



DICTAMEN: 56/2015, de 19 de febrer

MATÈRIA: Consultes

DEPARTAMENT: Territori i Sostenibilitat

PONENT: Joan Manuel Trayter i Jiménez

Sobre la proposta de conveni entre l'Administració de la Generalitat i A, concessionària de la Generalitat de Catalunya, per a l'ampliació de l'autopista Montgat-Palafolls fins a la GI-600 (C-31/C-32) en el ramal accessori de Blanes a Lloret de Mar

ANTECEDENTS

Es dedueixen del Dictamen.

FONAMENTS JURÍDICS

I. Objecte del Dictamen i intervenció de la Comissió

Se sotmet a la consideració d'aquesta Comissió Jurídica Assessora la proposta d'acord del Govern que té per objecte modificar la concessió administrativa per a la construcció, conservació i explotació de les autopistes Montgat-Palafolls (C-31/C-32) i Barcelona-Montmeló (C-33), titularitat d'A, i que fou adjudicada mitjançant el Decret 165/1967, de 26 de gener.

La modificació d'aquesta concessió en comporta l'ampliació, per tal d'incloure la construcció, conservació i explotació d'un nou ramal per a millorar la connexió amb les poblacions de Blanes i Lloret de Mar i ampliar, així, l'autopista Montgat-Palafolls fins a la GI-600 (C-31/C-32), inclosos tots els seus elements funcionals, i executar els compromisos derivats del Conveni marc de col·laboració sobre diverses actuacions a la C-32, en el seu pas pel Maresme, aprovat pel Govern de la Generalitat en data de 16 de desembre de 2009 i signat en data 29 de gener de 2010.

El nou ramal que es pretén construir, i que es preveu que sigui lliure de peatge, té una longitud de 8,39 Km, i es configura la carretera amb una calçada única bidireccional (carretera convencional 1+1), amb alguns trams desdoblats per raó de seguretat i facilitar avançaments (1+2), i la velocitat permesa és de 100 km/h en el tram inicial, fins a Fenals; de 80 km/h des de Fenals fins a la C-63, i de 60 km/h fins a la GI-682). El cost estimat d'execució és de 69,55 milions d'euros, sense benefici industrial; de 70,25 milions d'euros amb expropiacions, i el valor de la inversió total de l'autopista C-32 des que està en funcionament és de 638,65 milions d'euros.

La modificació descrita es pretén instrumentar a través de la formalització d'un conveni a subscriure entre la Generalitat de Catalunya i A, la proposta del qual incorpora entre les seves clàusules: el calendari d'execució de l'obra (segona); l'import d'execució de les obres (tercera); la contractació de les obres (quarta); les garanties de construcció i explotació (cinquena); la integració de les obres en l'objecte de la concessió (sisena); el sistema de compensació i

reequilibri (setena); el pla econòmic financer (vuitena); el règim jurídic de la concessió (novena), la jurisdicció (desena) i l'inici de l'aplicació del conveni (onzena). Així mateix, el conveni conté també un annex que regula el sistema compensatori estructurat en els apartats següents: A) Determinació del saldo de compensació anual i B) Reequilibri de la concessió. Saldo de compensació final.

La intervenció de la Comissió Jurídica Assessora és preceptiva de conformitat amb el que preveu l'article 25 de la Llei 8/1972, de 10 de maig, reguladora de les autopistes de peatge (en endavant, Llei d'autopistes). Aquest precepte, que reconeix la possibilitat que es pugui acordar l'ampliació d'una autopista mitjançant conveni (art. 25.1), estableix, en l'apartat segon, que: *“Corresponderá al Gobierno, a propuesta del Ministro de Obras Públicas, la aprobación de dicho convenio, previo dictamen del Consejo de Estado”*, per la qual cosa és procedent emetre dictamen atenent el que disposa l'article 8.3.m) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, reguladora d'aquesta Comissió.

La petició de dictamen ha estat formulada pel conseller de Territori i Sostenibilitat, i ha tingut entrada en aquesta Comissió Jurídica Assessora en data 19 de desembre de 2014.

II. Aspectes legals i procedimentals

Amb caràcter previ a l'anàlisi de l'adequació a la legalitat de la modificació de la concessió per a la construcció, conservació i explotació de l'autopista C-31/C-32 i del conveni a través del qual es vol fer efectiva, és necessari referir-se al règim jurídic que resulta d'aplicació a aquesta concessió i al procediment que s'ha seguit per a modificar-la.

El contracte concessional corresponent a l'actual autopista de Montgat– Palafolls fou adjudicat pel Decret 165/1967, estant vigent, per tant, la Llei de contractes de l'Estat de 1965, la resta de normativa i els plecs als quals es remetia el referit decret. Així mateix, mitjançant el Decret 1321/1974, de 25 d'abril, es va incorporar al règim jurídic aplicable de la concessió la Llei 8/1972, de 10 de maig, d'autopistes, modificada per la Llei 13/1996 i desplegada pel Decret 215/1973, de 25 de gener, pel qual s'aprova el Plec de clàusules generals per a la construcció, conservació i explotació de les autopistes en règim de concessió.

La normativa citada és la que resulta aplicable a la “vida” de la concessió referida, ja que, d'acord amb el que estableix la disposició transitòria primera, apartat segon, del vigent Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre (TRLCSF), els contractes administratius adjudicats amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei es regeixen, pel que fa als seus efectes, compliment i extinció, inclosa la duració i el règim de pròrrogues, per la normativa anterior. De la mateixa manera, tampoc no resulta d'aplicació la Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del contracte de concessió d'obres públiques, de conformitat amb la disposició final tercera d'aquesta última norma, que en

circumscriu l'aplicació als contractes la licitació dels quals s'hagi produït amb posterioritat a la seva entrada en vigor.

Sens perjudici de l'anterior, les previsions de la Llei 8/1972, així com del Plec de clàusules aprovat pel Decret 215/1973, s'han d'interpretar a la llum dels principis del dret europeu, i això comporta prendre en consideració la jurisprudència europea i les normes comunitàries. La norma principal aplicable a l'actualitat és la Directiva 2004/18/CE, de 31 de març, de coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics d'obres, de subministrament i de serveis, transposada al nostre ordenament pel TRLCSP vigent. Aquesta directiva es veurà derogada a partir del 18 d'abril de 2016, com a conseqüència de la finalització del període de transposició de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrer, de contractació pública; i l'adjudicació dels contractes de concessió passarà a estar regulada per la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrer.

Com que el marc normatiu descrit és el que resulta d'aplicació a la concessió administrativa per a la construcció, conservació i explotació de l'autopista C-31/C-32, cal destacar que, en el present cas, des del punt de vista procedimental, s'han complert els requisits formals que exigeix la normativa vigent per a procedir a la modificació.

En aquest sentit, ha efectuat la proposta de conveni a través de la qual es preveu que es faci efectiva la modificació de la concessió el conseller de Territori i Sostenibilitat, i s'ha aprovat mitjançant acord del Govern de la Generalitat.

S'incorpora a l'expedient una memòria justificativa, elaborada per la Subdirecció General de Relació amb les Empreses Gestores d'Infraestructures Viàries, en la qual s'analitza el marc i la situació actual, la justificació jurídica i contractual de l'ampliació proposada, i els termes en què s'ha dut a terme la tramitació de l'acord. La mateixa subdirecció ha elaborat també una memòria econòmica, en relació amb la qual són objecte d'anàlisi els paràmetres de partida de la proposta; el sistema de determinació de la compensació pels efectes produïts sobre la concessió per l'aplicació de les mesures acordades, i els resultats esperats. També s'incorpora a l'expedient dos informes complementaris, que completen l'anàlisi formulada en la memòria justificativa i en la memòria econòmica.

L'Assessoria Jurídica de la Secretaria General del Departament de Territori i Sostenibilitat ha informat sobre la proposta, amb l'informe previ del Departament d'Economia i Coneixement.

Consta també l'informe realitzat per la Direcció General de Planificació i Seguiment d'Inversions, i l'informe sobre l'anàlisi de rendibilitat socioeconòmica del perllongament de la C-32, entre Blanes i Lloret, realitzat per la Direcció General d'Anàlisi i Seguiment de les Finances Públiques.

D'altra banda, atès que la formalització del conveni comporta obligacions econòmiques per a la Generalitat, s'ha emès el corresponent informe de fiscalització prèvia per part de la Intervenció Delegada del Departament de Territori i Sostenibilitat, d'acord amb el que preveu l'article 63 del

Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya.

Així mateix, també la Direcció General de Pressupostos ha emès un informe sobre la proposta d'acord del Govern per la qual s'aprova el conveni d'ampliació de l'autopista C-31/C-32.

Finalment, s'ha donat audiència a la societat concessionària A, que ha manifestat la conformitat amb la proposta d'acord i amb el conveni, mitjançant un escrit d'1 d'agost de 2014 (pàg. 64 de l'expedient).

III. Fons de l'assumpte

Entrant ja en el fons de l'assumpte, és necessari que aquest òrgan consultiu es pronunciï sobre dues qüestions diferenciades.

En primer lloc, la Comissió ha de valorar l'adequació a la legalitat de la modificació de la concessió per a la construcció, conservació i explotació de l'autopista C-31/C-32 amb motiu de la seva ampliació. En el cas que es consideri que la modificació proposada és conforme a la legalitat vigent, aquest òrgan consultiu haurà d'entrar a analitzar el contingut de la proposta de conveni a través del qual es vol fer efectiva.

1. Modificació de la concessió administrativa per a la construcció, conservació i explotació d'autopistes

Es proposa modificar, a través del conveni objecte de dictamen, la concessió administrativa per a la construcció conservació i explotació de les autopistes Montgat–Palafolls (C-31/C-32) i Barcelona-Montmeló (C-33), titularitat d'A, i la finalitat de la modificació és construir un ramal que uneixi l'actual autopista C-31/C-32, Montgat–Mataró–Palafolls amb la carretera GI-600, per tal de connectar aquesta autopista amb les poblacions de Blanes i Lloret de Mar.

En termes generals, la modificació d'un contracte administratiu es configura com una potestat administrativa de caràcter reglat, l'exercici de la qual ha de ser interpretada de conformitat amb els principis que regeixen la contractació pública, essent especialment rellevants els principis de llibertat d'accés a les licitacions, publicitat i transparència en els procediments i no-discriminació i igualtat de tracte entre els candidats, que garanteixen que la modificació del contracte no comporta, en realitat, una nova adjudicació realitzada de forma directa – sobre aquesta qüestió ha incidit especialment la jurisprudència comunitària (STJUE de 29 d'abril de 2004, Comissió/cas *Succhi di frutta*, C-496/99)–.

Sobre això, hem de destacar que aquestes regles resulten d'aplicació a qualsevol modificació contractual, incloent la modificació de les concessions administratives relatives a la construcció, conservació i explotació d'autopistes, les quals tenen un règim específic incorporat a la ja citada Llei d'autopistes 8/1972, que preveu la possible modificació de la concessió, com a conseqüència

de l'alteració de les característiques dels serveis contractats i de les tarifes que han d'abonar els usuaris (art. 24); i també l'ampliació de l'autopista en aquells supòsits en què es produeixi una insuficiència sobrevinguda de la mateixa autopista (art. 25).

En ser el cas que ens ocupa un supòsit d'ampliació, és procedent analitzar les previsions de l'article 25 de la Llei 8/1972, el tenor literal del qual és el següent:

“Si en el futuro la autopista resultara insuficiente para la prestación del servicio y se considerara conveniente su ampliación, podrá acordarla la Administración estableciendo las particulares condiciones a que haya de sujetarse la realización de las obras y su repercusión en el régimen de tarifas para mantener el equilibrio económico-financiero de la concesión, o bien llegar a un convenio con el concesionario sobre los anteriores extremos, manteniendo inalteradas las normas que rigieron para la adjudicación en todos aquellos extremos que no hayan sido objeto de modificación [...]”

Aquestes previsions són desplegades per la clàusula 103 del ja citat Decret 215/1973, el qual estableix: *“La ampliación de la autopista a que hace referencia el artículo 25 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, que será obligatoria para el concesionario, podrá consistir en aumento del número de carriles de las calzadas, establecimiento de nuevos enlaces, implantación de nuevos ramales de autopista o de sus accesos, nuevas áreas de servicio y, en general, cualquier tipo de elemento viario que contribuya a remediar la insuficiencia, causa de la ampliación.”*

Així mateix, en el cas que ens ocupa, també resulta d'aplicació allò previst a la clàusula vuitena del títol II del Plec de clàusules d'explotació de les autopistes de peatge Barcelona–la Jonquera i Montgat–Mataró, de 30 de juliol de 1966, i a la clàusula setzena del títol concessional, de 20 d'abril de 1967. Ambdues clàusules tenen idèntic contingut, i disposen que:

“a) Si en el futuro la autopista resultase insuficiente para la prestación del Servicio y se considerase conveniente su ampliación, sea a excitación del Estado o por iniciativa de la propia concesionaria, se procederá a la redacción de un convenio que recoja las particulares condiciones a que haya de sujetarse la realización de las obras y su repercusión en el régimen de tarifas, rigiendo este pliego en todos aquellos extremos que puedan ser mantenidos inalterables. Corresponderá al Gobierno la aprobación de dicho Convenio, previo dictamen del Consejo de Estado [...]”

Finalment, les previsions citades, com ja hem destacat, s'han d'interpretar a la llum del dret comunitari. És rellevant en aquest punt el que disposa l'article 61 de la Directiva 2004/18/CE, que es refereix a l'adjudicació “de obras complementarias” al concessionari, en els termes següents:

“La presente Directiva no será de aplicación a las obras complementarias que el poder adjudicador confíe al concesionario y que no figuren en el proyecto de concesión previsto inicialmente ni en el contrato inicial y que, debido a una circunstancia imprevista, pasen a ser

necesarias para la ejecución de la obra tal y como estaba descrita, siempre que la adjudicación recaiga en el operador económico que ejecute dicha obra:

– cuando esas obras complementarias no puedan separarse del contrato inicial técnica o económicamente sin ocasionar grandes inconvenientes a los poderes adjudicadores, o

– cuando dichas obras, aunque se puedan separar de la ejecución del contrato inicial, sean estrictamente necesarias para su perfeccionamiento.

No obstante, el importe acumulado de los contratos adjudicados para las obras complementarias no podrá ser superior al 50 % del importe de la obra inicial objeto de la concesión.”

La possibilitat de realitzar obres complementàries es preveu, així mateix, en la Directiva 2014/23/UE, que regula l'adjudicació dels contractes de concessió. Aquesta norma preveu, en l'article 43, la modificació dels contractes de concessió durant el seu període de vigència, i estableix que no és necessari iniciar un nou procediment de concessió en els supòsits següents: a) Quan les modificacions, amb independència del seu valor pecuniari, estiguessin previstes en la documentació inicial de la concessió; b) Quan es tracti d'obres o serveis addicionals, a càrrec del concessionari original, que resultin necessaris i que no estiguessin incloses en la concessió original, en aquells supòsits en què el canvi de concessionari no sigui factible per raons econòmiques o tècniques o generi inconvenients significatius o un augment substancial dels costos per a l'entitat adjudicadora, sempre que la modificació no superi el 50 % del valor de la concessió original; c) Quan la necessitat de la modificació derivi de circumstàncies que no es podien preveure, no s'alteri el caràcter global de la concessió i amb la modificació no se superi el 50 % del valor de la concessió original; d) En determinats supòsits de substitució del concessionari; i e) Quan les modificacions no siguin substancials d'acord amb el que preveu la mateixa Directiva.

De tota la normativa citada, així com de la doctrina legal emanada d'aquesta Comissió (dictàmens 20/1989 i 195/1994); de la jurisprudència del Tribunal Suprem (STS de 17 i 19 de febrer de 1999; 30 d'abril de 2001 i 25 de novembre de 2004) i de la jurisprudència comunitària citada, es deriva que l'ampliació de la concessió administrativa per a la construcció, conservació i explotació de les autopistes es configura com una potestat administrativa prevista de forma expressa a la normativa aplicable (article 25 de la Llei d'autopistes; article 103 del Decret 215/1973; clàusula vuitena del títol II del Plec de clàusules d'explotació de les autopistes de peatge Barcelona–la Jonquera i Montgat–Mataró, de 30 de juliol de 1966, i clàusula setzena del títol concessional, de 20 d'abril de 1967), que exigeix, no obstant això, que concorrin per al seu exercici dos requisits fonamentals:



En primer lloc, l'autopista existent ha de resultar insuficient per a la prestació del servei i s'ha de considerar necessària l'ampliació. Així, s'exigeix que, per motius d'interès públic, sigui imprescindible dur a terme una ampliació que contribueixi a millorar la prestació del servei.

En segon lloc, l'obra d'ampliació ha de tenir com a finalitat solucionar la insuficiència i tenir un caràcter marcadament accessori i subordinat respecte a l'autopista existent. Aquest caràcter accessori o subordinat es valorarà tenint en compte la funció que exerceix l'ampliació respecte al sistema viari en què s'integra; i la seva significació o abast en el total de la concessió (STS de 19 de febrer de 1999). Així mateix, tal com exigeix el dret comunitari, ha de tractar-se d'obres que no superin un determinat llindar econòmic i que, per raons tècniques o econòmiques, no es puguin separar del contracte inicial, la qual cosa justifica que no sigui procedent dur a terme una nova licitació, per posar-se de manifest que les parts no volen tornar a negociar aspectes essencials del contracte (STJUE de 5 d'octubre de 2000, Comissió/França, Assumpte C-337/98).

En el cas que ens ocupa, l'ampliació de l'autopista C-31/C-32 Montgat-Palafolls que es vol dur a terme complex, com veurem seguidament, amb els requisits exigits perquè es pugui produir la modificació de la concessió.

A) En relació amb la insuficiència de l'autopista, la problemàtica que ara se suscita entorn de l'actual autopista C-32 és una qüestió que és objecte d'un tractament ampli en els diversos documents que s'adjunten a la proposta de conveni que se sotmet a la consideració d'aquesta Comissió i que s'integren en l'expedient.

En particular, la memòria justificativa, elaborada per la Direcció General d'Infraestructures de Mobilitat terrestre (pàg. 14 i següents de l'expedient), assenyala que l'autopista C-32 presenta en l'actualitat una insuficiència funcional consistent en la manca d'accessibilitat als nuclis de població existents en el darrer tram del seu recorregut.

La C-32, autopista que serveix a la comarca del Maresme amb un total de 437.000 habitants distribuït en 30 municipis – amb una intensitat mitjana diària (IMD) de 57.184 vehicles al dia l'any 2013–, té un itinerari que es caracteritza per la successió de tres trams compresos per diferents seccions i una estructura nodal formada per 18 enllaços; disposició que garanteix que cap municipi no quedi situat a més de 25 km d'aquesta important xarxa.

Finalitza el seu recorregut a Palafolls i la referida memòria posa de manifest que els municipis de Blanes i Lloret de Mar (situats fora del recorregut de l'autopista actual), han viscut durant els últims anys un extraordinari desenvolupament econòmic i demogràfic i que, com a conseqüència d'aquest, les carreteres que actualment connecten els municipis mencionats (la B-682 i la GI-682) pateixen una marcada estacionalitat i elevades congestions, sobretot en períodes estivals, la qual cosa evidencia que l'autopista és manifestament insuficient per a prestar el seu servei en relació amb aquestes importants poblacions de la comarca del Maresme.

Per tant, en el present cas, es produeix la insuficiència que justifica l'ampliació, ja que, tal com posa en relleu l'expedient, és precisament el desenvolupament dels municipis de Blanes i Lloret de Mar durant els últims anys el que fa necessària l'ampliació d'una autopista construïda amb anterioritat.

B) L'actuació proposada es presenta, d'altra banda, com una solució a la insuficiència de l'autopista esmentada i, a la vegada, té un caràcter accessori o subordinat respecte a l'autopista existent.

En particular, l'ampliació que es vol dur a terme consisteix en la construcció d'un ramal que ha d'unir l'autopista amb la carretera GI-600, per tal de connectar l'autopista amb les poblacions de Blanes i Lloret de Mar. Es tracta, per tant, d'un ramal d'enllaç –categoria que comprèn aquells trams de carretera que connecten entre si les vies principal i secundària d'un enllaç i condueixen els moviments de canvi de vehicles entre ambdues–; del qual es preveu que tingui una longitud de 8,39 km i que, en arribar a Fenals, es bifurqui en dues branques per a connectar, la primera, mitjançant una rotonda, amb la carretera C-63; i, la segona, amb la carretera GI-682, mitjançant una altra rotonda.

Tenint en compte l'anterior, pel que fa a la idoneïtat de l'ampliació per solucionar la insuficiència de la C-32, la memòria Justificativa determina que la construcció d'aquest ramal és la manera de canalitzar “els fluxos que generen i atrauen les poblacions esmentades d'una manera sostenible i eficient ja que racionalitzarà els recursos existents”, i indica, així mateix, que, en ser la millor fórmula per a reduir l'impacte mediambiental que provoca una infraestructura viària, es preveu que l'ampliació “permetrà disminuir els problemes de congestió i afavorirà el desenvolupament harmònic del territori”.

Així mateix, pel que fa a les previsions de trànsit, s'estima que el nou ramal captaria al voltant de 9.626 vehicles al dia (la major part provinents de la GI-682), amb un 4,2 % de pesants, que oferiria una connexió directa amb l'autopista i que descongestionaria les vies de l'entorn, que passarien a ser utilitzades únicament per trànsit local. A més, també es preveu que l'ampliació permeti alliberar més de 5.000 vehicles al dia de la GI-600, que ajudaria a resoldre els problemes de congestió que té actualment aquest tram; i indica que el trajecte des de la C-32 fins a l'entrada de Lloret de Mar (Fenals) es podria fer en 5 minuts, quan, actualment, a causa del grau de congestió, es fa en 13 minuts de mitjana (en flux lliure es realitza en 11 minuts; mentre que en els moments de màxima congestió es fa en uns 25 minuts).

Finalment, es destaca també en aquesta memòria que l'ampliació “permetrà ‘fusionar’ els municipis del Maresme amb els de la Selva generant moviments socials i econòmics beneficiosos per a ambdues comarques que fins ara no es produïen amb fluïdesa, i aproparà als seus habitants a la ciutat de Barcelona, connectant amb la xarxa d'alta capacitat del país, donant com a resultat una comunicació més ràpida, eficient i segura”.



D'altra banda, en relació amb el caràcter accessori o subordinat de l'ampliació respecte a l'autopista ja existent, el mateix es dedueix de les pròpies característiques del ramal que està previst construir.

En aquest sentit, es tracta, en primer lloc, d'un ramal de 8,39 km; longitud molt reduïda en relació amb el conjunt de l'autopista; o que es preveu que tingui un cost d'execució de 69,55 milions d'euros sense benefici industrial; amb expropiacions, de 70,25 milions d'euros –quantia que es troba molt per sota del llindar que exigeix la normativa comunitària (el valor de la inversió total de l'autopista C-32 d'A ha estat de 638,56 milions d'euros)–.

Es tracta, efectivament, d'un tram que no podria desenvolupar respecte a l'autopista actual una funció autònoma, ja que, precisament, la seva finalitat és connectar l'autopista amb una altra via (la GI-600). Es posa en relleu en l'informe complementari elaborat per la Direcció General d'Infraestructures i Mobilitat Terrestre que, segons estudis de trànsit, els futurs usuaris d'aquest ramal seran primordialment usuaris que tenen per origen o destí la mateixa autopista C-32 (pàg. 95 de l'expedient).

Així mateix, i en segon lloc, el caràcter accessori d'aquest ramal es deriva de la seva configuració com a carretera amb una calçada única bidireccional (carretera convencional 1+1), amb alguns trams desdoblats per raó de seguretat i facilitar avançaments (1+2); i del fet que es prevegi que estigui lliure de peatge. I la velocitat permesa prevista és inferior a la de l'autopista (100 km/h en el tram inicial del ramal fins a Fenals; 80 km/h des de Fenals fins a la C-63 i 60 km/h fins a la GI-682).

En definitiva, les característiques del ramal que es pretén realitzar posen de manifest el seu caràcter subordinat o accessori respecte a l'autopista principal, cosa que impedeix, tal com exigeix el dret comunitari, que per motius tècnics i econòmics es pugui separar del contracte principal. En aquest sentit, per tal de prestar un servei adequat, coordinat i tècnicament eficient del sistema viari, la gestió de l'autopista i del ramal ha de ser única i integrada, i cal que l'assumeixi el concessionari de l'autopista. A més, la longitud limitada del ramal i el fet que es prevegi lliure de peatge, impedeixen que pugui ser objecte d'una explotació econòmica independent a càrrec d'un tercer operador diferent de l'autopista, ja que aquesta opció resultaria més onerosa i la inversió no podria ser recuperada via peatge.

A la vista de l'anterior, es conclou que concorren en el cas que ens ocupa els requisits per a procedir a l'ampliació de l'autopista C-31/C-23 Montgat–Mataró–Palafolls a través de la construcció d'un ramal que connecti aquesta autopista amb la carretera GI-600.

2. Proposta de conveni per a modificar la concessió

Havent declarat l'adequació a la legalitat de la modificació de la concessió per a la construcció, conservació i explotació de l'autopista C-31/C-32, amb motiu de la seva ampliació, cal entrar en l'anàlisi de la proposta del conveni a través del qual es pretén fer efectiva.

D'acord amb les clàusules incorporades en aquest conveni, els aspectes essencials de la modificació de la concessió es poden sintetitzar de la manera següent:

– L'objecte del conveni (clàusula primera) és modificar la concessió existent, que abastarà la construcció, conservació i explotació d'un nou ramal lliure de peatge a l'autopista C-31/C-32, de manera que aquesta connecti l'autopista amb la carretera GI-600, de manera que l'autopista connecti amb les poblacions de Blanes i Lloret.

– Pel que fa a la construcció d'aquest ramal (clàusula segona), l'elaboració del projecte corresponent, l'execució i el finançament de les obres seran assumits per la concessionària A, la qual ha de presentar un projecte de traçat i, una vegada aquest sigui aprovat per la Direcció General d'Infraestructures i Mobilitat Terrestre, el projecte de construcció corresponent, que es preveu que s'executi en un termini de 30 mesos des de l'aixecament de l'acta de comprovació de replanteig de les obres i l'inici de treballs, amb la disponibilitat prèvia dels terrenys necessaris per a la construcció i obtenció dels permisos i/o autoritzacions corresponents.

L'import d'execució de les obres (clàusula tercera) s'estima que tindrà un cost de 69,55 milions d'euros sense benefici industrial; amb expropiacions, 70,25 milions d'euros. El mateix conveni preveu, no obstant això, que el cost de la inversió real serà el que es tindrà en compte a l'efecte de la compensació.

A ha de contractar l'execució de les obres amb tercers (clàusula quarta), respectant les normes de lliure concurrència, capacitat, solvència i classificació establerts a la normativa aplicable en matèria de contractació i a través d'un procediment obert.

– Una vegada construït el ramal, es preveu que les obres, instal·lacions i elements funcionals quedin integrats a la concessió actual de l'autopista (clàusula Sisena).

Pel que fa al sistema de compensació i reequilibri (clàusula setena), la inversió per a la construcció del ramal s'ha de computar en un compte de compensació específic, d'acord amb el mètode de càlcul indicat en l'annex del conveni.

L'import del saldo de compensació existent al final de la concessió es preveu que sigui atès o compensat per part de l'Administració, mitjançant l'atorgament d'un període addicional de durada de la concessió, de manera que, al venciment actual de la concessió, previst per al 31 d'agost de 2021, es determinarà el nou termini de durada indicat en l'annex de la concessió. Segons es desprèn de l'expedient, la construcció del ramal suposaria una ampliació del termini de concessió de dos o tres anys, com a màxim; sistema de compensació que ha estat declarat ajustat a la legalitat pel Tribunal Suprem (STS de 30 d'abril de 2001) i també pel Consell d'Estat (Dictamen 1413/2005).

Adicionalment, es preveu que la Generalitat pugui compensar el saldo de compensació al venciment actual de la concessió mitjançant qualsevol altra mesura compensatòria.



En tractar-se d'un conveni el contingut del qual s'adequa a la legalitat vigent, es fan les observacions següents:

a) Essent la clàusula segona "Calendari d'execució de l'obra", cal destacar que aquesta clàusula fa referència, d'una banda, al projecte de traçat del nou ramal així com al projecte de construcció; per després referir-se, d'una altra, a l'execució de les obres, amb esment al calendari corresponent.

Tenint en compte l'anterior, la Comissió considera que seria necessari modificar la rúbrica d'aquesta clàusula, i aclarir que aquesta abasta el calendari d'execució de l'obra, però també la projecció del traçat i la construcció del nou ramal.

b) El paràgraf tercer de la clàusula segona estableix que "La posada en servei de les obres es produirà en el termini de 30 mesos des de l'aixecament de l'acta de comprovació [...]".

Entenem que es tracta d'una data límit, per la qual cosa seria procedent concretar que les obres s'han de produir "dins" del termini referit o bé en el termini "màxim" de 30 mesos. En qualsevol cas, també seria convenient establir possibles penalitats o conseqüències derivades de l'incompliment del calendari incorporat al conveni.

c) La clàusula setena estableix que la Generalitat de Catalunya té el dret de compensar el saldo de compensació final mitjançant qualsevol mesura compensatòria ajustada a la norma reguladora de la contractació del sector públic i conforme al règim jurídic propi del contracte. S'estableix la necessitat que el Govern, mitjançant un acord, precisi la mesura compensatòria que s'adopti.

Sobre això, cal destacar que el sistema de compensació a través de pròrroga és un dels aspectes essencials del conveni, i que ha estat valorat per tots els estudis i informes que acompanyen la proposta de conveni, que analitzen aquest sistema de compensació des del punt de vista jurídic i econòmic –així, la memòria justificativa (pàg. 36-39 de l'expedient); la Memòria econòmica (pàg. 46 de l'expedient); l'informe jurídic (pàg. 88 a 90) i l'informe complementari de la Direcció General d'Infraestructures i Mobilitat Terrestre (pàgina 94 de l'expedient–.

Atenent l'anterior, i admetent la potestat de l'Administració de modificar el sistema de compensació de la pròrroga per un altre que s'ajusti a la normativa reguladora del sector públic i al règim jurídic del contracte, la Comissió entén que seria necessari, en aquest supòsit, procedir a una modificació del conveni en virtut del qual s'ha ampliat la concessió, i que seria necessari, també, aplegar els informes que, si escaigués, resultessin oportuns; de manera que seria procedent incorporar aquesta qüestió a la proposta de conveni que se sotmet a dictamen.

CONCLUSIÓ

Un cop valorades les consideracions efectuades en el fonament jurídic III d'aquest Dictamen, es pot elevar al Govern la proposta de conveni entre l'Administració de la Generalitat i A, concessionària de la Generalitat de Catalunya, per a l'ampliació de l'autopista Montgat-Palafolls fins a la GI-600 (C-31/C-32), en el ramal accessori de Blanes a Lloret de Mar.