

RESEÑA:



LAS NUEVAS FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUTURAS PÚBLICAS LI Semana de Estudios de Derecho Financiero

Edición: Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros
(Varios autores)
Presentación: Enrique Giménez-Reyna Rodríguez y Javier Martín
Fernández
Prólogo: José María López Geta

Instituto de Estudios Fiscales
Colección: Estudios Jurídicos

(El presente documento incluye:
Índice,
Presentación y
Prólogo)

ÍNDICE

	<i>Páginas</i>
PRESENTACIÓN, por Enrique Giménez-Reyna y Javier Martín.....	7
PRÓLOGO, por José María López Geta	9
1. Estudio introductorio: “La financiación privada de infraestructuras públicas: una visión general”	11
Ana Juan Lozano. Jesús Rodríguez Márquez.	
2. El ordenamiento español y las nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras públicas	37
– “Análisis crítico de las fórmulas de colaboración público-privada aparecidas en España”.....	39
Bernardino Benito López. Vicente Montesinos Julve.	
– “Construcción de infraestructuras públicas y privatización. Nota sobre el contrato de colaboración público-privada”	65
Julio V. González García.	
– “Financiación privada de obras públicas”	87
Gloria Alarcón García.	
– “Financiación de infraestructuras y crédito público local”	109
Javier Martín Fernández.	
– “Potestad tarifaria y fórmulas de copago en la financiación privada de los servicios públicos”	133
Mercedes Ruíz Garijo.	
– “La financiación de obras de urbanización: cuotas derivadas de las actuaciones de nueva urbanización y canon de urbanización”	145
José Luis Monedero Arandilla.	
3. Régimen tributario de las concesiones administrativas	161
– “Las concesiones en la imposición indirecta. Especial referencia a la concesión de obra”	163
César García Novoa.	

	<u>Páginas</u>
– “Notas acerca de la tributación indirecta en los contratos de concesión de obra pública”	205
José Luis Fernández Picazo Callejo.	
– “La aplicación del IVA y de TPO al otorgamiento de concesiones de obra pública”	215
Ramón Falcón y Tella.	
– “Las concesiones administrativas y los puntos de conexión en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales”	235
Domingo Carbajo Vasco.	
– “La «concesión administrativa» como fórmula de financiación de las infraestructuras públicas. La tributación de las concesiones administrativas en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas”	245
Luis Cedillo López.	
– “La concesiones administrativas en los impuestos locales”	341
Gemma Patón García.	
4. Derecho comunitario	389
– “La compatibilidad de los gravámenes por la utilización de determinadas infraestructuras con otros tributos y con el régimen de ayudas del Estado”	391
Cristina García-Herrera Blanco.	
Amparo Grau Ruiz.	
5. Derecho comparado	401
– “La financiación de las infraestructuras públicas de países en vías de desarrollo pero con una importante riqueza en recursos naturales: problemas y soluciones”	403
Belén García Carretero.	

PRESENTACIÓN

DESPUÉS de un buen número de Jornadas dedicadas al estudio de diversos aspectos relacionados con los ingresos públicos y, más concretamente, con los recursos tributarios, esta II edición responde, perfectamente, a la denominación y objetivos de la Fundación, que no son otros que el fomento y la promoción de los estudios en Derecho Financiero. Como sabemos, esta disciplina jurídica se ocupa del análisis de la actividad financiera pública, que es, básicamente, una actividad de ingreso y gasto público. Ambas vertientes se encuentran íntimamente relacionadas: los Entes públicos obtienen ingresos para la financiación de los gastos públicos. Dicha conexión entre estas dos dimensiones aparece claramente reflejada en el art. 31 de la Constitución Española, cuando establece, en su apartado primero, los principios de justicia tributaria y, a continuación, en su apartado segundo, los principios rectores del gasto público.

Pues bien, si hay un tema en el que esta ligazón entre las dos vertientes de la actividad financiera pública se pone de manifiesto es en el de la financiación privada de las infraestructuras públicas. No debe dejar de reconocerse que su nacimiento y proliferación en los países europeos y, dentro de los mismos, en España, obedece a razones vinculadas al gasto público. Así, las restricciones presupuestarias impuestas por el Tratado de Maastrich plantearon un serio problema a los gestores públicos, consistente en tener que optar por cumplir con el objetivo de estabilidad o por sacrificar la realización de obras e infraestructuras necesarias y que los ciudadanos percibían como tales.

Ante esta tesitura y con la finalidad de escapar de esta elección “*imposible*”, los responsables de las diferentes Administraciones –también los españoles, con especial insistencia, los autonómicos- comenzaron a dar entrada a la iniciativa privada para la financiación de obras públicas. De esta manera se conseguía un doble objetivo, según las fórmulas concretas elegidas. En unos casos, que la construcción de las infraestructuras no tuvieran impacto en las cuentas públicas. Es lo que sucede, por ejemplo, en el modelo concesional tradicional, donde la obra es financiada mediante peajes abonados por los usuarios. En otros casos, acometer las obras a un ritmo más rápido que el reflejado en las asignaciones presupuestarias. Buenos ejemplos de esta situación son los denominados “*peaje-sombra*” y “*modelo alemán*”.

Como puede comprobarse, se trata de un problema de gasto público el que ha originado estas nuevas fórmulas, cuya aplicación práctica ha ido por delante

de su regulación y, sobre todo, de su análisis por parte de los estudiosos, especialmente los pertenecientes al ámbito jurídico. En este sentido, esta LI Semana pretende contribuir al análisis, desde una perspectiva jurídica de gasto público, de la participación privada en la financiación de obras públicas. Sin embargo, nuestra pretensión no ha sido la de limitarnos al estricto ámbito del Derecho Financiero, ya que la realidad estudiada es mucho más rica. Por ello, también recogemos aportaciones realizadas desde la Contabilidad, en la medida en que todo se inició como un problema del impacto de la realización de las infraestructuras sobre las cuentas y el déficit públicos. Del mismo modo, también puede encontrarse en la presente obra algún estudio realizado desde una perspectiva del Derecho Administrativo, ya que esta nueva realidad ha llegado a modificar los tipos contractuales tradicionales, con la aparición de nuevas figuras, como la concesión de obra pública o el nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.

Ahora bien, lo que se inició como un problema de gasto público también produce importantes consecuencias desde el lado del ingreso, de ahí nuestra referencia anterior a la conexión entre ambas vertientes. Y ello ya que la proliferación de este tipo de fórmulas determina que buena parte de las obras que antes se financiaban con cargo a impuestos o, en general, a tributos no afectados, pasan ahora a financiarse con tarifas que, formalmente, no tienen naturaleza tributaria o con cargo a tributos afectados. Por tanto, puede afirmarse que estas nuevas figuras y fórmulas de financiación de las infraestructuras han provocado una alteración profunda en el sistema de ingresos públicos. Por ello, también merece la pena analizar, como se hace en la presente obra, cuál es, más allá de las formas, la verdadera naturaleza jurídica de la potestad tarifaria o cómo la afectación de los recursos determina una mayor o menor aceptación social del sistema.

Para finalizar, tampoco se puede olvidar, desde este mismo ámbito de los ingresos públicos, el régimen tributario de estas nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras. Ya hemos avanzado que su uso intensivo ha demandado la creación de nuevos tipos contractuales en el sector público. Pues bien, algunos de ellos, en especial, la concesión de obra pública, no es más que la yuxtaposición de figuras ya conocidas, como el contrato de obras y la concesión de servicios públicos. Su mistificación en un solo tipo contractual provoca, desde el punto de vista tributario, problemas de calificación muy relevantes, que la presente obra pretende también despejar.

ENRIQUE GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ

JAVIER MARTÍN FERNÁNDEZ

Miembros del Consejo de Estudios de la Fundación
para la Promoción de los Estudios Financieros

PRÓLOGO

EN la mañana del día veintidós de noviembre de dos mil seis tuvo lugar en Madrid la celebración de la Sesión Plenaria de la LI Semana de Estudios de Derecho Financieros, último de los actos públicos que formaban parte del Programa aprobado por el Patronato de la Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros, previa propuesta del Consejo de Estudios. Como viene sucediendo desde el nacimiento de la Semana de Estudios de Derecho Financiero, cada anual edición, con escasas excepciones, está acompañada de un volumen en el que se recopilan los trabajos aportados por los partícipes en las mismas.

Como ya hemos dicho tantas veces –y no nos cansamos de hacerlo por cuanto ello constituye principal motivo de satisfacción para todos los que a lo largo de muchos años han asumido, hemos aceptado, la gratificante tarea, en expresión náutica, de “patronear” la Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros- la colección de volúmenes actualmente existente constituye, además de un patrimonio cultural inmejorable, el testimonio material de una presencia social real y relevante, como así se ha reconocido en el ámbito de los estudiosos del Derecho. Y la formación de ese patrimonio cultural se debe, sobre todo, a la generosa y desinteresada colaboración de los mejores especialistas en los distintos aspectos ofrecidos por el tema monográfico tratado en cada edición de la Semana de Estudios de Derecho Financiero.

Con el paso del tiempo, los contenidos de los volúmenes a que me refería más arriba constituyen un cuerpo de doctrina en el que se refleja gran parte de la historia del Derecho español, acervo doctrinal al que durante décadas han acudido, y siguen haciéndolo, todos aquellos que en algún momento abordan el estudio de materias tratadas en la Semana de Estudios de Derecho Financiero. Con frecuencia, la Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros recibe solicitudes de textos muy antiguos, no sólo de los ámbitos universitarios, también de quienes desarrollan la actividad profesional de la asesoría fiscal, ya que determinadas “Semanas” no se encuentran fácilmente en las Bibliotecas y si éstas últimas cuentan con ellas, los respectivos volúmenes, los más antiguos, presentan un muy mal estado de conservación. Consciente de ello, la Fundación ha comenzado a incluir en su Pagina Web (www.fundef.org) el texto íntegro de los contenidos de la Semana de Estudios de Derecho Financiero, comenzando por los volúmenes que recogen las primeras, las que podríamos denominar “históricas”. De este modo quienes en ello estén interesados podrán disponer de forma rápida y cómoda, y de modo gratuito, de los elementos de trabajo que precisen.

Desde su creación, la Semana de Estudios de Derecho Financiero se ha caracterizado por los planteamientos básicamente teórico-doctrinales de la diversidad de materias en ella tratadas a lo largo de sus distintas ediciones, sin perjuicio que en ocasiones la actualidad exigiera análisis eminentemente prácticos de ciertos aspectos, particularmente los relacionados con el sistema tributario español o la incorporación de España a la Unión Europea. A tal efecto, son suficientemente ilustrativos los índices de los más de cuarenta volúmenes publicados hasta la fecha en los que se recogen las Conferencias dictadas, las Ponencias y Comunicaciones presentadas.

De los anteriormente invocados índices resulta, claramente, que en general los temas abordados en la Semana de Estudios de Derecho Financiero han sido los relacionados con los ingresos públicos, principalmente en la vertiente de los tributos, si bien no han faltado ocasiones en que se han tratado otros temas como los de naturaleza económico-financiera. En esta última dirección se ha orientado la LI Semana al ocuparse de las **“Nuevas fórmulas de financiación de las infraestructuras públicas”**. Como el lector tendrá ocasión de comprobar, bajo la genérica rúbrica que ha servido de lema a la LI Semana, los estudios aportados se ocupan de aspectos tan diversos como los de la participación de la iniciativa privada en la financiación de las obras públicas y los contables, la problemática suscitada en el ámbito del Derecho Administrativo por las concesiones de obras públicas (simbiosis de la concesión de servicios públicos y el contrato de obra), o las novedosas formas negociales de colaboración entre el sector público y privado (cuyas implicaciones tributarias son merecedoras de una atención especial a la vista de la emergente “potestad tarifaria”), así como la incidencia que en el sistema de ingresos públicos puede tener el nuevo sistema de financiación de las infraestructuras que, como el de tarifas, ha ocupado el lugar de los ingresos de naturaleza tributaria.

Por último, reiterar nuestro agradecimiento al Instituto de Estudios Fiscales, a los autores de los estudios que incluye el presente libro, a los conferenciantes y ponentes que intervinieron en la Sesión Plenaria de la LI Semana de Estudios de Derecho Financiero, y en general a todos los demás participantes y asistentes a la misma.

JOSÉ MARÍA LÓPEZ GETA
Presidente del Patronato de la Fundación
para la Promoción de los Estudios Financieros