

con el transporte aéreo, como la asistencia en tierra, el mantenimiento de aeronaves o la restauración a bordo; hasta otras actividades indirectas, como los sistemas informáticos de reservas o la actuación de las agencias de viajes y transportes.

El autor afirma que la obra no es una exposición exhaustiva de todos los aspectos del transporte aéreo, pero sin ninguna duda son escasas las referencias que exceden de todas las materias analizadas en este estudio, que se caracteriza por abordar una materia de gran complejidad y numerosos matices, de forma rigurosa y didáctica; lo que permite al autor adentrarse en distintos campos vinculados relacionados con el objeto principal. Este libro se configura como una obra de gran magnitud, referencia para el estudio del Derecho Aeronáutico, y paradigma de buen hacer y completo trabajo en el ámbito del Derecho Administrativo especial. Sin duda, la claridad en la exposición del autor contrasta con el caos y congestión al que nos tiene acostumbrados un medio de transporte como el aéreo; saturado por su gran demanda, y con una proyección de futuro imparable, los siguientes estados de su evolución estarán determinados por nuevos desarrollos tecnológicos y la adaptación a los mismos de la regulación administrativa.

M.<sup>a</sup> Remedios ZAMORA ROSELLÓ

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.: *Financiación de infraestructuras públicas y estabilidad presupuestaria*, Tirant lo Blach, Valencia, 2007, 245 págs.

«¿El coste de construcción y mantenimiento de la infraestructura computa a efectos de déficit público?». Ésta es la pregunta clave de la que se sirve Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA para, a lo largo de esta monografía, ir desgarrando el funcionamiento del principio comunitario de estabilidad presupuestaria en su aplicación en uno de los sectores más importantes del Derecho administrativo: el de las obras públicas.

La decisión de incorporarse a una organización internacional de integración como la Unión Europea implicó que el Estado español asumiera la normativa comunitaria y limitase voluntariamente su capacidad de actuación en aquellos ámbitos cuyo ejercicio de competencias se cedía a las instituciones de Bruselas. En esta línea, el ingreso de España en la Unión Económica y Monetaria significó para sus Administraciones públicas la admisión de un límite a su capacidad de endeudamiento, dado que para cumplir con la normativa de convergencia económica europea y con el principio de estabilidad presupuestaria, los entes públicos se ven desde entonces obligados a contener su gasto público y mantenerlo dentro de los límites que les marcan las normas comunitarias. De otro modo, si se incurre en un incumplimiento, se activa contra el Estado español el procedimiento sancionador de déficit público.

Este recorte de libertad presupuestaria ha tenido un especial impacto en el ámbito de la construcción de infraestructuras públicas, que constituye, como resalta el autor, «el elemento más importante de la política de inversiones de un Gobierno». Es incuestionable la necesidad de construir infraestructuras, de igual modo que es indudable la exigencia de hacer grandes inversiones para su financiación. Tradicionalmente, el problema principal de la construcción de obras públicas consistía en la búsqueda de la financiación que se requería para sufragarlas. Desde la entrada de España en la UEM, a este problema se le ha sumado otro, cual es el del modo en que se computan tales inversiones a efectos del déficit público. Es fácilmente comprensible que la inclusión de las partidas contables que corresponden a las inversiones de infraestructuras sean capaces de desequilibrar el presupuesto de las Administraciones, generando más gasto público del permitido por la normativa europea. La repercusión que tal financiación tiene en el déficit público ha estimulado la búsqueda por las Administraciones de diversos mecanismos jurídicos que les permitan, sin renunciar a la estabilidad presupuestaria impuesta por la UE, continuar con la política de construcción y mantenimiento de infraestructuras, por

otra parte necesarias para el desarrollo tanto de la economía del propio país como de la europea. De esta forma, la consolidación, o más bien la posibilidad de desconsolidación, en las cuentas públicas del gasto que conlleva la construcción de determinadas infraestructuras ha pasado a ser el problema principal de este sector del ordenamiento, así como la piedra angular sobre la que descansa en muchas ocasiones la elección administrativa del mecanismo adoptado para la ejecución y gestión de las obras públicas.

Efectivamente, antes las Administraciones públicas elegían el modo de gestionar las obras en base a sus necesidades de financiación y teniendo en cuenta el interés general al que respondían. En la actualidad, por efecto del ineludible cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria comunitario, los entes públicos, si quieren mantener su actividad en el sector de las obras públicas, tienen que analizar la gestión de las mismas desde una perspectiva jurídico-financiera, tal y como deja patente Julio GONZÁLEZ a través de esta monografía. La decisión administrativa del mecanismo de gestión a utilizar se fundamenta casi exclusivamente en el impacto que dicha inversión pueda tener en las cuentas públicas. Esta situación, como expone el autor, ha desembocado en la liberalización de la gestión de las obras públicas, buscando las propias Administraciones los medios jurídicos que, permitiendo la participación de los particulares, menos repercusión tengan en las cuentas públicas y que, al mismo tiempo y desde otra perspectiva, más escapen al control público.

Resulta paradójico, como demuestra Julio GONZÁLEZ en este magnífico libro, que para dar cumplimiento a las normas contables comunitarias y poder mantener los niveles de déficit público dentro de los límites impuestos por la UE, las Administraciones españolas estén recurriendo a una verdadera «ingeniería jurídico-financiera» a la hora de determinar las figuras jurídicas a emplear en la construcción de infraestructuras. Figuras que, por otra parte, son menos beneficiosas y más costosas que si asumiesen las propias Administraciones de forma directa dicha construcción. A través de estas modalidades

jurídicas, por tanto, sólo se consigue que, a la larga, las obras públicas resulten más caras y menos eficientes, lo cual se vuelve en contra de la salud de la contabilidad pública, fin último del principio de estabilidad presupuestaria.

Esta novedosa obra, que está a caballo entre el Derecho comunitario y el Derecho administrativo, aborda la relación existente entre uno de los principios estructurales del Derecho comunitario, el principio de estabilidad presupuestaria, y uno de los sectores clave del Derecho administrativo, el de la construcción de obras públicas. El objeto central de la monografía lo constituye el análisis de los efectos que tiene la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de la contratación administrativa para la construcción de infraestructuras. La investigación de tan compleja cuestión la afronta el autor yendo de lo general a lo particular. Así, dedica los dos primeros capítulos a la exposición general del problema y al estudio del funcionamiento del principio de estabilidad presupuestaria, para pasar después en los tres siguientes capítulos al examen de los supuestos concretos empleados por las Administraciones públicas para ejecutar obras públicas sin que se descompenen las cuentas del gasto público. Desde las primeras páginas del libro, el autor deja clara su intención de demostrar que «el corsé de la estabilidad presupuestaria ha hecho que los entes públicos tengan que recurrir a figuras jurídicas complejas», en las que intervienen actores diversos. En concreto, él analiza las tres figuras más empleadas por las Administraciones: el contrato de concesión de obra pública, el arrendamiento operativo y la constitución de entidades instrumentales.

En el primer capítulo, muy útil para situar al lector ante el núcleo central de la monografía, Julio GONZÁLEZ analiza conceptos claves de la relación del principio de estabilidad presupuestaria en su aplicación a la contratación administrativa de las obras públicas. Comienza el capítulo fundamentando el cambio que ha sufrido la evidente tendencia escapista de la normativa de contratación administrativa, que ha pasado de eludir los elementos jurídicos a evitar la aplicación de los criterios de contabilidad pública de la norma-

tiva europea, conocidos como SEC95 (Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales). Se aborda a continuación el estudio de los elementos básicos que componen el principio de estabilidad presupuestaria europea, así como su traducción en las normas de contabilidad pública SEC95. A partir de ese momento, el autor se centra en la repercusión que estas normas tienen en el desarrollo jurídico de la financiación de infraestructuras, mostrando cómo por cumplimiento de la normativa comunitaria los entes públicos recurren a asociaciones público-privadas cuyo funcionamiento permite poner en tela de juicio la transparencia de la contabilidad administrativa.

Una vez expuesto el marco general de la cuestión, en el siguiente capítulo se efectúa el análisis de los principios contables aplicables a las operaciones de construcción de infraestructuras públicas. Para que la huida contable en la financiación de las obras públicas sea una realidad, y se cumpla así con el principio de estabilidad presupuestaria, los entes públicos no sólo tienen que darle a las operaciones una apariencia jurídica, sino que también «necesitan ubicar adecuadamente la operación» desde un punto de vista contable. En este sentido, resulta imprescindible el examen que hace el autor en este capítulo de la definición de Administración pública y de unidad institucional, así como de la transferencia de riesgo que se establece en el sistema SEC95.

Los tres capítulos siguientes los dedica el profesor GONZÁLEZ GARCÍA a demostrar cómo se puede cumplir con los principios comunitarios del sistema SEC95 sin renunciar a la construcción de infraestructuras costosas, utilizando para ello tres figuras jurídicas que permiten desconsolidar el importe de sus operaciones; a saber, el contrato de concesión de obra pública (capítulo III), el de arrendamiento operativo (capítulo IV) y la creación de entidades instrumentales de las Administraciones públicas (capítulo V). Esta parte de la monografía constituye una espléndida revisión de las prácticas actuales de las Administraciones españolas en el ámbito de la construcción de infraestructuras.

El contrato de concesión de obra pública, como empieza reconociendo el au-

tor, es el mecanismo aparentemente más sencillo para permitir que las Administraciones públicas no asuman el riesgo económico de las operaciones de infraestructuras y, por tanto, *a priori* se puede afirmar que la no consolidación de su cuantía en la contabilidad pública es legal. Sin embargo, Julio GONZÁLEZ argumenta magistralmente que la variedad de este tipo de contrato, la falta de claridad en algunos de los preceptos legales que lo regulan, el contenido de las cláusulas que se firman en las concesiones, así como la participación efectiva que tiene la Administración en su ejecución, permiten dudar del traslado del riesgo de la Administración al particular y, por tanto, de la legalidad de la desconsolidación de la operación económica. A través del capítulo III, y haciendo un análisis más profundo e individualizado de este tipo de contrato, el autor va distinguiendo los casos en que la distribución del riesgo permite desconsolidar su cuantía de aquellos otros en los que tal situación no es admisible.

En los supuestos en los que, por no existir rentabilidad económica en la operación, resulta complicado justificar una concesión administrativa, los entes públicos españoles recurren al contrato de arrendamiento operativo. En el capítulo IV se hace un espléndido análisis de este novedoso mecanismo de financiación de infraestructuras. Como señala Julio GONZÁLEZ, se trata de una fórmula jurídica nueva en el Derecho español, que se hereda de los ordenamientos jurídicos anglosajones. Desde el punto de vista contable, presenta la gran ventaja de que siempre se desconsolidan su cuantía, salvo que no se cumpla el requisito básico de que sea el particular el que asuma los riesgos de la operación. En consecuencia, el efecto sobre el déficit público de las operaciones cubiertas por este contrato es nulo. Por otra parte, desde el punto de vista estrictamente jurídico se trata de un mecanismo no regulado. De forma expresa, no se recoge en ninguna de las leyes administrativas. En base a su naturaleza de arrendamiento de bienes, según expone el autor, se le aplica parcialmente la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. No obstante, la alegación de esta figura es uno de sus atractivos, puesto que se

convierte en una forma contractual más flexible, en la que la Administración puede incluir las cláusulas y condiciones que estime oportunas con mayor facilidad. Una reflexión desde la perspectiva del principio de estabilidad presupuestaria deja patente, como señala Julio GONZÁLEZ, que su uso muestra los defectos del sistema SEC95. Este capítulo, sin duda, recoge el ejemplo más llamativo de los tres supuestos considerados en el libro.

Termina la monografía con la investigación de la contabilidad de las entidades instrumentales encargadas de la ejecución de infraestructuras. A primera vista, puede resultar sorprendente pensar que a una Administración pública se le permita desconsolidar los gastos en infraestructuras mediante la creación de una entidad instrumental, a la que esa misma Administración de vida. Sin embargo, las propias normas contables europeas apoyan la existencia de estas situaciones, como prueba el autor, siempre y cuando se cumplan tres requisitos: que el ente instrumental constituya una unidad institucional, que su actividad esté orientada al mercado y que exista una transferencia efectiva del riesgo de la Administración matriz y la instrumental. En este último capítulo, Julio GONZÁLEZ hace un repaso de la aplicación que las Administraciones españolas han hecho del sistema SEC95, en aquellos casos en los que han creado entidades instrumentales para la ejecución de infraestructuras públicas.

«Construir sin afectar al déficit público» es la frase del propio autor que mejor define la esencia de esta monografía de máxima actualidad, que viene a llenar un hueco que existía hasta ahora en la doctrina comunitaria española. Abordar el análisis de un tema tan complicado requiere un conocimiento profundo tanto del régimen del SEC 95 como de la aplicación práctica que del mismo hacen sus Estados miembros. Pocos juristas pueden demostrar el haber alcanzado ese grado, y entre ellos, sin duda, hay que situar a Julio GONZÁLEZ GARCÍA, tal y como atestigua este libro. La seriedad, la rigurosidad y la profundidad con las que Julio GONZÁLEZ analiza el funcionamiento del principio de estabilidad presupuestaria, el sistema SEC95 y los diferentes mecanismos em-

pleados por las Administraciones públicas españolas para eludir esas normas, dejando en evidencia las prácticas administrativas alegales que se utilizan, como es el caso del arrendamiento operativo, sorprenden capítulo a capítulo al lector. Por otra parte, el enfoque del que se sirve el autor en su análisis, presentando desde una perspectiva jurídica temas que hasta la fecha sólo habían sido tratados desde un punto de vista contable, hacen de esta monografía una obra imprescindible para la comprensión de uno de los principios estructurales del ordenamiento comunitario, el principio de estabilidad presupuestaria.

Esther LÓPEZ BARRERO

MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, Jerónimo: *Empresas en participación (joint ventures) y Derecho comunitario de la competencia* (Prólogo de Michel WAELBROECK), Editorial Bosch, Barcelona, 2007, 508 páginas.

Cada vez queda más lejos la unidad entre personalidad jurídica y actividad económica. Las empresas se estructuran en grupos complejos y cadenas de acuerdos intersocietarios a nivel nacional o europeo. La participación entre empresas (*joint-ventures*) constituye un ejemplo más de ello. Desde el punto de vista de la defensa de la competencia, esa estructura de funcionamiento puede presentar aspectos tanto cooperativos como concentrativos. El análisis de las restricciones a la competencia, pues, resulta especialmente complejo y estimulante.

Simplificando mucho, si consideramos las *joint-ventures* como acuerdos que restringen la competencia (art. 81 TCE), el enfoque será represivo-conductual; si las consideramos desde el punto de vista concentrativo (art. 82 TCE y Reglamento de concentraciones), el enfoque será proactivo-estructural (cfr. las múltiples variantes de ello en las tablas de las págs. 208 y ss.).

Las autoridades europeas de defensa de la competencia aplicaron durante años