



Sorprende que una operación tan importante como la del trasvase Tajo-Segura no haya seguido el cauce habitual de aprobación de las leyes, su paso por las Cortes, sino que se haya utilizado la solución gubernativa del Decreto-Ley. (El Tajo, a su paso por Aranjuez.)

LOS INTERMEDIARIOS DEL TRASVASE

HAY un aspecto en la vasta operación que el trasvase implica que no ha sido suficientemente puesto en evidencia y que puede considerarse, sin embargo, de gran trascendencia. Trataré de destacarlo al objeto de llamar la atención acerca del mismo, con el deseo de que puedan extraerse conclusiones.

A consecuencia del trasvase se tiende a polarizar el enfrentamiento entre distintas regiones, de una manera indiscriminada y compacta que, como tal, es inexacta. Ninguna duda cabe de que habrá, por ejemplo, aragoneses que saquen mucho provecho del trasvase y que les beneficie directamente, lo mismo que, por el contrario, habrá catalanes para quienes el trasvase nada representa o que, incluso, sean perjudicados en sus intereses a consecuencia de alguna incidencia de la magna operación que se va a emprender. Hay mucha falacia en comportamientos que se ofrecen como habituales y naturales. No es bueno simplificar. Pero ahora no quiero referirme a este enfrentamiento —real o ficticio— entre regiones o a este enfrentamiento entre los intereses de los pobladores de unas y otras. Quiero, en cambio, destacar que las operaciones de la magnitud y orden del trasvase suelen tener unos beneficiarios que con frecuencia sacan enorme tajada a la hora del reparto de la tarta, con los que, en

cambio, a simple vista, no se contaría. Mejor dicho, quizá es que está todo tan bien organizado como para que no se pare mientes en los mismos, de forma que puedan así actuar entre bastidores, y se desarrolle la escena como si ellos no tuvieran nada que ver. Y, sin embargo, ¡tienen muchísimo que ver! ¡seguro que tienen un enorme peso a la hora de tomar deci-

llevarse mucho más lejos y que podría hablarse de otros muchos intermediarios que resultarán favorecidos. Qué duda cabe que se podría aludir también a las empresas hidroeléctricas, así como a las empresas abastecedoras de aguas. Y, a muy distinto nivel, podría aludirse también al interés profesional que una obra de esta envergadura abre, por ejemplo, para los inge-

recho. Dejemos las consideraciones marginales. Se habla mucho de estado de obras, y es cierto que, en efecto, se construyen muchas obras, muchas de ellas bajo la dirección y promoción del propio Estado. Lo que no impide que también se realicen muchas obras en otros Estados organizados de manera muy diversa al nuestro. Pues bien; ante tantas obras promovidas desde el propio Estado, uno se pregunta antes de nada: todas estas obras, ¿las construye, en efecto, el Estado? Los pantanos, las carreteras, las autopistas, los edificios públicos y oficinas, las nuevas facultades, los puentes, ¿los construye, en efecto, el propio Estado? Y si que se llegue a plantear este interrogante —en el supuesto de que se lo llegue a plantear— llegará a una conclusión que, al menos a primera vista, se calificaría de sorprendente. Resulta que, en principio y como regla general, todas estas obras no las construye el propio Estado. Salvo excepciones, el Estado contrata todas esas realizaciones, y son empresas particulares —los contratistas— las que van a llevar a cabo tan amplio volumen de realizaciones. El Estado dirige, supervisa, pero quien lleva a cabo la realización de las obras —salvo excepciones, insistió— es la empresa privada, las empresas constructoras, en concreto, Empresa privada que, por propia definición, lo que persigue es el ▶

Lorenzo Martín-Returno Baquer

CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

siones tan trascendentales como a la hora de tomar decisiones tan trascendentales como la de realizar operación de tanta envergadura como el trasvase! ¡Quién sabe, incluso, si estas faraónicas realizaciones se llevan a cabo porque a ellos interesa, utilizándose, en cambio, de comparsa a los demás, meras marionetas que bailan al son que poderosos hilos ocultos mueven! Voy a hablar así de los que yo denomino los intermediarios del trasvase, pero cuyo papel en el mismo es, sin duda, decisivo. En concreto, me referiré, en primer lugar, a los constructores o empresas constructoras y, en segundo y último lugar, a la gran Banca internacional, que, con toda probabilidad, va a financiar la operación. Por supuesto que unos y otros han de imponer sus condiciones. Sé que mi análisis podría

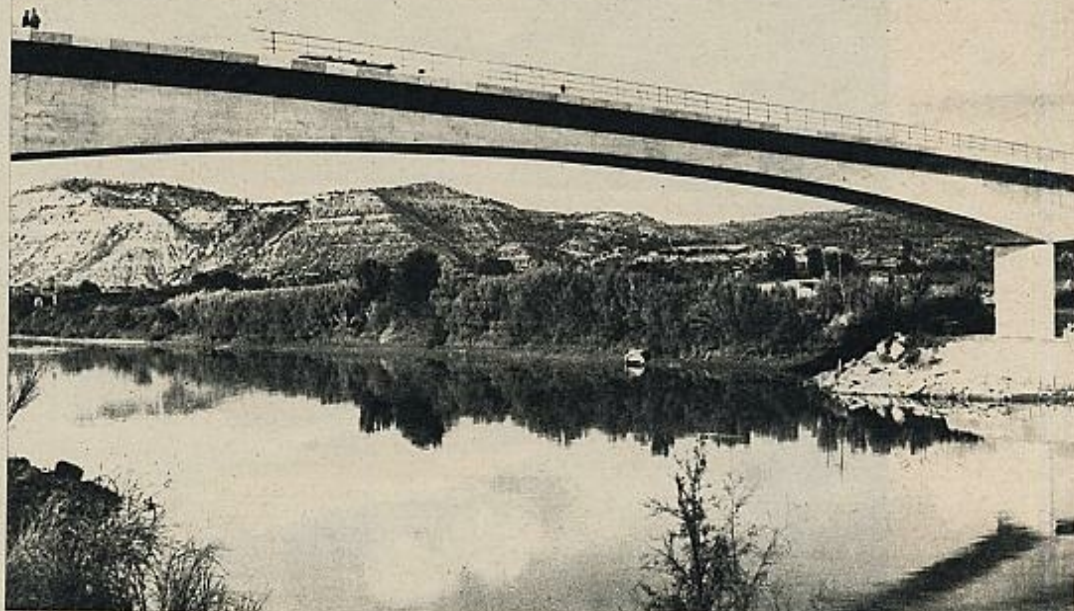
nieros de Caminos. Sin dificultades podría ampliarse la lista. Pero no pretendo ahora realizar un análisis exhaustivo, sino tan sólo dar un toque de atención. Y para ello bastará con la doble mención anunciada.

Las grandes empresas constructoras

Los constructores, en primer lugar. Estamos acostumbrados los españoles a oír hablar, a falta de otras cosas, de eso del estado de obras. No tiene sentido entretenerse ahora en la filosofía de la expresión ni en el carácter de sucedáneo con que se utiliza respecto a otra expresión parecida, bien elaborada por los teóricos del Derecho público. Me refiero, claro está, a la expresión estado de De-

motivo de lucro. Es decir, los beneficios que derivan de la ingente realización de obras conatural a lo que se viene calificando como de estado de obras, beneficios que algunos califican también de ingentes, aunque yo no me atrevo ahora a valorarlos, van a parar a la empresa privada, en concreto, a los propietarios de las grandes constructoras. Porque es muy frecuente, como se sabe, que sean las grandes constructoras las que contraten directamente con el Estado, pero que luego vayan cediendo trabajo a través de una impresionante cascada de subcontratos. Pues bien; debo puntualizar que a quien me estoy refiriendo ahora es a las grandes empresas constructoras, son éstas auténticos imperios, mientras, en cambio, las pequeñas constructoras, numerosísimas, suelen tener escasas opciones y están muy atadas por las condiciones que las grandes les imponen. Resulta, por tanto, que el ingente volumen de obra pública —al menos, así es como se la denomina oficialmente— se canaliza a través de las grandes empresas constructoras particulares, escasas en número, pero impresionantes en cuanto a organización y en cuanto a poder.

El estado de obras nos ofrece, por tanto, esta secuela de las grandes constructoras, superpoderosas y con grandes influencias, algunas de las cuales ocupan puestos muy destacados en la lista de grandes empresas españolas. Entonces, a la vista de esta realidad, hay una pregunta que salta casi espontáneamente: ¿Cómo el estado de obras que tantas obras favorece no las construye él mismo? ¿Cómo los grandes beneficios que esta actividad registra no son disueltos entre la comunidad en lugar de otorgarse al lucro privado? ¿Cómo no es el Estado el que actúa directamente, pudiendo contar así en ocasiones con la colaboración de empresarios particulares? ¿Cómo no es el propio Estado el que se entiende directamente con esos pequeños constructores que ahora van a por las migajas que los grandes les van distribuyendo? De este modo, y tras estos interrogantes, hay una palabra que viene en mente en seguida. Es la palabra nacionalización. Se habla mucho de la nacionalización —o municipalización, al fin y al cabo los efectos son parecidos— del suelo urbano, por recordar ahora el caso del urbanismo. En cambio, se habla mucho menos de nacionalización de la construcción. Cuando no cabe ninguna duda de que la faceta de la construcción es decisiva para el urbanismo (1). Si antisociales son los especuladores del suelo —y el tema se alrea de vez en cuando sin que a los que tienen el poder parezca preocuparles en serio—, bien conocidos son los nocivos



Al margen de posibles enfrentamientos entre regiones vecinas, hay unos intermediarios que están muy directamente interesados en operaciones como la del trasvase, pues son grandes los beneficios que pueden obtener con toda facilidad. (Río Ebro, a su paso por Ascó, Tarragona.)

efectos infligidos al urbanismo gracias a la obra de grandes constructoras y promotoras. Aparte de que el lucro de todos ellos no es manco comparado con el de los especuladores del suelo. Con frecuencia, los propios promotores y constructoras son los que dan la pauta, incluso en el mercado del suelo. Pero de la nacionalización de la gran construcción urbana, insisto, se habla muchísimo menos. Y si hay algo evidente en la historia municipal de estos últimos años es el enorme peso, la gran fuerza e influencia que han tenido las grandes constructoras a la hora de la verdad en lo que al urbanismo se refiere. Han dominado prácticamente con sus criterios todo el sector. Tardamente se han ido engarzando algunas reacciones. Hay muchos Ayuntamientos que se han decidido, por fin, a poner término a la situación que venía existiendo. La Ley del Suelo ha sido —y no hará falta recordarlo, pues es de sobra conocido— olímpicamente desconocida e inaplicada. Las constructoras tenían fuerza y poder y lo utilizaban. Y en esa borrachera de poder —y de fuerza— podían permitirse el lujo de utilizar en su provecho todo tipo de argumentos. Incluso el tan conocido argumento social. No ha sido infrecuente —y yo mismo lo he oído de labios municipales bien vinculados a la construcción— que cuando algún alcalde con buen sentido ha pretendido poner freno a la barbarie y al desbarajuste urbanístico, uno de los principales argumentos utilizados haya sido el del perjuicio que derivaría a los trabajadores de la construcción. Por supuesto que el problema social no se arregla garantizando la permanencia de un urbanismo de dementes del que, sobre todo, hay quienes están habilitados para llevarse la gran tajada y con el que hay otros que seguirán siendo igualmente explotados. Pero no pretendo ahora razo-

nar a fondo este tema. He querido recordarlo sólo como paradigma: los que sacan el gran rendimiento al sector urbanístico, bien han demostrado su fuerza, y su influencia para actuar sin cortapisas, así como para imponer su criterio sin reparar en consecuencias, permitiéndose incluso el utilizar en su favor, entre todo tipo de argumentos —cuando los han necesitado—, el razonamiento del perjuicio que se infligiría a la clase obrera.

Pero dejemos el sector del urbanismo y volvamos a la consideración, global, de las obras públicas. Sorprende que, ante la magnitud de las realizaciones de estos últimos años —y, al parecer, de los futuros—, la gran construcción no haya sido nacionalizada (2). Es algo que parece obvio y elemental. Aunque, claro, no hay que hacerse lenguas, porque todo ello no es sino reflejo de la libertad de movimientos que a estos grupos económicos se permite. Si las grandes obras públicas no son realizadas —sin afán de lucro— por el Estado es, tan sólo, porque se permite a las grandes constructoras que tengan el poder de imponer tal criterio. Y por supuesto que, puestos a eso, no les es difícil encontrar argumentos ideológicos que utilizar en apoyo de sus puntos de vista. Los «intelectuales orgánicos» del sistema, elaborando con toda pulidez argumentaciones como la del llamado principio de subsidia-

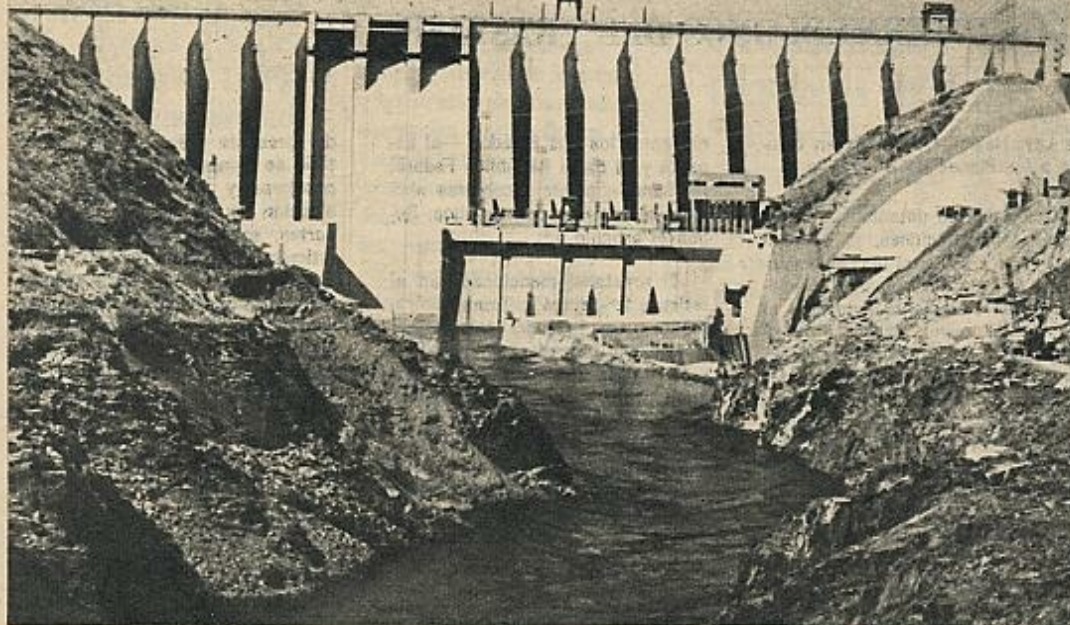
ridad (3). O en otra dirección, aunque con similar intención, se expande, por mil procedimientos, la opinión de que el sector público no funciona a la hora de llevar a cabo realizaciones como las de las obras públicas. No tiene sentido entretenerse ahora en refutar argumentos de este tipo o en demostrar cómo aquí o en otros lugares las cosas funcionan o pueden funcionar de manera distinta a la que se muestra. Quería sólo evidenciar el poder de persuasión que estas grandes organizaciones privadas pueden poner en movimiento. A la vista de esta estrategia, ninguna duda cabe de que les viene como anillo al dedo el mantenimiento —el aumento mejor, claro— del volumen de obra. Uno no sabe si un día tendrían que acabarse las obras públicas. Al parecer llevan camino de que no. Ya otra vez me he referido al tema (4): Cuando se acabaron los embalses vinieron las autopistas, los aparcamientos subterráneos, los pasos elevados. No se sabe qué es lo que tendrá que venir aún. Quizá el poner el agua en balde de unas cuencas a otras sea una de las ideas que halaguen al sector mencionado. Quién sabe si en los trasvases se encuentra ya asegurado un aceptable volumen de obra, suficiente como para tranquilizar a los colosos de la construcción. A lo mejor un día nos dicen que el trasvase de las aguas del Ebro es la mejor solución para paliar el pero obrero. A lo mejor resulta que se hace imprescindible defender las obras del trasvase para poder dar trabajo y que no estén en paro todos esos aragoneses en cuyo pueblo ya nunca entrarán las aguas que ahora se van a marchar de

(2) Por supuesto que una nacionalización puede realizarse a través de muy diversos cauces formales. El tema de las «empresas públicas» cobra, así, especial relieve en este punto. Sobre el tema puede verse, por todos, entre una abundante bibliografía, GARRIDO FALLA, La empresa pública en el derecho español, y Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, La empresa pública como alternativa (Un análisis del sistema español), ambos trabajos en el volumen colectivo dirigido por E. VERDEA, La empresa pública, publicaciones del Real Colegio de España en Bolivia, I, Zaragoza, 1970, páginas 955 y siguientes, y 877 y siguientes, respectivamente.

(3) Sobre principio de subsidiariedad puede verse, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO y Javier SALAS, El monopolio de tabacos, Madrid, 1969, págs. 150 y siguientes.

(4) En mi comentario Autopistas para parar un tren, en «Andalucía».

(1) Véase sobre el tema Luis COSCULLUELA, Acción pública en materia urbanística, en «Revista de Administración Pública», número 71, páginas 12 y pasadas.



La importante movilización de recursos materiales que el trasvase significa implica una importante movilización financiera. No es frecuente, sin embargo, que en las polémicas acerca del mismo se aluda a las cuestiones de financiación. (Presa de Alcántara, en el Tajo.)

aprobarse el proyecto en marcha.

No insisto más sobre el argumento. Cuando tanto se habla de lo ingente de las obras, de la magnitud de los proyectos, de lo astronómico de las cifras, poco es, en cambio, lo que se dice de lo bien que viene el trasvase para las grandes constructoras. Apenas nada se dice del gran lucro que van a obtener los propietarios de las grandes constructoras con esa ingente operación que tantos quebraderos de cabeza está produciendo.

El ejemplo del trasvase Tajo-Segura

Quiero aludir también a la gran Banca internacional. La importante movilización de recursos materiales que el trasvase significa, implica, por supuesto, una importante movilización financiera. No es frecuente que en las polémicas acerca del trasvase se aluda a las cuestiones de financiación. Se habla, sí, de lo mucho que va a costar la gran operación, sospechando muchos que los cálculos no han sido bien realizados, que si las expropiaciones no se han tenido en cuenta, que si el proceso de inflación, etcétera. Pero, insisto, lo que suele ser menos frecuente es que se aluda al importante aspecto de las operaciones financieras. ¿Correría la financiación a cargo del Banco de España? ¿Quién va a poder movilizar tan ingente masa de recursos financieros?

También en este aspecto, a poco que meditemos, nos encontramos con alguna observación que merece la pena ser destacada y que apetecería que fuera considerada por el gran público. Porque aquí es donde entra la referencia a la consideración de la gran Banca internacional. Por supuesto que voy a procurar referirme estrictamente a datos lo más objetivos posibles,

con el fin de evitar cualquier aproximación a la demagogia. No sé qué es lo que se estará preparando ni qué es lo que se pretende, ni siquiera si puede hablarse de financiación, por la Banca extranjera, del trasvase del Ebro o de alguna de sus fases o aspectos. No tengo datos a poder aportar ahora. De ahí que en este momento voy a referirme a algunos datos de experiencias anteriores. Dejando ahora de lado lo referente a otros sectores (5), me voy a referir, en concreto, por su semejanza, a la experiencia del trasvase Tajo-Segura.

Como es bien sabido, la Ley reguladora del aprovechamiento conjunto de los ríos Tajo y Segura es de 1971, de 19 de junio concretamente. Pues bien; un año antes ya se había producido importante normativa en relación con el tema, normativa que incide de lleno en el aspecto de la cuestión financiera que ahora se trata de destacar. Hay que aludir, así, al Decreto-Ley 8/1970, de 16 de julio («Boletín Oficial del Estado» 25), cuya finalidad se deduce bien claramente de su artículo 1.º:

«Se autoriza al Gobierno español para concertar con el Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/Main (República Federal de Alemania), un préstamo por valor de doscientos millones de marcos alemanes destinado a financiar parte del coste de las obras del trasvase Tajo-Segura...».

A la vista de este precepto se

(5) En relación con la modernización portuaria, véase con todo detalle, L. COSCULLUELA, Administración portuaria, Ed. Tecnos, Madrid, 1974, págs. 80 y siguientes. Sobre la modernización ferroviaria puede verse J. BERMEO VERA, en su libro, de próxima publicación por Ed. Tecnos, sobre Régimen jurídico de ferrocarriles. Véase, también, la reseña de BERMEO al libro citado de COSCULLUELA, en «Revista de Administración Pública», número 73.

pueden formular unas cuentas observaciones:

a) Sorprende, ante todo, que tan importante operación no haya seguido el cauce habitual de aprobación de las leyes, es decir, que no haya pasado por las Cortes, sino que se haya utilizado la solución gubernativa del Decreto-Ley. Porque el artículo 10 de la Ley de Cortes es claro al exigir que el Pleno de las Cortes debería conocer aquellos actos o leyes que se refieran a «las grandes operaciones de carácter económico o financiero» (apartado b). No cabe duda que concertar un crédito de este calibre es una bien grande operación de carácter financiero: el Gobierno español queda obligado, hasta 1990, a ir devolviendo unas cantidades nada despreciables.

b) Al haberse utilizado la técnica del Decreto-Ley se produce la siguiente incongruencia, sobre la que quiero llamar la atención: como se sabe, en esa época, el Decreto-Ley es una norma que proviene del Gobierno, presidido, a la sazón, por el Jefe del Estado. Pues bien; el propio Gobierno da una norma para autorizar al propio Gobierno, es decir, a sí mismo, a que realice la operación prevista. Recuérdesse el comienzo del artículo 1.º del Decreto-Ley, que acaba de quedar recogido más arriba.

c) Si se acude al fácil sistema del Decreto-Ley es, prescindiendo ahora de las razones decisivas, porque se busca apoyo en el criterio de la urgencia, para poder así utilizar la vía fácil del artículo 13 de la Ley de Cortes. Pero el argumento de la urgencia no sólo no está claro, sino que, incluso, aparece dudoso. Se supone que el Gobierno habrá estudiado las repercusiones que para el futuro de sus finanzas —mejor dicho, de las finanzas de todos los españoles—

implica una operación de tal consistencia. Pues bien; estos estudios no se improvisan, sino que exigen su tiempo.

d) Aparte de que el mero hecho de preparar y realizar la operación es algo que exige también tiempo: seleccionar y buscar al Instituto de Crédito, negociar con el Estado que va a facilitar la operación, etcétera.

e) De modo que el Gobierno tenía que llevar esta operación entre manos desde hacía tiempo. Resulta simplista, entonces, decir a última hora que se produce una situación de urgencia.

f) Pero hay, además, otros argumentos. Con una antelación de casi un año y medio a la aprobación de este urgente Decreto-Ley, pendía ya la exigencia de regular mediante ley el sistema del trasvase Tajo-Segura. En efecto, la Ley de aprobación del II Plan de Desarrollo Económico y Social, la Ley 1/1969, de 11 de febrero, había dispuesto en su artículo 17:

«El aprovechamiento conjunto del sistema hidráulico Tajo-Segura se regulará por medio de una Ley».

Por supuesto que esta Ley, dadas las peculiaridades de la iniciativa legislativa en el vigente derecho español, quien tenía que prepararla era el propio Gobierno. Fue el Gobierno, en efecto, quien más adelante envió a las Cortes el proyecto que luego se convertiría en la Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre aprovechamiento conjunto de los ríos Tajo y Segura (6). Había, por tanto, no sólo conocimiento interno, sino obligación de dar cumplimiento a la exigencia sentada por las Cortes al aprobar la Ley del II Plan de Desarrollo. De modo que, a la vista de estas previsiones, vuelve a parecer sorprendente que en el mes de julio del año siguiente se acuda al argumento de la urgencia.

g) Como última observación a recordar, queda un aspecto de gran interés también. Cuando el Decreto-Ley comentado dice que se autoriza al Gobierno español para concertar un préstamo, en realidad ya se había celebrado el contrato de préstamo. De forma que la autorización que incluye el Decreto-Ley es una autorización «a posteriori». Tienen que transcurrir dos meses sobrados desde la publicación del Decreto-Ley para que se publique en el diario oficial la Orden de ratificación de toda la compleja operación. Es decir; que desde el punto de vista de la urgencia, ninguna duda cabe que, de ha-

(6) Y, por supuesto, en el párrafo primero del preámbulo de esta Ley se recordaría: «El artículo 17 de la Ley 1/1969, de 11 de febrero, de aprobación del II Plan de Desarrollo Económico y Social, ordena la regulación, mediante Ley, del sistema hidráulico Tajo-Segura».

LOS INTERMEDIARIOS DEL TRASVASE

berse querido, podía haberse utilizado el procedimiento debido de Ley votada en Cortes. Vale la pena tratar de concretar las afirmaciones que acabo de formular. El «Boletín Oficial del Estado» de 2 de octubre 1970 publica la Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores —la firmaba López Bravo— de 22 de septiembre de 1970, por la que se ratifica el convenio, contrato de préstamo y procedimiento de arbitraje firmados en la República Federal Alemana el 24 y 25 de junio de 1970, respectivamente, por el señor embajador de la nación en Bonn —don José Sebastián de Erice— y las autoridades competentes de dicha República y del Kreditanstalt für Wiederaufbau, sobre financiación parcial del proyecto de trasvase Tajo-Segura. Como anejos a esta Orden, se publican en el diario oficial el convenio entre el Gobierno del Estado español y la República Federal de Alemania sobre financiación parcial del proyecto del trasvase Tajo-Segura, el contrato de préstamo entre el Banco y el Estado español, así como el contrato de arbitraje, también entre el Banco y el Estado español. Pues bien; el convenio entre los dos Estados figura realizado en Bonn el 24 de junio de 1970. Según se especifica en el artículo 7, el convenio entraba en vigor el mismo día de la firma. Los dos contratos —el de préstamo y el de arbitraje— entre el Banco y el Estado español aparecen firmados en Frankfurt del Main, el 25 de junio de 1970. Y el Decreto-Ley autorizado es, como se recordará, del 16 de julio, aunque aparece en el «Boletín Oficial del Estado» el día 25, es decir, un mes después de la firma del contrato de préstamo.

b) No tiene sentido seguir insistiendo ahora en el Decreto-Ley por el que se autorizaba la operación de crédito comentada. Quiero sólo, antes de concluir con el tema, llamar la atención acerca de cómo toda esta importante faceta financiera se deja fuera de la que podría considerarse como Ley reguladora del trasvase, la 21/1971, de 19 de junio. Las únicas referencias a los decisivos aspectos financieros se contienen al final de la brevísima Ley, cuando el artículo 5.º (y último) dispone en su párrafo tercero:

«Los gastos que ocasione la ejecución de lo dispuesto en la presente Ley, en la parte que al Estado corresponda, se imputarán a los créditos presupuestarios correspondientes a los programas de inversiones públicas de los Planes de Desarrollo Económico y Social» (7).

El aspecto financiero parece que se desengancha expresamente de

la Ley. Hay una remisión en blanco a los Planes de Desarrollo.

Tras haberme detenido en todas estas consideraciones, ya se puede volver a coger el hilo del raciocinio. El caso del trasvase Tajo-Segura bien claramente evidencia el importante papel abierto a la financiación de la gran Banca. El Banco cuenta, en ausencia de seguridades reales del prestatario —artículo 4.º del contrato de préstamo—, con el aval de la República Federal Alemana —artículo 7.º del contrato de préstamo—. Pues bien; sin analizar ahora las consecuencias financieras de operaciones de este orden —ventajas o inconvenientes, significado del endeudamiento, etcétera—, pues no me considero habilitado para enjuiciar el tema de profundidad, quiero sí recordar, sin insistir tampoco demasiado, que operaciones de esta índole implican un conjunto de condiciones que el prestatario, en este caso el Gobierno español, acepta consecuentemente. No es que sean consecuencias ocasionales o aleatorias. El que acude a estas fuentes de financiación es plenamente consciente del condicionamiento que implican. Los especialistas del derecho administrativo se han ocupado con frecuencia del tema. Muchas veces he pensado en la importancia que como cartilla o catecismo adquirió para la España tecnocrática de todos estos años el famoso Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento dado a conocer en 1962. Muchas de las actuaciones administrativas del período encuentran su clave en el citado documento. Pues bien; hace poco descubriría con gran precisión Luis Cosculluela los condicionamientos internacionales —del propio Banco Internacional, así como todavía de su Informe de 1962— que han incidido en la reforma de la administración portuaria (8) desde los criterios de la autonomía hasta los particulares de la contratación administrativa. También Bermejo Vera ha destacado, para el sector ferroviario y su administración, el condicionamiento impuesto por los prestamistas internacionales. Hasta el tan discutido cierre de líneas aparece como consecuencia expresamente asumida con motivo de operaciones de financiación (9).

Tales peculiaridades se observan igualmente, en mayor o menor medida, en la operación de financiación del trasvase Tajo-Segura que se viene analizando. No interesa ahora un análisis en profundidad pero no estará de más dejar recogidos algunos datos.

De los siete artículos del conve-

(8) Luis COSCULLUELA, Administración portuaria, páginas 79 y siguientes.

(9) Véase la nota publicada por BERMEJO en el número 35 de «Andalucía» (15 febrero 1974), bajo el título las razones auténticas del cierre de líneas ferroviarias.

nio entre los dos Estados —el Español y el de la República Federal Alemana—, puede recordarse ahora el alcance de dos de ellos. Según el artículo 5.º:

«El préstamo mencionado en el artículo 1.º deberá utilizarse únicamente para financiar suministros y servicios procedentes de países y territorios sobre los que el Gobierno de la República Federal Alemana y el Gobierno del Estado español se hayan puesto de acuerdo. Esto se refiere también al origen de los suministros y a los medios de transporte para los mismos».

Según el artículo 4.º:

«Respecto a los transportes marítimos y aéreos de personas y mercancías resultantes de la concesión del préstamo, el Gobierno del Estado español —salvo las disposiciones del artículo 5.º— permitirá a los pasajeros y suministradores elegir libremente entre los medios de transporte, y no adoptará medidas que excluyan o dificulten la participación de empresas alemanas de transporte en las mencionadas ramas de transporte, otorgando, en caso dado, las autorizaciones necesarias».

También en el contrato de préstamo, entre el Instituto de Crédito y el Estado español, hay una serie de puntos —algunos de ellos inciden sobre los aspectos recién transcritos— que vale la pena recoger. En el artículo 1.º, el párrafo 2.º, del siguiente tenor:

«El préstamo se utilizará exclusivamente para pagar los costos de las obras de trasvase del Tajo-Segura, así como las obras hidráulicas complementarias en la zona del Segura. Los suministros y prestaciones que se financiarán con los fondos del préstamo serán determinados por acuerdo especial entre Kreditanstalt y el prestatario».

En el párrafo 4.º del mismo artículo 1.º se concreta que:

«No deberán financiarse con los fondos de este préstamo:

b) suministros y prestaciones procedentes de países o territorios excluidos por el convenio intergubernamental, así como suministros que tengan su origen en uno de estos países o territorios, o que sean transportados por medios de locomoción de estos países o territorios».

Y el párrafo 5.º del mismo artículo 1.º reitera uno de los aspectos recogidos en el convenio en los términos siguientes:

«Referente a los transportes marítimos y aéreos de personas y bienes resultantes del otorgamiento

del presente préstamo, el prestatario se compromete a dejar a los pasajeros y proveedores la libre elección de la empresa de transportes, salvo lo dispuesto en el artículo 1.º, párrafo 4.º b), a no tomar medidas que excluyan o dificulten la participación de las empresas alemanas de transportes y a otorgar, en su caso, los permisos necesarios para que puedan participar las empresas alemanas».

O, en el artículo 10, a propósito de la ejecución del proyecto, se concreta en el párrafo 1.º:

«El prestatario se compromete a encargar al Ministerio de Obras Públicas la preparación, la ejecución, el manejo y el mantenimiento del proyecto financiado con los fondos de este préstamo de acuerdo con los reconocidos principios financieros y técnicos. El Ministerio de Obras Públicas, después de sacar las obras a concurso, se servirá de empresas calificadas para la ejecución de las mismas. Los detalles serán fijados por acuerdo especial entre Kreditanstalt y el Ministerio de Obras Públicas».

De forma que, de una manera o de otra, aun a simple vista y sin pretender profundizar más, se aprecia cómo queda condicionada la ulterior actuación administrativa por medio de estos préstamos internacionales.

Con las observaciones anteriores me basta para tratar de concluir ya esta rápida ojeada sobre los intermediarios del trasvase. En lo que respecta a la financiación internacional, el ejemplo proporcionado por el precedente Tajo-Segura no puede ser más elocuente. Sorprende que las normas sobre esta financiación aparezcan desdobladas de la Ley reguladora. Y el que acuda sólo a ver la Ley reguladora no para mientes en estos aspectos de tanta relevancia. Es como si no se considerara el tema. Y, sin embargo, ninguna duda cabe que los intermediarios financieros están muy directamente interesados en operaciones de este género, pudiendo llegar incluso a condicionar la realización concreta. ¿Qué provisiones habrá en relación con este aspecto a propósito del trasvase del Ebro? No lo sé en absoluto y no puedo, por tanto, discutir acerca de ello. Pero lo que sí está muy claro es que en operaciones de tanta entidad, igualmente interesadas que los grandes constructores están los grandes institutos financieros. Al margen de las apariencias, el margen de posibles enfrentamientos entre regiones vecinas, hay unos intermediarios que sin ruidos ni alharacas están muy directamente interesados en operaciones como la del trasvase, pues son grandes los beneficios que pueden obtener con toda facilidad. ■ L. M. R.