

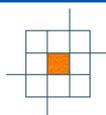
EXPANSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL EN LAS AUTONOMÍAS Y AYUNTAMIENTOS. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS POSIBLES CAUSAS

*Juan R. Cuadrado Roura
Marta Carrillo Neff*

SERIE

**DOCUMENTOS
DE TRABAJO**

03/2008



servilab

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ANALISIS

ECONOMICO Y SOCIAL

Plaza de la Victoria, 2. 28802. Alcalá de Henares. Madrid - Telf. (34)918855225 Fax (34)918855211

E-mail: servilab@uah.es



Universidad
de Alcalá

DOCUMENTOS DE TRABAJO

La serie Documentos de Trabajo que edita el Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB), incluye avances y resultados de los trabajos de investigación realizados como parte de los programas y proyectos del Instituto y por colaboradores del mismo.

Los Documentos de Trabajo se encuentran disponibles en Internet

http://www.servilab.org/iaaes_sp/publicaciones.htm

ISSN: 1139-6148

ÚLTIMOS DOCUMENTOS PUBLICADOS

WP-10/06 EL DESARROLLO DE LOS ESTUDIOS DE ECONOMÍA REGIONAL EN ESPAÑA

Juan Ramón Cuadrado Roura.

WP-01/07 PUBLIC SECTOR PERFORMANCE AND EFFICIENCY IN EUROPE: THE ROLE OF PUBLIC R&D

Andrés Maroto Sánchez y Luis Rubalcaba Bermejo

WP-02/07 THE DESIRABILITY OF MULTI-EQUATIONAL APPROACHES FOR THE STUDY OF ECONOMIC GROWTH. AN EMPIRICAL EVIDENCE

Gregorio Giménez y Jaime Sanaú.

WP-03/07 REGIONAL DIFFERENCES IN WOMEN'S PART TIME EMPLOYMENT. AN ANALYSIS OF SUPPLY AND DEMAND

Juan Ramón Cuadrado Roura, Carlos Iglesias Fernández y Raquel Llorente Heras.

WP-04/07 EL CRECIMIENTO EN LOS SERVICIOS. ¿OBSTÁCULO O IMPULSOR DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD? UN ANÁLISIS COMPARADO

Andrés Maroto Sánchez y Juan Ramón Cuadrado Roura.

WP-01/08 THE COMPETITIVENESS OF EUROPEAN SERVICES

Luis Rubalcaba Bermejo, Gisela Di Meglio, Stefano Visintin, Andrés Maroto y Jorge Gallego

WP-02/08 LABOUR PRODUCTIVITY AND CYCLICAL DYNAMICS IN THE SERVICE SECTOR

Andrés Maroto Sánchez



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ANÁLISIS
ECONÓMICO Y SOCIAL

Plaza de la Victoria, 2. 28802. Alcalá de Henares. Madrid - Telf. (34)918855225 Fax (34)918855211
Correo electrónico de contacto: servilab@uah.es
Página WEB: www.servilab.org



Universidad
de Alcalá

EXPANSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL EN LAS AUTONOMÍAS Y AYUNTAMIENTOS. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS POSIBLES CAUSAS

RESUMEN:

Uno de los hechos destacables en la evolución de las comunidades autónomas y los municipios españoles en la última década es el fuerte crecimiento que ha experimentado el número de empresas públicas creadas. Un crecimiento que contrasta claramente con el proceso de reducción que ha seguido el sector público empresarial del Estado, a través de las privatizaciones y la liquidación de empresas que anteriormente eran públicas. El texto expondrá los datos que reflejan este hecho y propondrá un conjunto de causas o razones que pueden justificar este hecho desde la óptica de las administraciones autonómicas y municipales. Entre dichas causas figuran la posibilidad de que a través de tales empresas pueda incrementarse el endeudamiento de las respectivas administraciones, o el desarrollo de 'INIs' regionales como consecuencia de la absorción de empresas con problemas o bien la creación de otras que se consideraron de especial interés para la región o municipio.

PALABRAS CLAVES: Sector Público Empresarial, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Endeudamiento.

ABSTRACT:

One of the most remarkable facts in the recent evolution of the Spanish economy is the high growth of public firms created by regional governments and local administrations. This growth clearly contrasts with the reduction of the public sector size obtained during the same period by the central government through privatisations. This paper display data about the current number of public corporations showing this evolution and propose some reasons that could explain this development. Among the possible theoretical explanations is the ability to increase the indebtedness level of public administrations avoiding legal limitations and the development of functions by regional governments that traditionally were assumed by the old public group INI, as the absorption of private firms with losses or the creation of public groups for regional and local industrialization.

KEY WORDS: Public Enterprise Sector, Regional Governments, Local Administrations, Indebtedness

AUTORES:

JUAN R. CUADRADO ROURA, Departamento de Economía Aplicada e Instituto de Análisis Económico y Social. UNIVERSIDAD DE ALCALÁ. (jr.cuadrado@uah.es)

MARTA CARRILLO NEFF, Universidad de Alcalá y Consejo Consultivo de Privatizaciones. (m.carrillo@retemail.es)

ÍNDICE

1. Introducción	5
2. La evolución del Sector Público Empresarial entre 1998 y 2006.....	6
2.1. El Sector Público Empresarial en las CC.AA.	10
2.2. El Sector Público Empresarial Local	13
3. Explicaciones teoricas sobre el Crecimiento del Sector Público Empresarial autonómico	13
3.1. La Huida del Derecho Administrativo	14
3.2. La Capacidad de Endeudamiento.....	15
3.3. La Creación de Sociedades Instrumentales.....	18
3.4. La Aparición de Nuevos "INIS Autonómicos"	19
4. El Aumento del Endeudamiento y su Posible Influencia en la Creación de Empresas Públicas Autonómicas	21
5. Resumen y Conclusiones.....	26
6. Bibliografía.....	28

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha venido produciendo en España un importante cambio en la estructura y composición del sector público empresarial caracterizado por la existencia de dos tendencias contrapuestas en función del ámbito territorial de adscripción. Mientras que a nivel estatal el proceso de reestructuración del sector público, junto con la privatización de empresas y participaciones públicas, han dado lugar a una reducción considerable del tamaño del sector público empresarial (SPE) adscrito a este nivel de la Administración Central, en el ámbito territorial el efecto ha sido el inverso. El proceso de descentralización de competencias ha favorecido la creación de una amplia estructura empresarial adscrita no sólo a las Comunidades Autónomas (CCAA) sino también, y con especial intensidad en los últimos años, a nivel local. De hecho, la intensidad del crecimiento experimentado por el sector público territorial ha sido mucho mayor que la reducción del SPE de la Administración Central, anulando por tanto la posible tendencia a la reducción global del sector público.

Teóricamente, la participación de las Administraciones Territoriales en entes y empresas públicas responde a la cobertura de objetivos de interés general. Sin embargo, la dimensión alcanzada, así como las funciones desarrolladas por estas empresas podrían no estar justificadas por las nuevas competencias asumidas por las Comunidades, respondiendo por tanto a objetivos diversos planteados por la propia Administración Territorial. Este trabajo tratará de determinar, precisamente, esas otras razones que han podido influir en el crecimiento experimentado por el SPE español en los últimos años. Conviene aclarar que, si bien a efectos de analizar la evolución del SPE en el ámbito territorial se incorporan datos de las empresas constituidas por las Corporaciones Locales, no ha sido posible profundizar en el análisis y características de dichas empresas de ámbito local.

Así, tras analizar en el apartado 0 la evolución del sector público empresarial español, en el apartado 0 de este trabajo se proponen cuatro razones que, desde un punto de vista teórico, podrían explicar los motivos que han llevado a la creación de empresas públicas de las CCAA, contrastándose su posible aplicación sobre ejemplos concretos de empresas públicas creadas en los últimos años. Este análisis se ha completado con un estudio econométrico de la posible relación entre el volumen de endeudamiento de las CCAA y el citado crecimiento del SPE autonómico (apartado 0). Finalmente, el trabajo concluye con un apartado de resumen y conclusiones.

2. LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ENTRE 1998 Y 2006

El análisis de la evolución del SPE parte de la necesidad de delimitar qué se entiende por dicho concepto y, en especial, qué entidades estarían incluidas en el mismo. Esta delimitación no está exenta de cierta dificultad pudiendo variar notablemente su composición en función de la variable o variables que tomemos en cuenta (titularidad, sector de actividad, naturaleza jurídica, etc.). A diferencia de lo que ocurre en la Administración Central, en el ámbito territorial no parece existir consenso en lo que se refiere a la delimitación de su sector empresarial. Así, las Leyes Reguladoras de las Haciendas Públicas de las Comunidades Autónomas, y sus homólogas en la Administración Local, utilizan en general el criterio de la Ley General Presupuestaria de 1988 para delimitar las entidades que conforman el SPE, según la cual formarían parte del mismo los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo y las "Sociedades Estatales" (Entidades de Derecho Público y Sociedades mercantiles de capital mayoritariamente estatal). Sin embargo, algunas CCAA, como La Rioja, han adaptado su normativa al planteamiento de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) de 1997 para la Administración Central, definiendo el SPE como el formado por las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles estatales. De hecho, la IGAE en el informe correspondiente a 2004 destaca la *"ausencia de legislación uniforme en todo el territorio, así como el diferente criterio a la hora de constituir organismos o empresas públicas"*. Con todo, a efectos de este trabajo, se entenderá que forman parte del SPE, y por tanto son "empresas públicas", las sociedades mercantiles y las entidades de derecho público en las que la Administración posea un porcentaje superior al 50% de su capital. Por otro lado, la asignación de una empresa pública a la Administración Central, a una Comunidad Autónoma o a una Administración de carácter local vendrá determinada por el principio de propiedad. Esto es, se entenderá adscrita al nivel de la Administración que, individualmente, posea una participación mayoritaria en la misma.

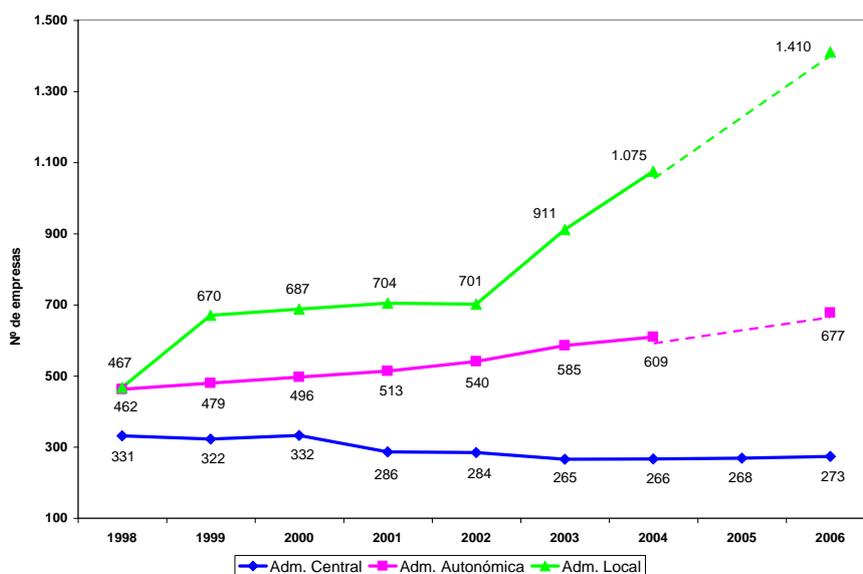
Una vez definido, cabe señalar que en los últimos años se ha venido produciendo en España un profundo cambio en la estructura del SPE determinado por el peso asumido por cada uno de los niveles de la Administración. En dicha evolución se observan dos tendencias claramente diferenciadas. Por un lado, el Estado ha ido reduciendo paulatinamente su presencia en el capital de numerosas empresas públicas debido, principalmente, al proceso de privatizaciones que se inició ya en la década de los ochenta y que alcanzó su mayor intensidad entre 1997 y 1998. Como consecuencia de dicha política privatizadora, así como de los procesos de reordenación del sector público dependiente de la Administración Central del Estado, el número de empresas públicas

dependientes del mismo se ha reducido en torno a un 18%, pasando de las 331 de 1998 a las 273 de 2006. Dicha reducción es todavía más significativa si se tiene en cuenta que una buena parte de las privatizaciones han afectado a las grandes empresas públicas.

Sin embargo, esta reducción en el ámbito estatal ha ido acompañada de un crecimiento mucho mayor del SPE dependiente de las Administraciones Territoriales. Frente a las 929 empresas públicas existentes en 1998, a finales de 2006 dicho número se había incrementado hasta 2.087. Según estos datos, en 2006 en torno al 88% del SPE español estaría adscrito a las Administraciones territoriales (CCAA, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos). O, dicho de otra forma, en dicho intervalo temporal por cada empresa pública que desaparece en el ámbito estatal se han creado veinte dependientes de los gobiernos autonómicos y/o locales.

Efectivamente, sobre la base de la política de descentralización se ha puesto en marcha la creación de un SPE de ámbito territorial (autonómico y local), cuyo nacimiento parece responder, en general, a la cobertura de necesidades y objetivos de interés general, como la promoción del desarrollo regional, la promoción cultural, turística y deportiva, la gestión del suelo y la promoción de viviendas, el desarrollo de las comunicaciones, el desarrollo del medio rural, la producción y promoción industrial o la descongestión de los servicios sanitarios. Sin embargo, en determinados casos la dimensión alcanzada por el SPE territorial parece incluso no estar justificada por las nuevas competencias asumidas por las CCAA.

GRÁFICO 1.
Evolución del Sector Público Empresarial en número de empresas 1998-2006



Fuente: Ministerio de Economía e IGAE

Nota: Los datos de la Adm. Autonómica para el año 2006 no incluyen los del País Vasco puesto que, hasta la fecha, no han sido publicados

El Gráfico 1 muestra las tendencias comentadas y, en especial, el notable crecimiento experimentado por la Administración Autonómica y Local en los últimos años en lo que al número de empresas públicas se refiere. Para su elaboración se han tomado, hasta 2004 los datos publicados por IGAE en sus inventarios anuales sobre el Sector Público Empresarial y Fundacional, mientras que, los datos de 2006, han sido tomados de los inventarios de entes y empresas públicas publicados recientemente por el Ministerio de Economía¹. Hay que tener en cuenta que tal diferencia en las fuentes de datos podría tener – y de hecho así parece ocurrir – algún sesgo metodológico en la evolución observada del número de empresas.

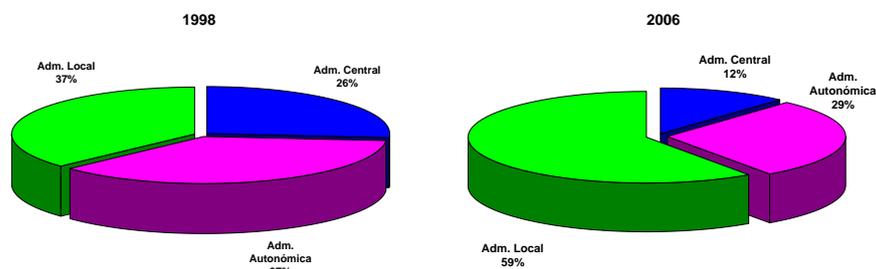
En todo caso, dicho gráfico pone de manifiesto que si bien las CCAA han registrado un notable incremento en los últimos años (215 empresas autonómicas más entre 1998 y 2006), es en el ámbito local donde se ha registrado un mayor crecimiento en lo que al número de empresas se refiere. Concretamente, en el intervalo temporal señalado, a nivel local se habrían creado 943 nuevas empresas, con un crecimiento muy por encima de la media de las Administraciones Territoriales. La cifra de entidades dependientes de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos a finales de 2006 duplica la de empresas autonómicas y es cinco veces superior al número de empresas públicas estatales.

Angoitia Grijalba (2004) señaló que el proceso de descentralización dirigido hacia las CCAA se encuentra definitivamente consolidado, mientras que el traspaso de competencias se estaría produciendo ahora en un segundo nivel, es decir, desde éstas últimas hacia las haciendas locales. De ahí, quizás, los importantes ratios de crecimiento que está experimentando este nivel de la Administración en los últimos ejercicios.

En los gráficos siguientes se observa cómo las CCAA, pese al incremento en el número de empresas públicas dependientes, han disminuido notablemente su participación en el total en los últimos años. De hecho, sólo las Administraciones Locales habrían incrementado su peso en el sector público empresarial español acumulando el 59% en 2006, en función del número de empresas.

¹ Los inventarios de entes del sector público estatal, autonómico y local están disponibles, para su consulta, en la página *web* del Ministerio de Economía y Hacienda: www.meh.es

GRÁFICO 2.
Variación en la Composición del Sector Público Empresarial entre 1998 y 2006

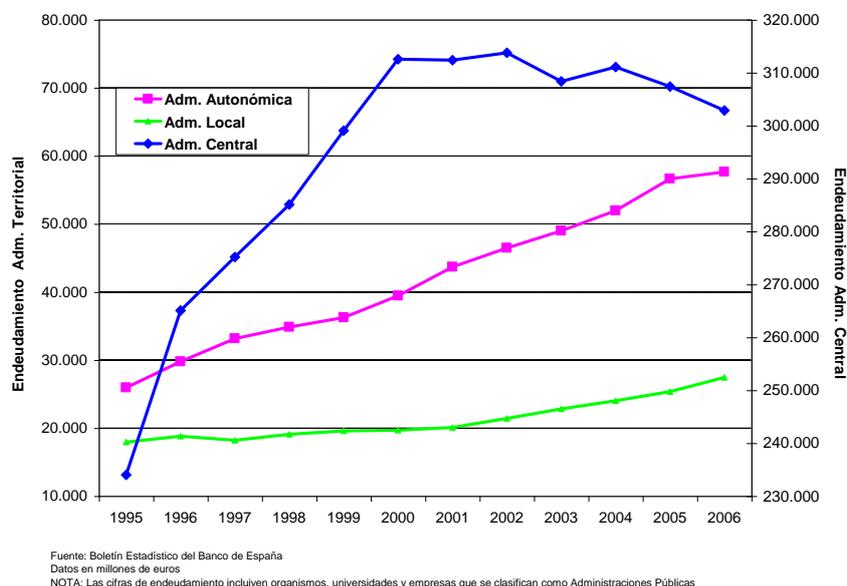


Paralelamente, esta dinámica de creación de empresas públicas en el ámbito territorial se ha visto acompañada de un aumento del gasto público y del nivel de endeudamiento autonómico. Un aspecto esencial del endeudamiento de estas empresas públicas es que, pese a tener como responsable último a la Administración de la cual dependen, no contabiliza en el pasivo de los presupuestos. Gómez Agustín (2000) se refirió ya a este otro endeudamiento como "extraoficial" y alertaba del importante "agujero" que podría entrañar en las cuentas públicas. Según esto, parece posible crear empresas que están bajo el control de la Administración pero que, sin embargo, eluden las restricciones establecidas por dichas administraciones (no tienen obligación de presentar sus cuentas a la IGAE) para el control del endeudamiento.

A la vista de las cifras representadas en el Gráfico 3, parece que las Administraciones Territoriales, y en especial las CCAA, habrían incrementado sus cifras de endeudamiento en mayor proporción que el Estado. Esto sería lógico desde el punto de vista de la transferencia de competencias desde la Administración Central hacia las regiones. Sin embargo, dicho proceso de descentralización no parece haber llevado a cabo una reducción en el endeudamiento del Estado proporcional al incremento de las Administraciones Territoriales, si bien a partir del año 2000, dicha tendencia a endeudarse parece haberse estabilizado.

Sobre la constatación del fuerte crecimiento experimentado por el SPE en el ámbito territorial en los últimos años, Utrilla (2006) señala que tal externalización de funciones de la Administración puede tener aspectos tanto positivos como negativos. Entre los primeros se encontrarían el incremento de la flexibilidad en la prestación de determinados servicios, la introducción de incentivos para conseguir una gestión más eficiente de los recursos o la incorporación de las nuevas formas de gestión al sector público. Entre los negativos, destacan los riesgos derivados de la falta de transparencia de la actuación pública o la relajación de los mecanismos de información y control propios de la Administración, problemas que pueden evidentemente salvarse aunque no exista la obligación de unos controles más directos.

GRÁFICO 3.
Evolución del endeudamiento de las Administraciones Públicas

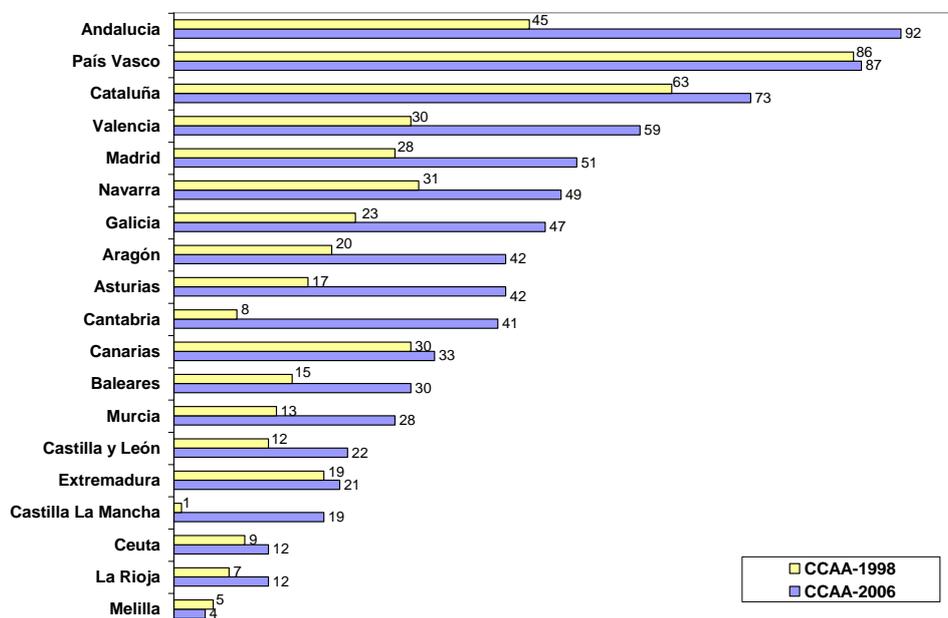


2.1. El Sector Público Empresarial en las CC.AA.

Como señala Utrilla (2006), el marco jurídico actual permite a las CCAA una total autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pudiendo crear cuantos órganos deseen, no sólo dentro de su propia Administración, sino también entes con personalidad jurídica propia. Esto ha favorecido que en los últimos años el SPE de las CCAA haya experimentado un importante crecimiento en lo que al número de "empresas públicas" adscritas al mismo se refiere (un 47% respecto a 1998), aunque su peso relativo dentro de la configuración del sector público empresarial total ha disminuido. En todo caso, pese al citado incremento global, el crecimiento por Comunidades ha sido muy desigual (Gráfico 4). Las tres CCAA con mayor peso son, por este orden: Andalucía (12%), País Vasco (11%)² y Cataluña (10%). Andalucía ha sido, además, la Comunidad que ha experimentado un mayor crecimiento en la creación de nuevas empresas en el intervalo considerado, con 47 empresas, seguida de Cantabria que aumentó el tamaño de su sector público empresarial con 33 nuevas empresas. De hecho, en el citado período, sólo Melilla habría reducido el número de empresas dependientes de la Administración Autonómica.

² El último dato disponible para esta CCAA corresponde a 2004.

GRÁFICO 4.
El Sector Público Empresarial Autonómico por CCAA



Fue nte: IGAE y Ministerio de Economía

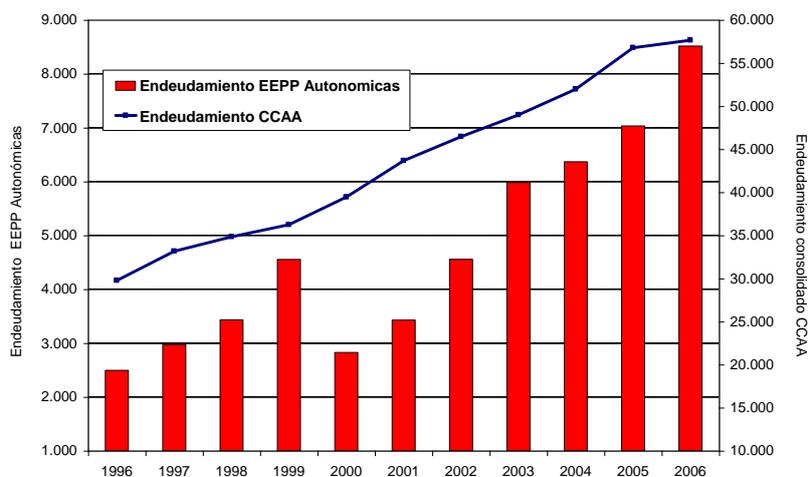
Nota: Para el País Vasco se incluyen los datos de 2004 puesto que, hasta la fecha, no se dispone del número de empresas para 2006

En muchos casos, este crecimiento autonómico no parece haber respondido a un planteamiento concreto o predeterminado por la Comunidad, lo que ha dado lugar a sectores públicos empresariales heterogéneos en cuanto a la forma y naturaleza jurídica, con diferentes porcentajes de participación y actividades y objetivos dispares. De hecho, Jaén y Ortega (2002, p.16) califica de "heterogéneo" el sector público autonómico andaluz mientras Bel (2003) señala, refiriéndose a Cataluña, que su ámbito público empresarial "ha crecido sin ton ni son". Quizá el sector público empresarial vasco sea la excepción a tales planteamientos, donde alrededor del 67% de las empresas públicas se concentran en actividades relacionadas con la energía y la promoción económica.

Ahora bien, como es obvio, a la hora de valorar el tamaño y la evolución del SPE es importante tener en cuenta no sólo el número de empresas, sino el capital de las mismas. No se dispone de información oficial sobre el capital de las empresas adscritas a cada Comunidad, salvo para el año 2002, publicados recientemente por el Tribunal de Cuentas. Si se atiende a la cifra de fondos propios correspondientes a dicho año, se observa una cierta variación en lo que se refiere al peso acumulado por el SPE de determinadas CCAA. Así, cabe destacar el caso de Andalucía, donde pese al elevado número de empresas públicas adscritas, el peso relativo de su SPE en términos de fondos propios sería notablemente más reducido, o Madrid, la Comunidad con mayor tamaño relativo de sus empresas públicas en lo referente al volumen de capital.

Por otro lado, debe destacarse que, en términos globales, el sector empresarial autonómico ha presentado, de forma generalizada, resultados de explotación negativos³ requiriendo de la financiación a través de subvenciones y ayudas públicas, cuya cuantía alcanzó en 2002 4,3 millones de euros, de los que el 67% corresponde a las empresas madrileñas. De hecho, en esa fecha, solamente la Comunidad Foral de Navarra presenta beneficios de explotación antes de subvenciones.

GRÁFICO 5.
Endeudamiento de las CCAA



Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España

Datos en millones de euros

Notas: 1) El Endeudamiento de las CCAA incluye para cada Comunidad Autónoma las unidades que se ocupan de la administración general de la Comunidad Autónoma, las universidades localizadas en su ámbito y aquellos organismos y empresas dependientes de la Comunidad Autónoma que se clasifican como Administraciones Públicas.

2) El Endeudamiento de las EEPP autonómicas recoge los principales organismos no administrativos, entes y empresas no clasificadas como Comunidades Autónomas.

Pero, quizás uno de los aspectos más preocupantes derivados de la evolución del SPE autonómico en los últimos años sea el elevado volumen de endeudamiento acumulado por estas empresas. De hecho, a la vista del Gráfico 5 parece que las empresas públicas autonómicas muestran una mayor propensión a la acumulación de deuda 'extra-presupuestaria' que la propia administración⁴. En términos de PIB las CCAA con mayor volumen de deuda derivada de sus empresas han sido

³ Según los datos del Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas de los sectores públicos autonómico y local correspondiente al ejercicio 2002 (aprobado en marzo de 2007), el importe global de los resultados de explotación negativos ascendió a 2.215 millones de euros, siendo las Comunidades con mayores resultados negativos Murcia, Valencia y Cataluña.

⁴ La reducción del volumen de endeudamiento de las empresas públicas autonómicas en 2000 deriva de la reclasificación de la deuda de la empresa 'Mintra', dependiente de la Comunidad de Madrid, que en dicha fecha pasa a ser considerada deuda de la administración regional.

Cataluña (2,2%), Castilla la Mancha (2%) y Valencia (1,8%), todas ellas muy por encima de la media nacional (0,9%)⁵.

2.2. El Sector Público Empresarial Local

Como ya se ha indicado, en los últimos años las Corporaciones Locales han ido acumulando un peso creciente en la configuración del SPE del conjunto del país, llegando a representar actualmente en torno al 60 % del total y convirtiéndose, además, en el ámbito de la Administración del Estado que más ha incrementado el número de empresas públicas adscritas al mismo en la última década. De hecho, entre 1998 y 2006 el número de empresas públicas dependientes de las Corporaciones Locales se ha triplicado en España.

Hay que señalar, por otra parte, que dicho incremento parece haber sido especialmente significativo en municipios de menor tamaño, distintos de las capitales de provincia. Especialmente llamativa ha resultado, por ejemplo, la creación de empresas públicas por parte de los ayuntamientos de Marbella y Estepona, por ejemplo, que pasaron de no tener ninguna empresa pública adscrita en 1998 a 22 y 18, respectivamente, al cierre del ejercicio 2004. En términos relativos, pueden destacarse también los incrementos experimentados por ayuntamientos como Sanlúcar de Barrameda o Tolosa, y de capitales de provincia como León y Barcelona.

3. EXPLICACIONES TEORICAS SOBRE EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL AUTONÓMICO

Una vez observada la tendencia creciente experimentada por el SPE entre 1998 y 2006, cabe preguntarse cuales son las razones que han podido influir en el fuerte incremento registrado en lo que al número de empresas autonómicas se refiere.

En realidad, no existe una única razón para explicar el crecimiento del sector público territorial. En la literatura especializada se apuntan diferentes razones que podrían explicar en cierto grado la evolución observada, entre las que cabe destacar especialmente las referidas a la "huída del derecho administrativo" y al aumento de la capacidad de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Estas, junto a otras dos posibles razones se analizan en los subapartados siguientes, al tiempo que se trata de contrastar su posible aplicación entre los motivos que han podido influir en la creación de las empresas constituidas en las CCAA con un sector público empresarial más amplio en término del

⁵ Datos publicados en el Boletín Estadístico del Banco de España al cierre de 2006.

número de empresas como son Andalucía, Cataluña, País Vasco, Valencia y Madrid.

3.1. La Huida del Derecho Administrativo

Una primera razón que puede justificar la creación de entes u organismos públicos funcionalmente descentralizados es la "necesidad de huir" de los controles a los que están sometidas tanto la Administración General del Estado como las restantes administraciones. La expresión "*huida del derecho administrativo*", que fue acuñada por Clavero Arévalo (1962), supone que la Administración pública quiere seguir disfrutando de sus "privilegios" pero sin soportar las "cargas", o bien que trata de sortear determinadas dificultades y restricciones derivadas de la legislación que les es aplicable. A tal efecto la constitución de empresas públicas sujetas al derecho privado permite a la Administración desarrollar determinadas actividades sin necesidad de quedar sujeta al derecho administrativo, es decir "huyendo" – al menos parcialmente – de los controles y requisitos establecidos por las normas y reglamentos legales que afectan al sector público.

Dicho planteamiento parte de la idea de que determinados instrumentos propios del derecho privado, como la creación de empresas de capital público, facilitan la cobertura del interés general con mayor eficacia que si la prestación de los mismos recayese en la propia Administración. Las "empresas públicas" disfrutan de autonomía de gestión y se rigen, en general, por el Derecho privado, excepto en aspectos concretos tales como materias presupuestarias o de contratación, evitando así las "rigideces" o controles propios de la Administración. Así, Sala Arquer (1992) señala que, con esta práctica, se consigue a veces "*disfrutar de las ventajas de ambos ordenamientos, sin tener que soportar sus inconvenientes*".

Existe abundante literatura especializada sobre este hecho y, especialmente, numerosas opiniones en contra de esta práctica. Así, Gómez-Reino y De Abel Vilela (2003) señalan que "*es evidente que, al menos en principio, el Derecho privado, concebido para regular las relaciones entre particulares y no para disciplinar la acción pública plagada de prerrogativas, resulta claramente inadecuado para garantizar que la Administración pública sirva realmente al interés general*". Algunos, como Del Sanz (1994) se han apoyado incluso en el propio articulado de la Constitución Española y, concretamente en el artículo 103, para señalar que cuando se alude al "*sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*" de la Administración Pública ha de entenderse como sometimiento a Derecho Administrativo. García de Enterría (2003) señala que la normativa europea podría suponer un freno a este tipo de prácticas en el ordenamiento español, destacando para ello tanto la necesidad de reformar la legislación de contratos públicos como la LOFAGE, "*y la obligación de poner fin a una burda 'huida del Derecho Administrativo', común a todas las Administraciones territoriales y contraria a la propia Constitución*".

Pese a las opiniones contrarias a este fenómeno, lo cierto es que la extensión del mismo parece incuestionable. Esta medida ha supuesto que toda una serie de actividades que venían siendo prestadas desde la estructura central de los Ministerios o desde los organismos autónomos en régimen de derecho administrativo, u otras nuevas que se han emprendido por vez primera a lo largo de estos años por el sector público, han pasado a ser gestionadas en régimen de derecho privado, bien bajo la figura jurídica de ente público empresarial o bien bajo la forma de empresa pública. Un ejemplo significativo es el de Cataluña, donde la tercera parte de las entidades de derecho público creadas entre 1998 y 2004 surgen de la transformación en empresas públicas de organismos autónomos previamente existentes, por lo que podrían aproximarse a lo que se ha denominado "huída del derecho administrativo"⁶.

En opinión de algunos autores, el que parezca necesario limitar la utilización "indiscriminada" del derecho privado en el ámbito público, "no debe implicar la supresión radical de las fórmulas jurídico-privadas en el ámbito administrativo"⁷. Es decir, la utilización del derecho privado debería realizarse no con la intención de eludir el control propio de la Administración Pública sino con el objetivo de servir de la mejor forma posible a la cobertura del interés general. Es decir, que en el ámbito de la gestión pública el derecho privado debería aplicarse en aspectos muy concretos y predeterminados. Similar es la opinión de Parada (1999) según el cual estaría determinar "cuándo el derecho propio o estamental, en este caso la ecuación Ente público-Derecho público, es inexcusable, y cuándo puede encontrar una alternativa de régimen jurídico privado". El problema parece estar, entonces, en que no existe un criterio claro de acerca de cuándo una Administración puede crear una entidad pública sujeta al derecho privado.

3.2. La Capacidad de Endeudamiento

Supón que eres un político medio. Estás frustrado por los déficit del presupuesto. Éstos limitan los gastos de gobierno a las partidas imprescindibles. Hay una presión constante para incrementar los impuestos. Tu empleo no es nada divertido. ¿Qué haces? Innovas. Recurras a regulaciones, préstamos garantizados, corporaciones especiales creadas por el gobierno (pero normalmente "privadas") - cualquier ardid que permita gastar fuera de los enloquecedores confines del presupuesto oficial -

P.Samuelson (1988)

Una de las razones habitualmente aludidas en la literatura especializada para la creación de entidades y empresas públicas en el ámbito autonómico (y local) es, precisamente, la capacidad de endeudamiento de estas entidades "fuera de balance".

⁶ Es el caso del Instituto Catalán del Suelo, el Instituto Catalán de Finanzas, el Instituto Cartográfico de Cataluña, Puertos de la Generalitat o la Agencia para la calidad del sistema universitario de Cataluña.

⁷ Gómez-Reino y De Abel Vilela (2003, p.4).

Por medio del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (acordado en el Consejo de Ámsterdam de 1997), los países europeos se comprometieron a ajustar sus niveles de endeudamiento planteándose como objetivo a medio plazo situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit. En el caso de España, tales restricciones se materializaron en el establecimiento de los denominados Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP)⁸ para las Comunidades Autónomas, y en el control del endeudamiento a través de límites al ahorro neto y al porcentaje de deuda viva sobre ingresos corrientes en el caso de las Administraciones Locales⁹. Más tarde, la Ley General Presupuestaria 18/2001, de 12 de diciembre, vino a extender tales compromisos de estabilidad presupuestaria (computado en términos de capacidad de financiación) al conjunto de las Administraciones Públicas, incluyendo dentro del mismo a las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales.

Por tanto, la existencia de un entorno de restricciones presupuestarias al endeudamiento, unida a la necesidad de continuar con las inversiones en obras y servicios públicos, llevaría a la Administración a buscar nuevas fórmulas de financiación con las cuales se pretende, a grandes rasgos, diferir el reconocimiento contable de la deuda y evitar la inclusión de las cifras de endeudamiento en los presupuestos. Dentro de este tipo de mecanismos, quizá el más habitual ha sido la creación de organismos y entes públicos descentralizados, especialmente en forma de sociedades mercantiles de capital público, con capacidad de endeudamiento, pero que no formarían parte de la Administración Pública, por lo que su endeudamiento tampoco se consolidaría a efectos del cómputo general de la Administración. Este tipo de empresas son frecuentes tanto en el ámbito estatal (Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, GIF), como en el autonómico (p.ej.: Gestión de Infraestructuras, GISA, dependiente de la Generalitat de Cataluña), e incluso en la Administración Local.

En 1999 la entrada en vigor de la normativa del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95) ha buscado limitar este tipo de prácticas al establecer una nueva normativa para determinar qué empresas deben ser consideradas sector público, consolidando por tanto sus cuentas con la respectiva Administración. En concreto el artículo 2 de la antes citada Ley General Presupuestaria, 18/2001, de 12 de diciembre, establece que formarán parte del sector público autonómico *"la Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y Organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales"*. El apartado segundo de dicho artículo precisa además que *"el resto de las entidades*

⁸ Se fijan importes máximos de déficit y deuda pactados de forma bilateral entre la Administración Central y cada una de las CCAA, no incluyéndose a efectos del computo los préstamos a corto plazo.

⁹ Benito y Montesinos (2003).

públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y no comprendidos en el número anterior, tendrán asimismo consideración de sector público”.

Pese al intento por limitar la tendencia al endeudamiento a través de empresas públicas, el problema se mantiene dada la dificultad real de determinar cuándo una entidad u organismo público cumple con los criterios especificados y, por tanto, forma parte de la Administración, lo que da lugar a ciertas discrepancias¹⁰. En todo caso, lo cierto es que pese a la limitación introducida por la SEC-95, se han seguido desarrollando modelos alternativos buscando que la deuda de determinadas entidades no sea consolidable con el resto de la Administración. Tal es el caso, por ejemplo, de los fondos de titulización, o de la emisión de títulos de deuda garantizada con cargo, bien a determinados impuestos indirectos o bien a los ingresos producidos por la explotación de infraestructuras¹¹.

Especialmente significativo, en lo que a este tipo de prácticas se refiere, es el caso de las empresas públicas de infraestructuras. A través de estas entidades, las Comunidades titulares de las mismas evitan acumular en su presupuesto el elevado volumen de deuda que habitualmente llevan aparejadas las grandes obras públicas. Ejemplo significativo de este tipo de empresas sería 'Mintra'¹², dependiente de la Comunidad de Madrid, aunque empresas de carácter análogo se encuentran también en otras Comunidades: Tal es el caso de Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A., dependiente de la Junta de Andalucía; Gestión de Infraestructuras S.A. (GISA), adscrita a la Generalitat de Cataluña, o Sprilur, S.A. del País Vasco.

La creación de estas empresas permite a las CCAA no sólo desplazar del presupuesto su posible deuda sino diferir los pagos que comportaría utilizando para ello distintos mecanismos contables. Así, son las sociedades públicas las que se endeudan para financiar las obras de

¹⁰ Según Eurostat forman parte del sector público a efectos de consolidación las “entidades institucionales públicas no orientadas al mercado”. Ante la dificultad habitualmente asociada para determinar cuándo una entidad es “institucional”, es decir, cuando dispone de autonomía de decisión, suele tomarse en cuenta el criterio de los ingresos por ventas para la delimitación del ámbito público empresarial. En concreto, se considera que una unidad económica orienta su producción al mercado cuando los ingresos por venta cubren al menos el 50% de sus gastos de explotación, sin que se consideren ventas los ingresos que se perciben de la Administración Pública (Benito y Montesinos, 2003)

¹¹ Benito y Montesinos (2003).

¹² Madrid, Infraestructuras del Transporte (Mintra) es un Ente de Derecho Público creado y regido por la Ley 22/1999 de 21 de Diciembre (modificada por la Ley 13/2000 de 27 de Octubre) y adscrito a la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid. La finalidad de la empresa es ejecutar, gestionar y mantener las infraestructuras del transporte colectivo de la Comunidad de Madrid.

infraestructuras contabilizando en su activo, como contrapartida, el valor del inmovilizado. Será posteriormente, en el momento de finalización de la obra, cuando dichos activos sean transferidos a la Administración, la cual asume el pago de la deuda a plazos, posponiendo así su desembolso a medio o largo plazo. Además, dicha deuda, que toma la forma de "Planes Económicos Financieros" (PEF), no se contabiliza como tal en el presupuesto de la Comunidad. Otro mecanismo contable, diferente del anterior, sería la no transmisión de la infraestructura a la Administración una vez finalizada la obra, sino que dicho activo se mantendría en el balance de la propia empresa estableciendo con la primera un contrato por medio del cual la Comunidad pagará una especie de alquiler con opción a compra por dicha infraestructura que, en un determinado periodo de tiempo (en torno a veinte años), pasará al activo de la Administración correspondiente¹³. Esta última opción fue la aplicada, por ejemplo, en las obras del Metro de Madrid desarrolladas por Mintra. Este caso resulta especialmente significativo por cuanto posteriormente, en febrero de 2005 Eurostat informó que Mintra no cumplía con los criterios para ser considerada empresa pública independiente, por lo que su deuda, que en 2003 ascendía a 2.400 millones de euros debía ser computada con las cuentas autonómicas.

En fechas recientes se han desarrollado algunas investigaciones sobre la posible relación entre el aumento del número de empresas públicas autonómicas y el nivel de endeudamiento extrapresupuestario de las Comunidades, si bien en muchos casos se ha tratado de un análisis de carácter teórico. En general, las conclusiones aportadas por estos autores apoyarían la existencia de una relación positiva entre la creación de empresas públicas en el ámbito autonómico y el aumento del endeudamiento por esta vía. Entre los trabajos más significativos destaca el de Gómez Agustín (2000), que encuentra que *"las CCAA más endeudadas son también las que han creado un mayor número de entes y empresas"*. Más recientemente, Fernández Llera (2005b), encuentra *"de manera nítida"* que las Comunidades Autónomas habrían canalizado gran parte de su deuda a través de organismos descentralizados y no consolidables, existiendo *"una relación directa entre el número de empresas públicas creadas y el crecimiento de la deuda a largo plazo susceptible de no consolidar"*. En el apartado 0 de este trabajo se tratará de contrastar la posible influencia del endeudamiento en la creación de empresas públicas autonómicas en España entre 1998 y 2004.

3.3. La Creación de Sociedades Instrumentales

Otra razón habitual para la creación de nuevas empresas o entes públicos es la ejecución de obras, trabajos, asistencias técnicas o prestación de servicios para la Administración u órgano público propietario de la misma. Estas empresas, que nacen para la

¹³ Ver Gómez Agustín (2000, pp. 83 y siguientes).

implementación de una determinada política pública es lo que se ha dado en denominar "sociedades instrumentales", empresas públicas que se crean para un fin determinado.

En el inventario de empresas públicas autonómicas elaborado por IGAE, se encuentran algunos ejemplos representativos de este tipo de sociedades. Es el caso de la sociedad 'Cartuja 93, S.A.', creada en octubre de 1991 y dependiente de la Junta de Andalucía, cuyo objeto social era, fundamentalmente, la administración y gestión de los terrenos, infraestructuras, edificios e instalaciones permanentes en la Exposición Universal Sevilla 92, así como la reutilización posterior de los mismos. Actualmente, esta empresa se ocupa de la gestión del parque científico y tecnológico del mismo nombre ubicado en Sevilla.

Más reciente es el caso de la sociedad 'Don Quijote de la Mancha, 2005, S.A.', creada en diciembre de 2002 con un capital de seiscientos mil euros y cuya propiedad corresponde íntegramente a la Junta de Castilla la Mancha. Dicha sociedad nace con el objetivo de gestionar y promocionar los actos de conmemoración de "Don Quijote 2005". La Junta señalaba en su ley de creación que "la primera labor de coordinación y desarrollo de estos objetivos requiere la constitución inmediata de una empresa pública". En fechas todavía más próximas (febrero de 2005) se ha creado la sociedad 'Expoagua Zaragoza 2008, S.A.', en la que la Diputación General de Aragón participa con carácter minoritario y que tiene como objetivo promover y desarrollar todo lo relativo a la Exposición Universal de Zaragoza 2008.

Este tipo de sociedades, que nacen con una finalidad concreta, no debería prolongar su existencia más allá del desarrollo de la política o de los objetivos para los que fueron creadas, sino que, una vez cumplidos, deberían ser liquidadas. Cabe citar varios casos de empresas autonómicas "instrumentales" que entraron en proceso de liquidación una vez concluida su actividad. Es el caso de la sociedad Forum Universal Cultural Barcelona 2004, S.A., cuyas funciones eran claramente las de gestionar la creación y organización del Forum, por lo que una vez concluido el mismo, se publicó el anuncio de disolución de la sociedad. Ejemplo similar sería el de la sociedad Pabellón de Extremadura en la Exposición Universal de Sevilla de 1992, S.A. (PAEXPO-92), disuelta y liquidada con posterioridad a la conclusión de tal exposición. Sin embargo, pese a que este tipo de actuación sería lo normal para tales empresas, no siempre ocurre, y en ocasiones se mantienen en el sector público durante largo tiempo.

3.4. La Aparición de Nuevos "INIS Autonómicos"

En los últimos años, parece que algunas funciones tradicionalmente asignadas al sector público que en gran medida fueron desarrolladas por el antiguo INI han ido perdiendo relevancia en el ámbito estatal. Es el caso de la "socialización de pérdidas" y de la actuación de este ente como "hospital" de empresas, así como las acciones orientadas a la promoción económica y la industrialización de determinadas zonas, bien

sea con inversiones directas o a través de aportaciones financieras. Sin embargo, en las Administraciones Territoriales parece que tales funciones podrían haber sido retomadas por algunas CCAA llegando incluso a tener cierta relevancia en la configuración del sector público empresarial adscrito a las mismas.

Efectivamente, el traspaso al sector público autonómico de empresas con pérdidas continuadas, así como con la necesidad de subvenciones y ayudas públicas para su mantenimiento ha sido, en opinión de Bel (2003), *"uno de los factores que más ayudan a explicar el crecimiento de los sectores públicos empresariales en las economías de mercado"*.

La razón para el mantenimiento de estas empresas estribaría en el principio de subsidiariedad, por el cual los gobiernos se encargarían de producciones y/o actividades que no resulten rentables a la empresa privada, pero también con objetivos de carácter político-social. Con ello se busca evitar la pérdida de puestos de trabajo o de gestionar empresas que se encuentran en situación de cierre. En todo caso, debe tenerse en cuenta que la supervivencia de este tipo de empresas depende, en muchos casos, de las subvenciones y transferencias públicas, lo que puede suponer un lastre importante para las cuentas de la Comunidad de la que dependen.

Ejemplos de este tipo serían los de 'Santana Motor, S.A.' y su filial 'Santana Motor Andalucía, S.L.', o la empresa 'Hijos de Andrés Molina, S.A.'¹⁴ todas ellas dependientes de la Junta de Andalucía. Otro ejemplo, esta vez en la Generalitat de Cataluña, es el de la sociedad pública 'Túnel del Cadí', dedicada a la explotación de la infraestructura del mismo nombre y que, en inicio, era una empresa de capital privado. Más tarde, sin embargo, las pérdidas y el deterioro económico acumulado llevaron a la Generalitat de Cataluña a adquirir, en fases sucesivas, la mayoría del capital de esta empresa.

Pero las CCAA no sólo toman participaciones en el capital de empresas con pérdidas y en una situación financiera delicada, sino que también han asumido otras funciones, como la creación de "holding" de empresas y agencias de desarrollo dedicadas a la promoción de sectores relevantes para el desarrollo de su Comunidad. Es posible encontrar

¹⁴ Hijos de Andrés Molina S.A., era propiedad al 100% de la Junta de Andalucía y su objeto social era la fabricación de embutidos, conservas cárnicas y productos de alimentación en general. Esta empresa pertenece actualmente al grupo privado Campofrío, tras la declaración de incompatibilidad por parte de la Comisión de la Unión Europea de las ayudas otorgadas por la Junta de Andalucía y otras Administraciones Públicas a la sociedad. La Decisión trajo como consecuencia la imposibilidad de continuar con el negocio con titularidad pública y la exigencia legal de adoptar la liquidación de la compañía. Tras la enajenación de los activos al sector privado, ha quedado asegurada la continuidad de la actividad industrial y el empleo (Jaén y Ortega, 2002, p. 23). Según los datos del inventario de empresas públicas de IGAE (2003), esta empresa se encontraba en liquidación.

varios ejemplos de empresas públicas 'autonómicas' de este tipo¹⁵, si bien el caso más significativo sería el del País Vasco, con la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, S.A. (SPRISA). Esta empresa, creada en 1981 por el Gobierno Vasco para dar apoyo y servicio al tejido industrial vasco, se ha convertido en la cabecera de un amplio grupo industrial en el que se incluyen empresas de gestión de capital riesgo, gestión de parques tecnológicos, centros de empresa e innovación o las sociedades integradas en el grupo 'Sprilur', la sociedad para la promoción del suelo y construcciones industriales, que crea una sociedad gestora para cada polígono industrial. Este grupo ha sido, precisamente, el que más empresas públicas ha creado en los últimos años en dicha Comunidad (entre 1998 y 2004 se crearon 9 nuevas empresas en este grupo dedicadas todas ellas a promover la iniciativa y la inversión industrial en el País Vasco), si bien es cierto que la mayor parte surgen, a su vez, de la transformación o fusión de empresas públicas ya existentes. De hecho, cabe recordar que pese a la citada creación de empresas, el País Vasco ha mantenido prácticamente invariable el tamaño de su sector público empresarial en términos netos en los últimos años. Parece, por tanto, que la industrialización y la creación de "holdings" de empresas dedicadas a la promoción de determinados sectores económicos tendría un peso relevante entre los factores de creación de nuevas empresas de titularidad pública autonómica.

4. EL AUMENTO DEL ENDEUDAMIENTO Y SU POSIBLE INFLUENCIA EN LA CREACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS

Entre las posibles razones aportadas para la creación de empresas públicas en el ámbito territorial, quizá la que ha tenido mayor repercusión (o al menos una de las más aludidas) sea el incremento de la capacidad de endeudamiento de la Administración. El análisis de la relación entre el nivel de endeudamiento y la creación de empresas públicas es un tema relativamente reciente entre la literatura especializada¹⁶, y además, en la mayor parte de los casos, el análisis se ha realizado únicamente sobre la base de los aspectos teóricos del problema.

¹⁵ En Cataluña el Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial (CIDEM), en Andalucía el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), pero también en Aragón (Instituto de Fomento de Aragón, IAF), Murcia (Instituto de Fomento de la Región de Murcia, IFM), Galicia (Instituto Gallego de Promoción Económica, ÁGAPE), Valencia (Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana, IMPIVA), Castilla y León (Agencia de Desarrollo Económico, ADE).

¹⁶ Sánchez (1995), Monasterio (1996), Ezquiaga (1996), Arnau (1997), Iturriaga (1997) o Monasterio, Sánchez y Blanco (1999).

En los últimos años, sin embargo, han ido surgiendo diversos trabajos empíricos centrados en el caso de las CCAA españolas que han encontrado, en general, una relación directa y significativa entre la creación de empresas públicas autonómicas y el volumen de endeudamiento acumulado en este ámbito territorial. Entre otros, puede destacarse el estudio de Gómez Agustín (2000) que encuentra que *"las CCAA más endeudadas son también las que han creado un mayor número de entes y empresas"*. Más recientemente, el trabajo de Fernández Llera (2005b), observa *"de manera nítida"* que las Comunidades Autónomas habrían canalizado gran parte de su deuda a través de organismos descentralizados y no consolidables, existiendo *"una relación directa entre el número de empresas públicas creadas y el crecimiento de la deuda a largo plazo susceptible de no consolidar"*. Asimismo, este mismo autor observa un crecimiento simultáneo de la deuda consolidable (la deuda en presupuestos) y la canalizada a través de las empresas públicas. Es más, este tipo de conclusiones han sido puestas de manifiesto, igualmente, en el ámbito local donde, centrándose en el caso de los ayuntamientos catalanes Escudero (2002) encuentra una relación positiva y significativa entre el número de sociedades mercantiles y el endeudamiento per capita municipal a nivel consolidado.

Según los datos publicados por el Banco de España, a finales de 2006 la deuda acumulada por las empresas públicas autonómicas ascendía a 8.516 millones de euros, más del triple de la existente en 1996. Por todo ello, en este apartado se busca contrastar si, en línea con lo adelantado por algunos estudios previos, puede extraerse una relación significativa entre ambas variables, es decir, si el incremento experimentado por el número de empresas públicas autonómicas en los últimos años puede estar influido por el aumento de los niveles de deuda acumulada.

Es importante destacar que este tipo de análisis tiene una dificultad derivada de la correlación existente entre las dos variables incluidas en el mismo: el número de empresas públicas y el nivel de endeudamiento, pudiendo ocurrir que cada una de estas variables influyese a su vez en la evolución de la otra. Así, la capacidad de endeudamiento de una Comunidad puede influir en la creación de empresas públicas autonómicas pero, por otro lado, también cabe prever que aquellas autonomías con mayor número de habitantes y de servicios crearán más empresas públicas para la cobertura de las necesidades de interés general de la Comunidad y, en consecuencia, alcancen mayores cifras de endeudamiento total. En este caso se tendrá en cuenta, únicamente, el primer sentido de la relación entre las dos variables.

Algunos autores han basado su estudio en la correlación existente entre el número de empresas y el nivel de endeudamiento de cada CCAA en un mismo año, encontrando en general una elevada correlación entre ambos hechos. La actualización de dicho análisis para los datos de 2006, pone de manifiesto que efectivamente parece existir una cierta relación directa entre estas dos variables. Es decir, que las Comunidades

Autónomas con mayor volumen de endeudamiento son también las que presentan un mayor número de empresas públicas. Quizá una de las excepciones más destacables a la afirmación anterior sea el caso del País Vasco, que muestra un nivel de endeudamiento muy por debajo del que cabría esperar para el amplio número de empresas autonómicas existentes.

Sin embargo, para observar la posible influencia del endeudamiento en la creación de empresas, se considera más adecuado estimar la relación entre el número de empresas creadas en un determinado intervalo temporal y el volumen de deuda total de la CCAA al inicio del citado periodo.

Para ello, se ha tomado el endeudamiento total por CCAA en 1998, que incluye tanto el endeudamiento consolidado de la Administración Autonómica (esto es, el formado por la deuda de la propia Administración, así como por las cifras correspondientes a los organismos, universidades y empresas que, siguiendo la normativa vigente, se clasifican como Administración Pública), como el endeudamiento de las empresas públicas dependientes de cada Comunidad y que no tienen la consideración de sector público en sentido estricto¹⁷. Y se ha tratado de contrastar la posible influencia de esta variable en la creación de empresas públicas autonómicas en el periodo 1998-2004. La utilización de este intervalo temporal responde al hecho de que, para ese periodo, se dispone de datos anuales y homogéneos publicados por IGAE para todas las Comunidades Autónomas¹⁸. La relación entre ambas variables se representa en el Gráfico 6, en el que se observa una cierta correlación, es decir, a priori las Comunidades más endeudadas tendrían también una mayor tendencia a la creación de empresas públicas.

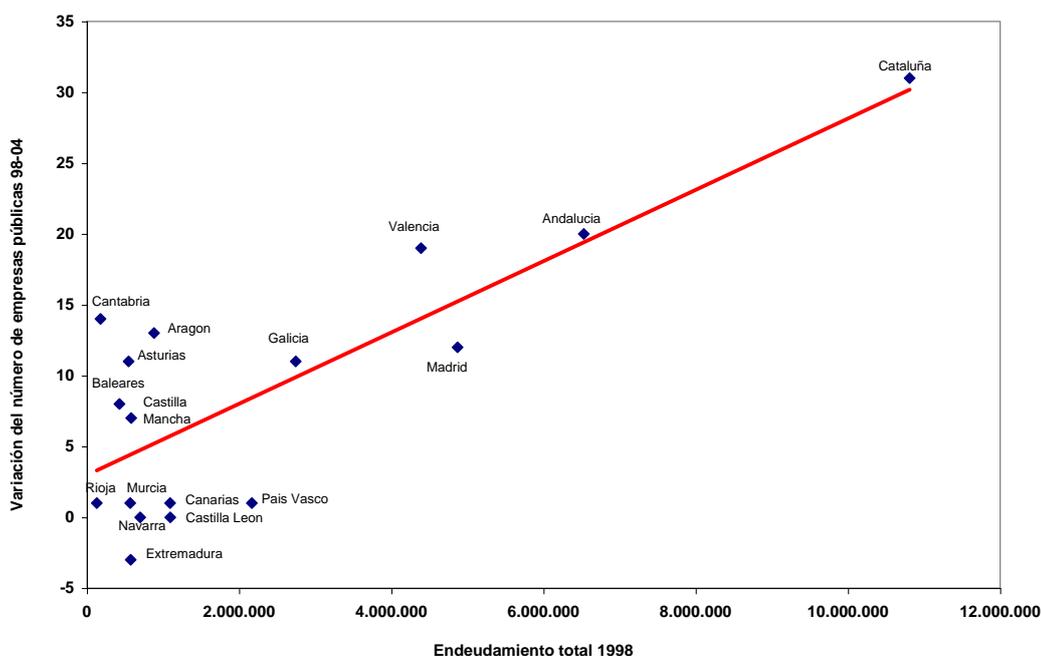
Para analizar la posible relación entre ambas variables, se ha estimado un modelo de regresión con la inclusión en el mismo de otras variables exógenas sobre las que también cabría esperar algún grado de influencia en la creación de empresas autonómicas (Tabla 1). En concreto, junto con la deuda total en 1998 en términos relativos del PIB (DPIB98) de la que cabe esperar una influencia positiva, se ha considerado también el crecimiento de la Comunidad representado por el PIB (VARPIB) ya que, a priori, los residentes en las CCAA con mayor renta relativa demandarían también mayores niveles de prestación de servicios públicos, dada la elevada elasticidad-renta de esta demanda. En consecuencia, la creación de empresas públicas dependientes sería más intensa en las CCAA con elevados valores del PIB. Finalmente se ha

¹⁷ Las cifras de endeudamiento de las empresas públicas autonómicas por CCAA han sido tomadas del Boletín Estadístico del Banco de España.

¹⁸ Si bien recientemente el Ministerio de Economía ha publicado un nuevo inventario de empresas públicas actualizado a enero de 2007, se considera que el cambio de fuente puede influir en el resultado final del análisis por lo que se han desechado tales datos utilizando únicamente los publicados por IGAE hasta diciembre de 2004.

considerado también la posible influencia del hecho de ser o no una Comunidad de régimen foral (FOR).

GRÁFICO 6.
Relación entre el endeudamiento y la creación de empresas públicas autonómicas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Boletín Estadístico del Banco de España e IGAE.
Notas. El endeudamiento total incluye la cifra de deuda consolidada de las CCAA y la deuda acumulada por las empresas públicas autonómicas no consolidables en 1998. Datos de endeudamiento en miles de euros

TABLA 1.
Variables incluidas en el análisis de regresión

Variable	Descripción	Tipo de Variable	Influencia esperada
VAREEPP	Variación del número de empresas autonómicas entre 1998 y 2004	Endógena	
DPIB98	Deuda total de cada CCAA en 1998 en términos del PIB (incluye el endeudamiento consolidado y el de las empresas públicas)	Exógena	Positiva
VARPIB	Crecimiento del PIB de la CCAA en el intervalo considerado	Exógena	Positiva
FOR	FOR=1 en las CCAA forales FOR=0 en las CCAA de régimen común	Exógena	¿?

El modelo se ha especificado de forma lineal, de acuerdo con la siguiente expresión:

$$VAREEPP_{CA} = \beta_0 + \beta_1 DPIB98_{CA} + \beta_2 VARPIB_{CA} + \beta_3 FOR_{CA} + \varepsilon$$

Los resultados de la regresión, recogidos en la Tabla 2, ponen de manifiesto que la deuda total en 1998 en función del PIB (variable principal incluida en el análisis) ejercería una influencia positiva y significativa, en línea con lo esperado, en la creación de empresas públicas por las comunidades autónomas en los años inmediatamente posteriores. Es decir, aquellas autonomías más endeudadas en un determinado momento han sido las que han tendido a aumentar en mayor medida el tamaño de su sector público autonómico.

Adicionalmente, también parece ejercer una influencia significativa el régimen económico de la Comunidad. Así, el hecho de tratarse de una Comunidad de régimen foral parece influir negativamente en el incremento de empresas públicas autonómicas, a diferencia de lo adelantado por otros autores (ver Fernández Llera, 2005b). La razón de tal diferencia en el signo podría derivarse del intervalo temporal analizado, ya que durante la década de los noventa las Comunidades Autónomas forales incrementaron notablemente el número de empresas públicas, todo lo contrario que lo ocurrido entre 1998 y 2004.

Finalmente, parece que el crecimiento autonómico en términos de PIB no influiría significativamente en el número de empresas adscritas a este nivel de la administración, si bien debe destacarse, en todo caso, el signo negativo del coeficiente asociado a esta variable.

TABLA 2.
Resultados de la regresión

Variable	Coeficiente	Error Estándar	Estadístico t	Probabilidad
DPIB98	225.4598	70.92237	3.178965	0.0073
FOR	-12.59111	5.429859	-2.318864	0.0373
VARPIB	-27.25511	33.23745	-0.820012	0.4270

R ²	0.509214	R ² ajustado	0.395956
Error Estándar de	7.080342	Estadístico-DW	2.319888
Media de la Variable	8.647059	Desviac. Est. de Var.	9.110030
Suma Residual de	651.7061	Log. Ecuación de	-55.11619
Criterio de Inform.	6.954846	Criterio Bayesiano de	7.150896
Estadístico F	4.496041	Probabilidad estad. F	0.022529

Junto a las anteriores variables, el estudio se ha completado con el análisis de la posible influencia de otras, como el crecimiento de la Comunidad en términos de la población o el número de empresas autonómicas existente al inicio del intervalo considerado. En ambos casos se ha obtenido como resultado una influencia no significativa de estas variables, cuya inclusión en el modelo no mejoraba los resultados obtenidos.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El análisis de la evolución del sector público empresarial adscrito a la Administración Territorial (Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos) entre 1998 y 2006 pone de manifiesto un importante crecimiento en términos del número de empresas públicas incluidas en el mismo (en torno a un 125%). Este crecimiento contrasta con la tendencia reductora observada en el ámbito de la Administración Central, ya que en el intervalo considerado por cada empresa pública estatal que desaparecía se creaban veinte en el gobierno autonómico y/o local. De hecho, en los últimos años han sido los Ayuntamientos y demás entes de ámbito local los que han experimentado el mayor crecimiento en la creación de empresas públicas (943 nuevas empresas en los cinco años considerados, frente a las 215 de las Comunidades Autónomas). En todo caso este trabajo se ha centrado, únicamente, en el ámbito autonómico.

Por otro lado, junto al citado crecimiento, se observa además que este SPE territorial ha acumulado de forma generalizada importantes pérdidas, necesitando para su mantenimiento la aportación de elevadas cuantías de fondos públicos.

En este trabajo se han estudiado las razones, diferentes de la cobertura del interés general, que han podido influir en el crecimiento experimentado por el SPE adscrito a las Comunidades Autónomas en los últimos años. El incremento en el número de empresas públicas, así como las funciones y objetivos desarrolladas por algunas de ellas podrían exceder y diferenciarse, en cierto grado, de la descentralización de funciones y el traspaso de competencias desde el gobierno central hacia el autonómico.

Entre las razones u objetivos de la Administración que podrían haber favorecido el citado incremento del ámbito empresarial de las Comunidades una de las habitualmente aludidas en la literatura especializada es el incremento de la capacidad de endeudamiento de este nivel de la Administración, por cuanto estas empresas públicas no consolidan sus balances con los presupuestos autonómicos. De esta forma, se crearían empresas públicas, en sus diferentes formas jurídicas, para "desplazar" fuera de los presupuestos autonómicos el volumen de deuda necesario para el desarrollo de determinados servicios u obras evitando con ello el incumplimiento de los límites legales al endeudamiento impuestos por el Gobierno. Este tipo de actuación es especialmente destacable en el caso de las empresas autonómicas de infraestructuras, de las cuales se encuentran ejemplos en prácticamente todas las Comunidades españolas. Así, pueden destacarse los ejemplos de Mintra en la Comunidad de Madrid, Gestión de Infraestructuras en Cataluña o Sprilur en el País Vasco.

El análisis de la posible influencia de la capacidad de endeudamiento sobre el crecimiento del sector público empresarial se ha contrastado

sobre la base de un modelo econométrico, cuyos resultados ponen de manifiesto una relación positiva y significativa entre ambas variables. Así, parece que las Comunidades con mayor volumen de deuda total en términos de PIB habrían mostrado una mayor tendencia a la creación de empresas de titularidad pública en el intervalo considerado (1998-2004). Y también se obtiene una influencia significativa del hecho de ser una Comunidad de régimen foral o común. No así otras variables como el crecimiento autonómico en términos de PIB o de población, que no parece ejercer una influencia significativa en el crecimiento del sector público empresarial autonómico.

Por otro lado, se han encontrado algunos ejemplos significativos acerca de la posible aplicación de otras razones de carácter más subjetivo. Así, parece que la creación de algunas de las empresas autonómicas en los últimos años responde a lo que hemos denominado "creación de INIs Autonómicos", es decir, a réplicas del antiguo INI estatal en lo que se refiere a la promoción industrial e incluso a la actuación de "hospital" de empresas (en el País Vasco y en Andalucía respectivamente). Asimismo, también se ha encontrado que una parte importante de las nuevas empresas públicas creadas en el intervalo considerado surgen de la transformación de antiguos organismos autónomos (especialmente en Cataluña), por lo que resultaría de aplicación a las nuevas empresas públicas (que han adoptado la forma de entidad pública empresarial) el derecho privado. Es decir, estos casos podrían aproximarse a la "huída del derecho administrativo" de las Comunidades Autónomas.

Con todo, parece que un crecimiento controlado del ámbito empresarial autonómico, respondiendo a una estrategia predeterminada podría favorecer un menor volumen de endeudamiento total de este nivel de la Administración. En todo caso, el análisis efectuado lleva a señalar la conveniencia de desarrollar un marco institucional adecuado, de forma que el posible crecimiento o expansión del ámbito empresarial autonómico responda a objetivos claros, limitándose en lo posible la ponderación de razones diferentes del puro desarrollo de las funciones propias de cada Comunidad. La limitación legislativa de la excesiva proliferación de este tipo de entes públicos y el establecimiento de un marco regulatorio adecuado podría evitar reproducir, a escala autonómica, aspectos que han caracterizado al sector público empresarial estatal en épocas anteriores.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ANGOITIA GRIJALBA, M. (2004), *Entidades Locales y Descentralización del Sector Público*, Colección Estudios, Consejo Económico y Social, Madrid.
- ARNAU, V.J. (1997), "Las operaciones de crédito en las entidades locales", *Revista de Hacienda Local*, Vol. XXVII (81), pp. 631-731.
- BANCO DE ESPAÑA, *Boletín Estadístico*.
- BEL, G. (2003), "Socializar las pérdidas privadas", *El Periódico de Catalunya*, 14 de enero de 2003.
- BENITO, B. Y V. MONTESINOS, "Análisis de la financiación ¿privada? de infraestructuras", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, Núm. 9 (III), pp. 9-27.
- BORRAJO INIESTA, I. (1993), "El intento de huir del Derecho Administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 78, pp. 236 y ss.
- CLAVERO ARÉVALO, M. (1962), "Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas", *Documentación Administrativa*, Num. 58, pp. 13 y ss.
- DEL SANZ CORDERO, S. (1994), "La Huída del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y Críticas", *Revista de Administración Pública*, Núm. 133, pp. 57-98
- ESCUDERO FERNÁNDEZ, P. (2002), *Endeudamiento, Descentralización de Servicios y Ciclos Políticos Presupuestarios: El caso de los Ayuntamientos Catalanes*, Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- EZQUIAGA, I. (1996), "Gestión financiera y endeudamiento en las corporaciones locales", *Papeles de Economía Española*, Num. 69, pp. 252-275.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2005A), "Eficiencia y elusión: Cara y cruz de las empresas públicas autonómicas", Ponencia presentada en el XII Encuentro de Economía Pública, Febrero 2005, Palma de Mallorca.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2005B), "Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance", *Auditoría Pública*, Num. 35, pp. 7-20.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2003), "Una nueva sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la sumisión a las normas comunitarias sobre contratación pública de las sociedades mercantiles de titularidad de las Administraciones Públicas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Num. 120.

- GÓMEZ-REINO, E. Y F.A. DE ABEL (2003), "Privatización, Eficiencia y Responsabilidad Patrimonial del Estado", *Revista General de Derecho Administrativo*, Num.4.
- IGAE (VARIOS AÑOS), *Sector Público Empresarial y Fundacional. Composición y estructura*.
- ITURRIAGA, R. (1997), "Las sociedades públicas, un dudoso instrumento de gestión", *Auditoria Pública*, Num. 10, junio, pp. 65-68
- JAÉN GARCÍA, M. Y M.A. ORTEGA ALMÓN (2002), "Incidencia del sector público empresarial autonómico sobre la actividad económica andaluza", *Revista de Estudios Regionales*, Num. 64, pp. 15-41.
- MONASTERIO, C. (1996), "Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales: Teoría y evidencia empírica para el caso español", *Papeles de Economía Española*, Num. 67, pp. 275-285.
- MONASTERIO, C., I. SÁNCHEZ Y F. BLANCO (1999), *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- MONASTERIO, C. Y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1996), "Sobre las causas del endeudamiento autonómico", III Congreso de Economía Pública, Sevilla.
- PARADA, R. (1999), *Derecho Administrativo*, Vol. I.(parte general), Editorial Marcial Pons, 11ª Edición, pp. 28-35.
- SALA ARQUER, J.M. (1992), "Huída al Derecho privado y huída del Derecho", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Num. 75, pp. 403 y ss.
- SAMUELSON, R.J. (1988), "Backdoor government", *Newsweek*, 17.
- SÁNCHEZ, F.I. (1995), "El papel de la deuda en la financiación de las inversiones de los gobiernos locales. Consideraciones teóricas", *Hacienda Pública Española*, Num. 134, pp. 191-212.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2007), "Informe de fiscalización de los sectores públicos autonómico y local. Ejercicio 2002", aprobado por el pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de marzo de 2007.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2006): *El sector público empresarial autonómico y local*, Colección Estudios, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

AUTORES

Juan Ramón Cuadrado

Catedrático de Política Económica de la Universidad de Alcalá y Director Fundador del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social – ‘Servilab’. Es también titular de una cátedra ‘Jean Monnet’ de la Unión Europea. Entre 1995-2001 fue Presidente de la European Regional Science Association, que integra a más de 5000 investigadores y profesionales europeos. Actuó y actúa con frecuencia como experto y consultor de diversos organismos internacionales, como la Comisión Europea, la OECD, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y DATAR. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre: economía española, políticas económicas comparadas, economía y política del sector servicios y economía y política regional. Actualmente es Presidente también del Consejo Consultivo de Privatizaciones.

Marta Carrillo Neff

Licenciada en Administración y Dirección de Empresas (CUNEF). Asesora Financiera del Consejo Consultivo de Privatizaciones y doctorando en Economía Aplicada (Universidad de Alcalá). Sus principales áreas de investigación son el estudio del sector público así como de las políticas de regulación e intervención pública en la economía.