

---

## *Financiación de infraestructuras públicas y estabilidad presupuestaria*

Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA

Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, 245 págs.

El tema elegido por el autor, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, hace referencia al creciente fenómeno de financiación público-privada para la construcción de infraestructuras ante las limitaciones impuestas a nivel europeo y en España por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y nuestra legislación sobre estabilidad presupuestaria. En la obra se analiza el impacto que ello tiene sobre los modos de contratación de las obras públicas a través de tres figuras básicas: la concesión de obra pública, la constitución de entidades instrumentales y el arrendamiento operativo, constituyendo este último un instrumento atípico y que surge, precisamente, como consecuencia del problema del cómputo contable de las operaciones de construcción de infraestructuras, exteriorizando perfectamente el recurso a la ingeniería jurídica en este ámbito.

El profesor GONZÁLEZ GARCÍA pone de relieve el indudable impacto que tiene la estabilidad presupuestaria sobre la contratación administrativa y considera que las exigencias que provienen de aquella están conduciendo a las Administraciones Públicas a una carrera en aras de la «desconsolidación», para lo cual recurren a una contabilidad de diseño, que guarda mucha proximidad con métodos que se utilizan habitualmente por las empresas privadas. En efecto, como señala el autor, «el corsé de la estabilidad presupuestaria ha hecho que los entes públicos tengan que recurrir a figuras jurídicas complejas, que en ocasiones resultan la consecuencia de cócteles de otras relaciones jurídicas típicas, con actores diversos –públicos y privados– para lograr el efecto querido de que no se consolide en el déficit público, en la medida en que es el mecanismo que permitirá mantener un alto nivel de construcción de infraestructuras».

El libro consta de cinco capítulos. En el primero se plantea el problema de cómo el principio de estabilidad presupuestaria incide sobre el funcionamiento de los entes públicos en el caso paradigmático de la construcción de infraestructuras. Luego sigue, en el capítulo segundo, con el estudio de los criterios contables para la incorporación a las cuentas de la Administración Pública del coste de construcción de una infraestructura para, más adelante, analizar los efectos contables de las tres formas de construcción de infraestructuras como son la concesión de obra pública (capítulo tercero), el arrendamiento operativo (capítulo cuarto) y las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas (capítulo quinto).

Al principio del trabajo, el autor reconoce la importancia de las infraestructuras como factor esencial para el crecimiento económico y para la mejora de la competitividad de la economía europea. De hecho, en las conclusiones del Consejo Europeo desarrollado en Bruselas, en marzo de 2005, se señaló en este sentido que «de forma general, las inversiones en infraestructuras favorecerán el crecimiento e implicarán una mayor convergencia en los planos económico, social y medioambiental. En el marco de la iniciativa de crecimiento y los programas de puesta en práctica inmediata, el Consejo Europeo destaca la importancia de la realización de los proyectos prioritarios en materia de redes de transporte y de energía e invita a la Unión y a los Estados miembros a que prosigan sus esfuerzos de inversión y fomenten asociaciones entre los sectores público y privado». También se reflexiona sobre el hecho de que la estabilidad presupuestaria, a pesar de encontrarse

---

fuera de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, determina la actividad administrativa en esta materia, condicionando las cláusulas que se incluyen en los contratos, e incluso abriendo la puerta a nuevas modalidades contractuales que no están recogidas en la legislación, impulsando y retrayendo también la utilización de una figura en un momento dado.

A lo largo del primer capítulo, descriptivo del marco de la estabilidad comunitaria, se observa cómo Eurostat (oficina estadística de la Comisión Europea) ha ido delimitando los supuestos en que una determinada operación computa o no a efectos del déficit público, por aplicación de los criterios de contabilidad pública recogidos en el Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad Europea [Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, conocido como SEC-95] y cómo los entes públicos están afinando los procedimientos, e incluso configurando otros nuevos, para construir infraestructuras sin que tengan efectos negativos en el déficit público, esto es, no consolidando su coste a efectos del mismo.

El autor considera que al problema tradicional de la escasez de recursos se ha añadido ahora el de la estabilidad presupuestaria, que es, sin lugar a dudas, el factor que más está transformando los sistemas tradicionales de construcción de obras públicas, en ocasiones sin una valoración suficiente de la ponderación entre los efectos del déficit y los costes añadidos que pueden existir por recurrir a mecanismos de colaboración privada para eludir los límites comunitarios. En la actualidad diversos son los procedimientos y las formas para afrontar la construcción de infraestructuras, pero muchas de ellas parten de dicha participación de los particulares. Eurostat ha fomentado el uso de figuras complejas y la utilización de instrumentos que se separen de la fisonomía tradicional de los contratos de obra. Bien se podría decir, incluso, que el organismo estadístico europeo premia una buena utilización de la ingeniería financiera, de los trucos contables, de los recovecos que se abren en el SEC-95, mediante la desconsolidación de dichas operaciones en las cuentas de dicho Estado, permitiendo mantener un alto nivel de inversión y una mejor prestación de los servicios públicos.

En el segundo capítulo se estudia la doctrina de Eurostat sobre la consolidación en las cuentas de las Administraciones Públicas. El análisis se centra en los principios contables sobre la contabilización de las operaciones de construcción de infraestructuras, elemento básico para el entendimiento de su efecto sobre la estabilidad presupuestaria. Dos son las principales razones por las que el autor expone en este capítulo los principios básicos que Eurostat ha ido afirmando en aplicación del SEC-95: por un lado, el procedimiento de déficit excesivo que prevé el artículo 104 del Tratado de Maastricht, que compone un contenido obligatorio desde el punto de vista económico y presupuestario, sobre todo desde el momento en que el diseño y la ejecución de la política monetaria corresponden al Banco Central Europeo y, por otro lado, el propio ordenamiento jurídico español, que ha hecho un llamamiento expreso a los criterios que se aprueben para disponer de un sistema de cuentas armonizado en el ámbito comunitario.

En la actualidad, como sostiene GONZÁLEZ GARCÍA, «para intentar eludir estos topes de déficit y dar respuesta a las necesidades de infraestructuras, se utilizan personas interpuestas, dependientes de la propia administración, o se recurre a las fórmulas de cooperación público-privada con lo que aparece la cuestión clave: determinar en qué contabilidad han de reflejarse estas operaciones, más allá de cuál sea la forma jurídica empleada y teniendo siempre presente que cabe

---

la opción de que se apunte en el balance del ente público o que, por el contrario, se produzca la denominada desconsolidación, esto es, se registra en el balance del productor de mercado con el que ha actuado la Administración y, en consecuencia, no entra en el balance de dicho ente público, con lo cual no contribuye a la formación de déficit, que es lo que, en ciertos umbrales, está prohibido en el ámbito comunitario».

Ya en el capítulo tercero, se considera la utilización de la concesión de obra pública, figura que, aparentemente, menos dificultades podría plantear a una Administración Pública en relación con la consolidación del coste de la operación en su contabilidad. A lo largo de dicho capítulo, el autor analiza diversos aspectos como el de la asunción de riesgos por parte del concesionario; la participación pública en la financiación de la construcción de la obra, mediante aportaciones dinerarias y no dinerarias, subvenciones, créditos participativos y avales; la retribución por el concesionario por la utilización de la obra (peajes duros, en la sombra, blandos, pagos por disponibilidad de parte de la Administración); la importancia del equilibrio económico del contrato en las cuentas públicas y el problema de la situación contable del activo de la obra durante la vida de la concesión y a la finalización de la misma.

En el siguiente capítulo, el profesor GONZÁLEZ GARCÍA estudia la nueva modalidad contractual del arrendamiento operativo –que no computa a nivel de déficit público, siempre que los elementos centrales relativos a la construcción del inmueble recaigan en manos del particular y siempre que no haya ningún factor que distorsione de forma directa o indirecta el hecho de que es el particular el que asume todos los riesgos– y que responde a las siguientes características: «es un contrato mixto, que se configura sobre la concurrencia de los siguientes tres elementos: i) en primer lugar, se encomienda la construcción de la infraestructura por parte de la Administración Pública a la entidad arrendataria del inmueble, ii) en segundo término, el destino del inmueble es su utilización por parte de la administración para lo cual, una vez finalizada la realización de las obras, se procede a su arrendamiento a la Administración Pública que ha encomendado la ejecución de la obra y iii) por último, como instrumento que sirve esencialmente para la retención de riesgos por el particular, durante toda la vida del contrato de arrendamiento, el particular arrendatario será el titular del derecho de propiedad sobre el edificio construido».

El último capítulo se dedica a las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas y cómo computan sus actividades, tanto en la fórmula de entidad de derecho público –RENFE, Autoridades Portuarias, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)– como en la de sociedad mercantil –supuesto previsto para la Administración estatal de la construcción y/o explotación de carreteras públicas y obras hidráulicas– o, en los últimos tiempos, buscando la participación privada en el capital (como ocurre con los ejemplos de «Madrid Calle 30, S.A.» y MINTRA en relación con el Metrosur).

*Miguel Ángel Martínez Lago*

*Valeria Marrocco*