

Una aproximación al sector público empresarial local

Melania Mur
Universidad de Zaragoza

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años el sector público empresarial en España ha estado sometido a un profundo cambio en su estructura y composición. En esta evolución se observan dos tendencias claramente diferenciadas en función del ámbito territorial de adscripción. Por un lado, a medida que se ha avanzado en el proceso de descentralización de competencias iniciado en España con el desarrollo del Estado de las Autonomías, ha crecido el sector público empresarial adscrito a la Administración territorial (Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos). Por otro, la Administración Central ha experimentado un proceso de reestructuración y privatizaciones que ha llevado a una reducción del tamaño de su sector público empresarial. Como resultado, entre 1998 y 2008, por cada empresa pública que ha desaparecido en el ámbito estatal se han creado aproximadamente 19 dependientes de los gobiernos autonómicos y/o locales.

Este trabajo tiene como objetivo principal contribuir a profundizar en el análisis y características del sector empresarial adscrito a la Administración territorial y, más en particular, a la Administración Local en España. Con el propósito de alcanzar este objetivo se revisan los datos disponibles sobre la evolución del sector público empresarial local en España y se revisa brevemente la literatura empírica que analiza los factores que han impulsado el crecimiento del mismo. El estudio de estas cuestiones ha ganado relevancia especialmente por sus consecuencias sobre el endeudamiento de la Administración terri-

torial (Gómez Agustín, 2006; Cuadrado Roura y Carrillo, 2008). La investigación sobre las Entidades locales es una tarea imprescindible en España en la que aún queda mucho por hacer y es necesario seguir profundizando en el estudio de estas cuestiones.

La información sobre el sector público local ha mejorado notablemente en los últimos años, sin embargo, la ausencia de información homogénea en algunos casos y el grado de confusión que rodea la obtención de algunos datos, en otros, ha dificultado nuestro objetivo principal. Pese a estas dificultades, los datos son bastantes indicativos de la espectacular proliferación de entes creados al amparo del sector público autonómico y local.

En la consecución de este objetivo general vamos, en primer lugar, a clarificar algunas cuestiones relacionadas con el sector público local, cuya comprensión es necesaria para el seguimiento del resto del trabajo. En segundo lugar, se analiza la evolución a lo largo del periodo 1998-2008 del sector público empresarial autonómico y local. Este análisis se ha completado con un breve repaso a los cambios registrados en los principales indicadores de las empresas públicas territoriales. A continuación se ofrece una revisión de las razones habitualmente aludidas en la literatura especializada que podrían explicar el importante crecimiento de las empresas públicas autonómicas y locales. El trabajo concluye con unas consideraciones finales.

2. DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL LOCAL

El sector público local en España agrupa las Entidades locales territoriales de reconocimiento institucional¹ –Municipios, Provincias, Cabildos y Consejos Insulares (arts. 137 y 141 CE)– y de reconocimiento en la legislación ordinaria –mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas, agrupaciones de municipios y Entidades locales de ámbito inferior al municipio (art. 3 LRBRL), así como los organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles locales, cuyo capital pertenezca íntegramente a la Entidad local (art. 85 LRBRL). Igualmente, las Entidades locales pueden prestar servicios en colaboración con otras Administraciones Públicas y particulares a través del consorcio, entidad de carácter mixto y con

¹ La regulación de las Haciendas locales viene determinada por la Constitución Española (CE), por la Carta Europea de Autonomía Local y por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y sus desarrollos posteriores que se concretan en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas locales, modificada por la Ley 51/2002 y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

competencias decisorias o de gestión² (art. 87 de la LRBRL). Además, las Entidades locales pueden tener participación mayoritaria, aunque no íntegra, en sociedades mercantiles.

Los municipios son las entidades locales básicas de la organización territorial del Estado en España (art. 11.1 de la LRBRL). Disponen de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local implanta, en su artículo 25, la competencia genérica de los municipios para *«promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal»*³.

Por su parte, la provincia y su órgano, la Diputación, tienen la función principal de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, garantizando la prestación en la totalidad de su territorio de los servicios municipales, así como coordinar las funciones de la Administración territorial. Además del municipio y la provincia, la organización del sector público local también contempla para la gestión de intereses comunes o la prestación de servicios públicos otros regímenes especiales formados por órganos forales, cabildos, consejos insulares y mancomunidades.

Las Entidades locales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses y pueden organizar la gestión de los servicios dentro de su ámbito competencial. Estos servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta. Los nuevos modos de gestión directa de los servicios públicos contemplados en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local son: gestión por la propia Entidad local, organismo autónomo local, entidad pública empresarial local y sociedad mercantil local (cuyo capital social pertenece íntegramente a la Entidad local o a un ente público de la misma).

Por otro lado, los municipios pueden optar entre diversas formas de gestión indirecta⁴ (art. 85): concesión, gestión interesada, concier-

² Esta fórmula organizativa para prestar servicios locales no es una Entidad local en términos jurídicos, no obstante, su utilización hace necesario considerarlas dentro del entramado de sistemas de gestión empresarial de las Corporaciones locales.

³ El listado de competencias de las que disponen los ayuntamientos: seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico, protección del medio ambiente, defensa de los consumidores, protección de la salubridad pública, prestación de servicios sociales, suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, etc. A esta lista de competencias municipales, recogidas en el artículo 25.2 de la Ley de Bases, hay que añadir aquellas otras competencias que hayan podido ser delegadas a los municipios por parte de las Comunidades Autónomas, del Estado o de otras Entidades locales.

⁴ La Ley 57/2003 contiene una modificación en los modos de gestión indirecta al suprimir la figura del arrendamiento.

to y sociedad mixta cuyo capital social sólo pertenezca parcialmente a la Entidad local⁵. La legislación española no contempla, por tanto, la provisión privada de servicios municipales, a diferencia de otros países, como Estados Unidos, en los que sí es posible⁶. Esto es, en todos los casos la titularidad y la responsabilidad última de la provisión del servicio público está en manos del municipio, independientemente de que sea una empresa privada la que produzca el servicio.

En síntesis, la legislación española permite a las Entidades locales constituir empresas públicas para la ejecución de las funciones en el ámbito de sus competencias. También pueden constituir consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

En el ámbito estatal, el sector público empresarial queda integrado, según el artículo 3 de la Ley General Presupuestaria, por las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales, las entidades estatales de derecho público, distintas a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales, y los consorcios.

En el ámbito territorial, sin embargo, como constata la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en su Informe de 2008, no se ha producido un desarrollo legislativo paralelo. La mayoría de las Comunidades Autónomas han seguido un planteamiento normativo similar al estatal, sin embargo, en el ámbito local no existe un consenso claro en la delimitación del sector empresarial y, en consecuencia, un primer problema es la definición del concepto de empresa pública local utilizado.

En este trabajo, siguiendo a Cuadrado Roura y Carrillo (2008), se entenderá que forman parte del sector público empresarial local, y por tanto son empresas públicas, las sociedades mercantiles y las entidades de derecho público en cuyo capital social la participación directa o indirecta de una Entidad local resulte mayoritaria.

⁵ Un análisis detallado sobre las sociedades de economía mixta como forma de gestión indirecta de servicios públicos de especial relevancia en el ámbito local puede encontrarse en Santiago Iglesias (2010).

⁶ En Estados Unidos y en otros países se da la posibilidad de que los municipios (al menos una parte de los mismos) presten el servicio mediante un mercado privado en el que existe libertad para que varias empresas compitan por el negocio en una determinada área geográfica. En este caso, la empresa privada es la encargada de producir y proveer el servicio, y los consumidores le pagan directamente.

Somos conscientes que esta definición estricta no abarca el total de agentes que se han ido configurando en los últimos años en la Administración territorial, puesto que no incluye, por ejemplo, aquellas sociedades participadas por Entidades locales en las que la participación individual de la Entidad local en el capital social no es mayoritaria, aunque la mayoría del capital sea público. Por este motivo complementamos la información sobre las empresas públicas locales con un breve inventario de las sociedades mercantiles en las que no es mayoritaria la titularidad de la Administración Local y que se encuentran en la situación prevista en la disposición adicional novena de la Ley General Presupuestaria (LGP). También se incluye un breve inventario de los consorcios públicos creados por las diferentes Administraciones en los últimos años.

3. EMPRESAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS Y LOCALES

3.1. Evolución de las empresas públicas autonómicas y locales

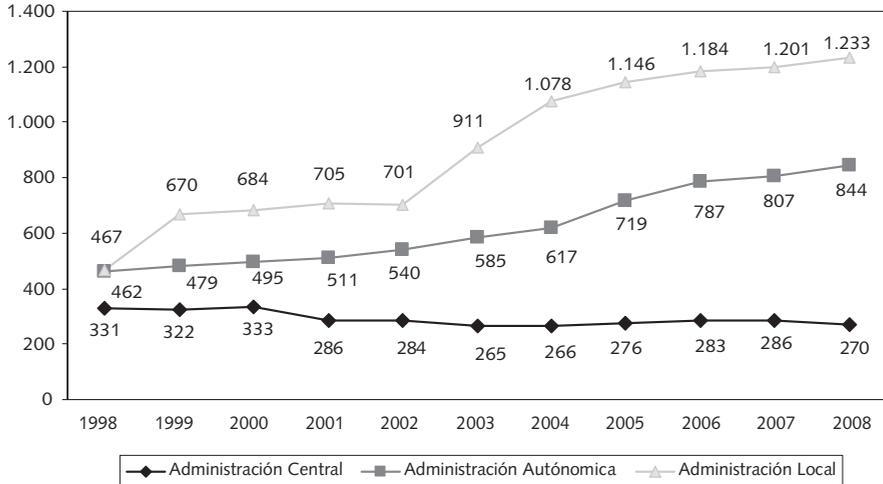
El Gráfico 1 muestra la evolución en el número de empresas públicas dependientes de las diferentes Administraciones en los últimos años⁷. Para su elaboración se han tomado los datos publicados por la IGAE en sus inventarios anuales sobre el sector público empresarial y fundacional.

En la última década, la reducción de empresas públicas de ámbito estatal ha venido acompañada por un aumento espectacular de las adscritas al sector público territorial. De tal manera que, a 31 de diciembre de 2008, el inventario del sector público empresarial estaba formado por un total de 2.347 empresas, de las que 270 son de ámbito estatal, 844 corresponden a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, 1.018 están adscritas a los ayuntamientos y 215 son empresas de ámbito provincial.

En concreto, las Corporaciones locales han experimentado un importante crecimiento en el número de empresas públicas, especialmente significativo en el año 2003. Durante el periodo analizado, el número de empresas públicas adscritas a las Corporaciones locales prácticamente se ha triplicado en España, frente a las 467 empresas públicas locales existentes en 1998; a finales de 2008 dicho número se había incrementado hasta 1.233 (766 nuevas empresas públicas locales). A nivel autonómico se han creado 382 nuevas empresas, situándose, a finales de 2008, en 844 empresas autonómicas.

⁷ El crecimiento del sector público empresarial de Comunidades Autónomas y entes locales a principios de los noventa puede consultarse en GIRÁLDEZ (1999).

GRÁFICO I.
EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL EN NÚMERO DE EMPRESAS (1998-2008)



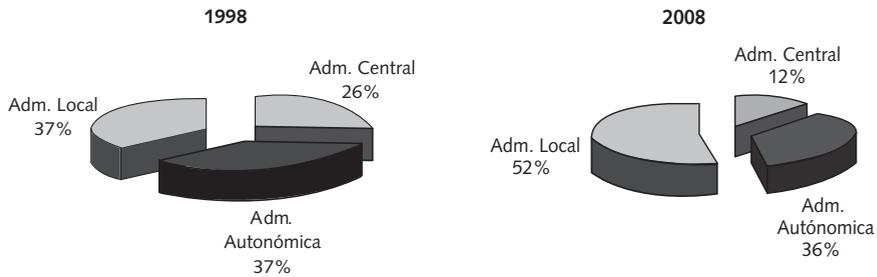
Fuente: IGAE.

Este crecimiento registrado en el número de empresas dependientes de la Administración Local ha provocado que su peso relativo haya aumentado y, en la actualidad, representen el 52% del sector público empresarial del país (Gráfico 2). Sin embargo, a nivel autonómico, aunque ha crecido el número de empresas adscritas, su peso relativo dentro de la configuración del sector público empresarial total ha disminuido ligeramente⁸ (36% en 2008). El restante 12% corresponde al Estado.

El crecimiento registrado por las empresas públicas autonómicas y locales no se ha distribuido de manera homogénea en el territorio. El Gráfico 3 presenta la evolución del inventario del sector público empresarial autonómico a partir de la información proporcionada por la IGAE para los años 1998 y 2008. Efectivamente, una rápida inspección revela la gran diversidad de implantación territorial de este tipo de entidades. En 2008, al igual que en los años anteriores, tres Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco y Andalucía) concentraban casi el 35% de las empresas públicas autonómicas. Por tipos de actividad destacaban las entidades gestoras de infraestructuras, las de radio-televisión, las sociedades de desarrollo y promoción económica y, más recientemente, las entidades de gestión sanitaria, de educación y de investigación.

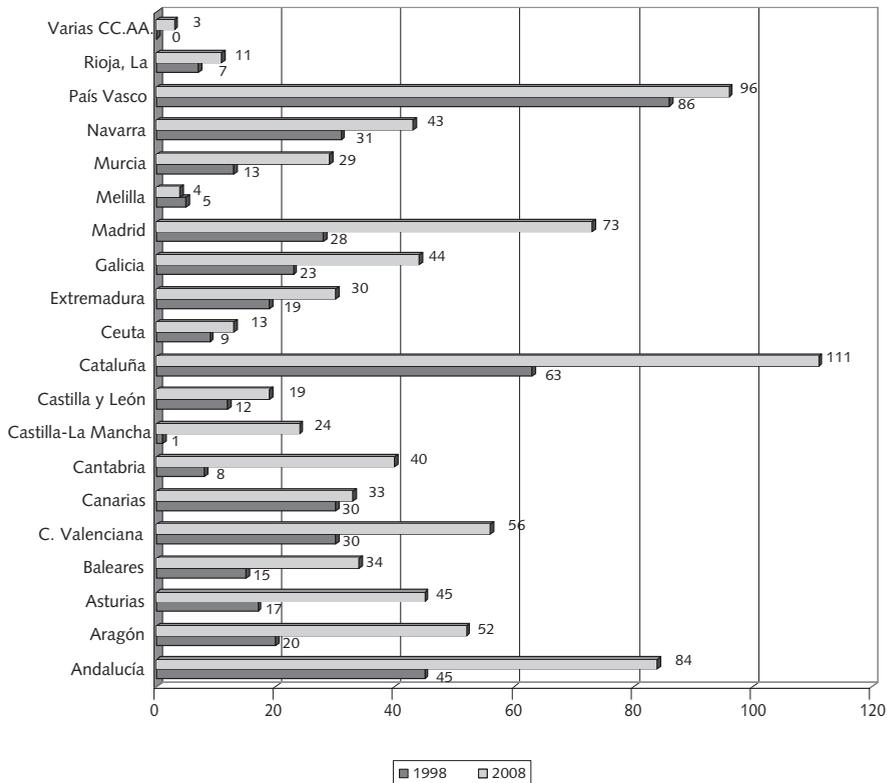
⁸ Para ANGOITIA (2004) esto se debe a que el proceso de descentralización hacia las Comunidades Autónomas está ya consolidado y, en la actualidad, el traspaso de competencias se estaría produciendo hacia las Entidades locales.

GRÁFICO 2.
COMPOSICIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (1998 Y 2008)



Fuente: IGAE.

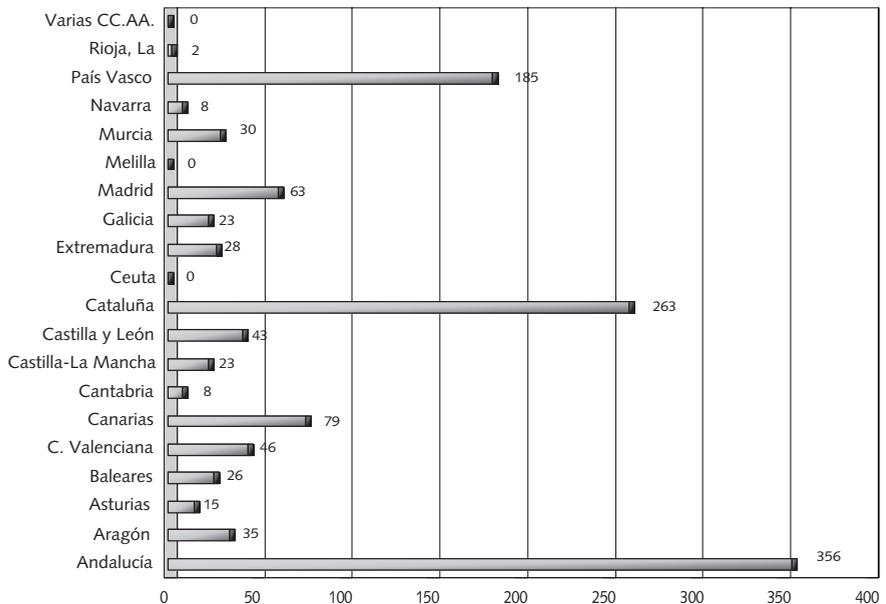
GRÁFICO 3.
EVOLUCIÓN DEL INVENTARIO DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL AUTONÓMICO (NÚMERO DE ENTIDADES)



Fuente: IGAE.

Por otro lado, destacan nuevamente en cuanto a número de empresas públicas de ámbito local las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y País Vasco, que conjuntamente concentran el 63,5% de las empresas públicas locales existentes en España (Gráfico 4).

GRÁFICO 4.
INVENTARIO DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL LOCAL
(PROVINCIAL Y MUNICIPAL). AÑO 2008



Fuente: IGAE.

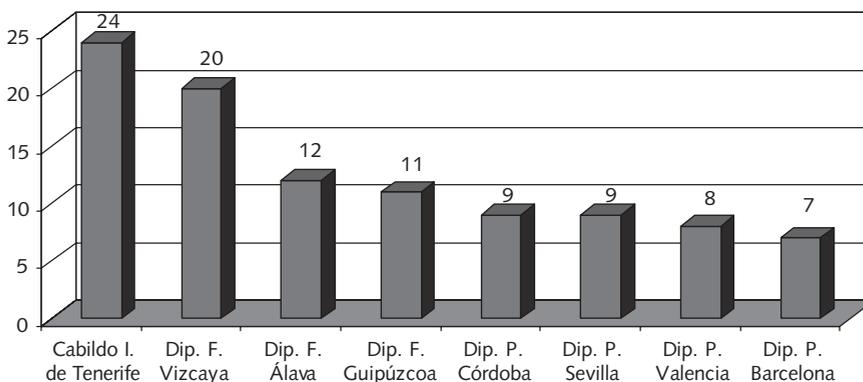
Nota: El ámbito provincial engloba además de a las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, las Entidades locales formadas por varios municipios, esto es, comarcas, áreas o entidades metropolitanas y mancomunidades de municipios.

Si descendemos al ámbito provincial, el Cabildo Insular de Tenerife y la Diputación Foral de Vizcaya, con 24 y 20 empresas, respectivamente, suman el 20% del total de empresas públicas provinciales (para el año 2008). En el gráfico 5 figuran las Diputaciones, Consejos y Cabildos que cuentan con una mayor concentración de empresas públicas provinciales.

Por su parte, en el ámbito municipal, los ayuntamientos que tienen un número de empresas dependientes superior a 15 son: Barcelona (28 empresas), Estepona (18), Marbella (19) y Reus (16). Hay que señalar que si bien los municipios de Barcelona y Reus ya contaban con 12 y 15 empresas dependientes en 1998, respectivamente, no ocurría así en los municipios de Marbella y Estepona. Especialmente significativa es,

por tanto, la evolución de estos dos municipios malagueños, puesto que al principio del periodo de estudio no tenían ninguna empresa pública adscrita. En general, los principales campos de actuación de estas empresas municipales son: saneamiento de aguas y gestión de residuos sólidos, la promoción cultural y deportiva, entre otros.

GRÁFICO 5.
EMPRESAS PÚBLICAS DEPENDIENTES DE LAS DIPUTACIONES,
CONSEJOS Y CABILDOS INSULARES (DIPUTACIONES Y CABILDOS
CON UN INVENTARIO > 7 EMPRESAS PROVINCIALES, 2008)



Fuente: IGAE.

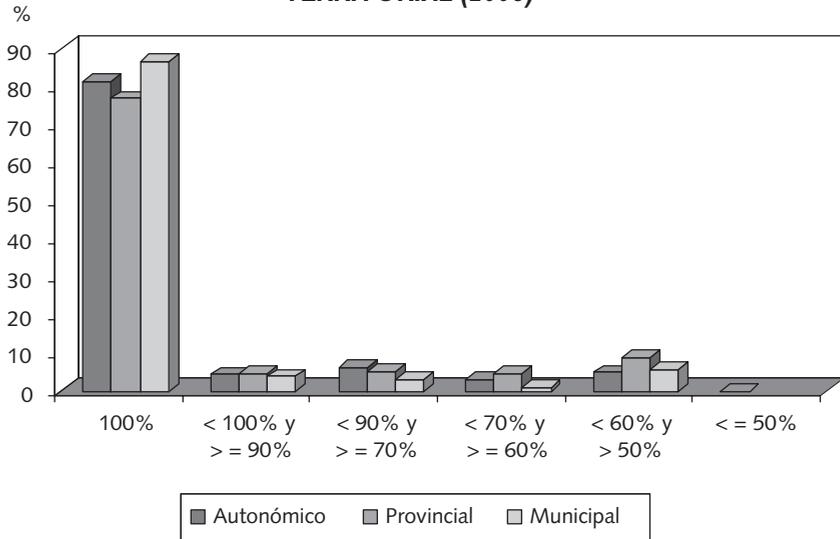
Por otra parte, el 86,2% de las empresas locales mantienen la totalidad del capital en manos del sector público, porcentaje que se sitúa en el 76,7 en el caso de las empresas de propiedad provincial y en el 81,2 en el caso de las empresas autonómicas (Cuadro 1 y Gráfico 6).

CUADRO I.
GRADO DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL
TERRITORIAL (2008)

Participación	Sector Público Empresarial Territorial					
	Autonómico		Provincial		Municipal	
	Nº entidades	%	Nº entidades	%	Nº entidades	%
100%	685	81,16	165	76,74	878	86,25
< 100% y >= 90%	37	4,38	10	4,65	40	3,93
< 90% y >= 70%	53	6,28	11	5,12	30	2,95
< 70% y >= 60%	27	3,20	10	4,65	12	1,18
< 60% y >= 50%	41	4,86	19	8,84	58	5,70
<= 50%	1	0,12	-	-	-	-
TOTAL	844	100,00	215	100,00	1.018	100,00

Fuente: IGAE.

GRÁFICO 6.
GRADO DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL
TERRITORIAL (2008)



Fuente: IGAE.

Como ya hemos comentado, al objeto de completar el inventario de empresas públicas, en el Cuadro 2 se relacionan las sociedades mercantiles en las que no es mayoritaria la titularidad de ninguna de las Administraciones participantes y que, por tanto, se encuentran en la situación prevista en la disposición adicional novena de la LGP, esto es, *«en las que participan, de forma minoritaria, las entidades que integran el sector público estatal, la Administración de las Comunidades Autónomas o Entidades locales, o los entes a ellas vinculados o dependientes, cuando la participación de los mismos considerada conjuntamente fuera mayoritaria o conllevara su control político»*.

De manera simultánea a la proliferación de empresas públicas territoriales comentada, en la última década se ha generalizado la constitución de consorcios públicos por las diferentes Administraciones territoriales dada su gran capacidad de adaptación a las necesidades de gestión de los servicios públicos. Dada la importancia que están adquiriendo, fundamentalmente en el ámbito autonómico y local, consideramos importante incluir en esta revisión una breve pincelada sobre la evolución reciente del inventario de consorcios públicos.

A partir de la información proporcionada por la IGAE para el año 2008 podemos afirmar que el número de consorcios, tanto de naturaleza empresarial como administrativa, se eleva a 1.004, correspon-

diendo el 62% al ámbito autonómico, un 37% al local y el 1% de carácter estatal, como se observa en el Gráfico 7. Son, en concreto, las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía las que más utilizan la figura del consorcio, como también ocurría en el caso de las empresas públicas.

CUADRO 2.
ALCANCE DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA DE LA LGP

Ámbito	Sociedades mercantiles
Andalucía	3
Aragón	3
Asturias	5
Baleares	1
C. Valenciana	3
Canarias	4
Cantabria	1
Castilla-La Mancha	0
Castilla y León	5
Cataluña	2
Ceuta	0
Extremadura	0
Galicia	2
Madrid	0
Melilla	1
Murcia	3
Navarra	0
País Vasco	4
Rioja, La	1
Varias Comunidades Autónomas	0
TOTAL AUTONÓMICO	38
PROVINCIAL	3
MUNICIPAL	3
TOTAL	44

Fuente: IGAE.

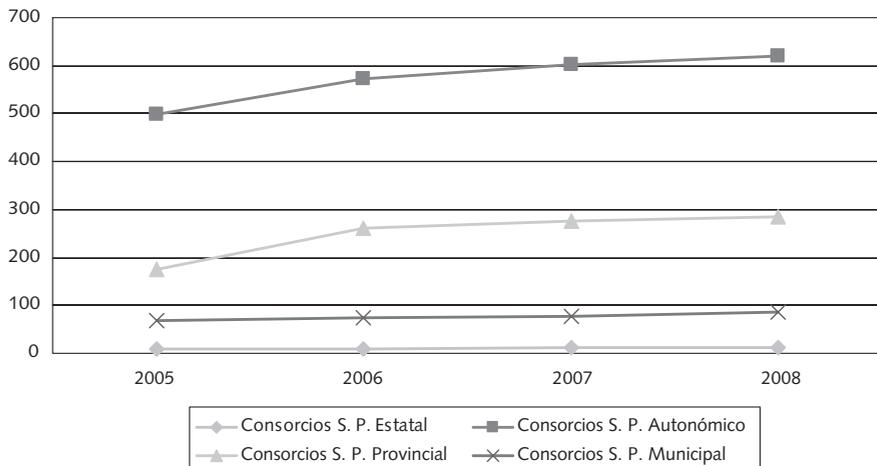
Los servicios gestionados mediante consorcio en el caso de los Ayuntamientos son básicamente los servicios de protección civil, la recogida, eliminación y tratamiento de residuos sólidos urbanos y las comunicaciones. Para las restantes Entidades locales también se encuentran las funciones de promoción de la cultura, el medio am-

biente, el saneamiento, el abastecimiento y la distribución de agua (Utrilla, 2006).

No obstante, esta información hay que tomarla con las necesarias cautelas porque, como señala la IGAE, por un lado, la información sobre los consorcios con participación de ámbito local es muy difícil de obtener, puesto que, dadas las características de los consorcios, en los que figuran asociados Diputaciones, Ayuntamientos e incluso Entidades locales menores, es complicado disponer de un listado completo. Y, por otro, en los consorcios de ámbito territorial no siempre se dispone de información sobre su adscripción, por lo que la IGAE opta porque cada consorcio figure adscrito a la Administración territorial de mayor ámbito geográfico que participe en el mismo.

Por último, señalar que este crecimiento en el número de empresas regionales, provinciales y locales puede tener aspectos tanto positivos como negativos (Utrilla, 2006). Entre los aspectos positivos podrían citarse: el incremento de la flexibilidad en la prestación de los servicios, la incorporación de incentivos para conseguir una gestión más eficiente de los recursos o la introducción de nuevas formas de gestión. Por otro lado, entre los negativos cabría mencionar la falta de transparencia de la actuación pública o la relajación de los mecanismos de información y control propios de la Administración.

GRÁFICO 7.
EVOLUCIÓN DEL INVENTARIO DE CONSORCIOS PÚBLICOS

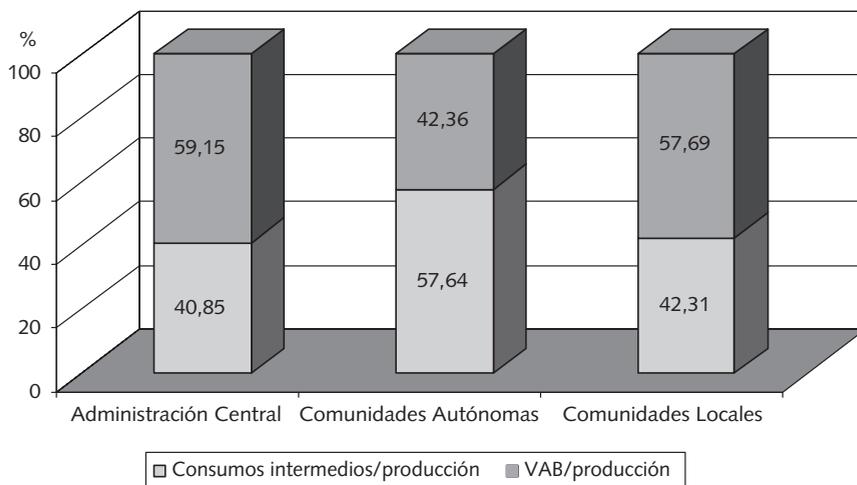


Fuente: IGAE.

3.2. Principales indicadores de las empresas públicas autonómicas y locales

Este crecimiento en el número de empresas territoriales ha venido acompañado de cambios en sus principales indicadores económicos. Así, el valor de la producción del conjunto de empresas públicas españolas en 2007, último año para el que se dispone de la información proporcionada por la IGAE a partir de su publicación *Cuentas de las empresas públicas*, era de 31.589 millones de euros, de los que el 95,4% correspondía a las sociedades no financieras. Dentro de estas sociedades no financieras, las dependientes de las Administraciones territoriales suponían el 30% de la producción total (9.039 millones de euros). Las pertenecientes a las Comunidades Autónomas generaron una producción de 5.513 millones, y las de las Corporaciones Locales, de 3.526 millones de euros.

GRÁFICO 8.
COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN. SOCIEDADES NO FINANCIERAS PÚBLICAS



Fuente: IGAE, *Cuentas de las Empresas Públicas 2007*, y elaboración propia.

Por otra parte, estas empresas no financieras territoriales tenían unos niveles de ahorro comparativamente menores que las dependientes de la Administración Central, ya que suponían en 2007 el 31,6% del total de ahorro.

Las empresas dependientes de las Corporaciones locales se caracterizan por un mayor valor añadido incorporado (similar al de la Administración Central) y, por lo tanto, una menor proporción de

consumos intermedios dentro de su producción en comparación con las empresas autonómicas, como se puede observar en el Gráfico 8 y en el Cuadro 3.

Además, en términos comparados, la proporción de gastos de capital sobre su producción es similar en las empresas autonómicas y en las sociedades dependientes de la Administración Central e inferior en las sociedades dependientes de las Corporaciones locales.

CUADRO 3.
RATIOS PRINCIPALES DE LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS
TERRITORIALES (EN PORCENTAJE)

	A. Central	AATT	CCAA	CCLL
Consumos intermedios/producción	40,85	51,66	57,64	42,31
Valor añadido bruto/producción	59,15	38,34	42,36	57,69
Remuneración asalariados/VAB	56,91	61,42	54,55	69,31
Excedente bruto de explotación/VAB	43,06	36,36	42,54	29,27
Gastos capital/producción	46,10	45,60	46,90	43,50

Fuente: IGAE, *Cuentas de las empresas públicas*, 2007, y elaboración propia.

4. RAZONES DEL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL AUTONÓMICO Y LOCAL

Como hemos visto en los apartados anteriores, estas empresas públicas territoriales ofrecen en su mayor parte servicios públicos con el objetivo de cubrir las necesidades y objetivos de interés general de sus residentes; sin embargo, la dimensión alcanzada por el sector público empresarial territorial no siempre está justificada por el proceso de descentralización de competencias iniciado en España y es necesario buscar razones de otra índole.

En concreto, Cuadrado Roura y Carrillo (2008) apuntan cuatro razones que han podido influir en el crecimiento del número de empresas autonómicas. En primer lugar, lo que se ha calificado como «la huida del Derecho administrativo», es decir, la creación de numerosas empresas para evitar los requerimientos administrativos que supone el desarrollo de actividades por parte de las respectivas Administraciones Públicas.

En segundo lugar, la creación de sociedades instrumentales, es decir, empresas públicas que se crean para un fin determinado (evento histórico, cultural o deportivo singular). En estos casos, las sociedades deberían de haber sido liquidadas una vez concluido el evento,

pero, en ocasiones, se han mantenido en el sector público durante bastante tiempo⁹.

En tercer lugar, la aparición de institutos o sociedades con fines de promoción industrial y de servicios, en línea a lo que en su día justificó la creación del INI. Dichas sociedades e institutos han pasado a su vez a asumir otras funciones, como la creación de *holdings* de empresas y agencias de desarrollo dedicadas a la promoción de sectores clave para el desarrollo de su Comunidad y que se han calificado como los nuevos «INIS autonómicos».

Y, por último, la implantación de normas más estrictas sobre el nivel de endeudamiento de las Administraciones Públicas a partir del compromiso de los países europeos de ajustar sus niveles de endeudamiento (Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam de 1997). Y, en nuestro caso, la aprobación de la Ley General Presupuestaria 18/2001, que extendió los compromisos establecidos por los denominados Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) al conjunto de Administraciones Públicas. Esta nueva normativa supuso incluir en el compromiso de estabilidad presupuestaria a las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.

La introducción de estas restricciones presupuestarias al endeudamiento, junto a la necesidad de seguir realizando las actividades inversoras necesarias para el correcto funcionamiento de la Administración Pública, motivó que las operaciones de inversión pasaran a ser llevadas a cabo por nuevas entidades y empresas que escapaban a las limitaciones impuestas al déficit y endeudamiento de las Administraciones territoriales. En este sentido, lo más habitual ha sido la creación de sociedades mercantiles de capital público que no forman parte de la Administración Pública, y, en consecuencia, el endeudamiento de estas empresas públicas no contabiliza en el pasivo de los presupuestos, por lo que, aun siendo la Administración de la cual dependen el responsable último, eluden las restricciones establecidas por dichas Administraciones para el control del endeudamiento.

El Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), que entró en vigor en el año 2000, intentó limitar este endeudamiento a través de empresas públicas introduciendo una nueva normativa para determinar qué empresas deben ser consideradas sector público, y por tanto consolidan su endeudamiento con el endeudamiento autonómico, y cuáles

⁹ Sobre el origen, causas y consecuencias del volumen actual de entes instrumentales puede consultarse, entre otros, AMENGUAL (2009).

no. En la actualidad, cuando una unidad económica orienta su producción de bienes y servicios al mercado sus magnitudes económicas deben excluirse de las cuentas consolidadas de la Administración Pública, independientemente de su titularidad pública, privada o mixta¹⁰.

A pesar de los cambios normativos y de la aplicación del SEC-95, el endeudamiento de las empresas locales se ha multiplicado por seis en los últimos años, pasando de 1.469 millones de deuda en 1995 a 9.063 millones en 2010, y representa un 0,9% del PIB español, el triple de lo que era en 1995 (Cuadro 4 y Gráfico 9). En ese mismo intervalo de tiempo, la deuda de las empresas autonómicas ha pasado de 1.698 millones en 1995 a 17.284 en 2010, y representa un 1,6% del PIB español. En síntesis, la aplicación del SEC-95 no ha conseguido el esperado descenso del nivel de endeudamiento de las empresas públicas a nivel autonómico y local, sino que, por el contrario, se ha incrementado en los últimos años.

CUADRO 4.
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS CORPORACIONES LOCALES

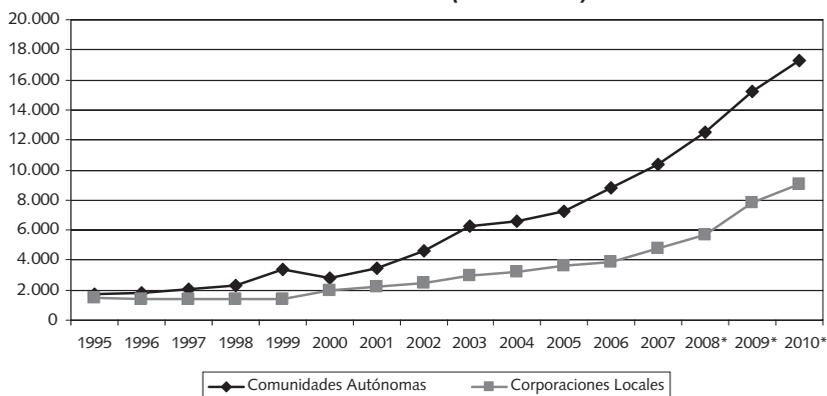
	Comunidades Autónomas		Corporaciones locales	
	Valores absolutos (m. euros)	% PIB	Valores absolutos (m. euros)	% PIB
1995	1.698	0,4	1.469	0,3
1996	1.790	0,4	1.438	0,3
1997	2.028	0,4	1.414	0,3
1998	2.296	0,4	1.402	0,3
1999	3.394	0,6	1.361	0,2
2000	2.832	0,4	1.996	0,3
2001	3.443	0,5	2.237	0,3
2002	4.568	0,6	2.444	0,3
2003	6.217	0,8	2.967	0,4
2004	6.620	0,8	3.198	0,4
2005	7.280	0,8	3.601	0,4
2006	8.793	0,9	3.881	0,4
2007	10.407	1,0	4.777	0,5
2008*	12.550	1,2	5.681	0,5
2009*	15.203	1,4	7.855	0,7
2010*	17.284	1,6	9.063	0,9

* Datos referidos al cuarto trimestre.

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España, marzo 2011.

¹⁰ El SEC-95 considera como criterio para determinar que una unidad económica orienta su producción al mercado cuando los ingresos por venta cubren al menos el 50% de sus gastos de explotación. Una explicación más detallada de estas cuestiones en GÓMEZ AGUSTÍN (2006).

GRÁFICO 9.
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS
TERRITORIALES (1995-2010)



Fuente: *Boletín Estadístico del Banco de España*, marzo 2011.

Por otra parte, el recurso al endeudamiento de las empresas autonómicas y locales ha crecido en mayor proporción que la deuda total de las propias Administraciones territoriales. En este sentido, la proporción de deuda empresarial sobre el total de la deuda de las Corporaciones locales ha pasado del 8,2 al 25,6%, y en las Comunidades Autónomas se ha elevado desde el 6,3 al 16,0% en el periodo comprendido entre 1995 y 2010.

A continuación, en el Cuadro 5 se presenta la distribución regional de la deuda de las empresas públicas. Cuando se compara el nivel de endeudamiento de las empresas públicas autonómicas se observan diferencias regionales importantes en la utilización del endeudamiento de sus empresas públicas. Efectivamente, si descendemos a nivel de Comunidad Autónoma para el año 2010, la deuda de las empresas públicas se concentra en las regiones de Cataluña y Comunidad Valenciana, con un 63% de la deuda empresarial, seguidas por la Comunidad de Madrid (8,6%), que ha visto reducir su peso en el total¹¹.

En resumen, este crecimiento de las empresas públicas territoriales ha venido acompañado de un aumento del gasto público y del nivel de endeudamiento autonómico y local. Son escasos los trabajos empíricos que para el caso español estudian esta relación entre empresas públicas y nivel de endeudamiento, especialmente a nivel lo-

¹¹ UTRILLAS (2006) apunta varias razones que justifican esta reducción. En primer lugar, por la reclasificación de la deuda de la empresa MINTRA como deuda de la Administración regional. En segundo lugar, debido al incremento de la deuda de Comunidades como Aragón, Castilla-La Mancha o Canarias.

CUADRO 5.
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (EN %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	8,4	8,5	7,9	7,0	5,1	6,5	4,1	3,2	2,0	2,0	1,7	1,4	1,6	1,6	2,3	3,5
Aragón	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	2,1	2,2	1,7	1,0	2,1	2,5	2,5	2,6
Asturias	1,1	1,1	1,3	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,2	0,8	1,1	1,6	1,3	1,4	1,6
Baleares	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	1,6	1,1	0,8	0,8	0,6	0,6	1,0	5,3	5,7	4,4	3,9
Canarias	1,2	2,3	5,2	5,4	3,9	6,6	6,4	6,2	4,9	5,0	2,9	2,3	2,1	2,0	1,6	1,4
Cantabria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,7
Castilla-La Mancha	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,6	1,7	9,5	7,5	9,2	9,6	7,6	6,5	5,1	4,9	5,4
Castilla y León	1,7	1,5	0,8	1,7	1,3	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,7	1,6	2,0
Cataluña	43,6	45,1	45,4	47,3	37,6	33,3	35,1	35,8	42,0	42,5	46,9	46,7	44,3	46,1	47,8	45,2
C. Valenciana	11,3	12,5	9,4	8,9	11,2	30,4	33,1	28,4	23,3	21,9	20,6	19,3	16,9	16,0	15,3	17,8
Extremadura	0,9	0,7	0,7	0,5	0,1	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Galicia	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	2,0	2,3	2,4	1,4	1,2
Madrid	29,2	25,9	26,9	26,6	37,4	13,9	12,8	9,6	9,5	8,4	6,9	10,9	8,9	9,2	8,7	8,6
Murcia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0
Navarra	0,7	0,8	0,5	0,6	0,7	0,9	1,5	1,3	0,8	0,9	2,2	1,6	2,4	2,4	2,3	1,9
País Vasco	0,8	0,4	0,5	0,4	0,5	2,7	2,0	3,3	5,3	5,8	4,9	4,0	5,2	4,5	5,2	4,0
Rioja, La	0,4	0,4	0,6	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
Total CCAA	100,0															

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

cal. En este sentido han surgido recientemente trabajos empíricos que han encontrado una relación directa y significativa entre la creación de empresas públicas autonómicas y el volumen de endeudamiento acumulado en el ámbito territorial¹². Entre estos estudios se encuentran Gómez Agustín (2000, 2006), Escudero (2002), Fernández Llera (2005) y Cuadrado Roura y Carrillo (2008).

Los resultados del análisis empírico de Gómez Agustín (2000, 2006) indican una fuerte relación entre la creación de empresas públicas y el grado de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Por el contrario, la ideología del gobierno autonómico no parece tener relación con la proliferación de empresas públicas. Por último, las autonomías con un mayor grado de incumplimiento de su escenario de consolidación presupuestaria son también las que crean más empresas públicas.

Escudero (2002) encuentra una relación positiva entre el número de sociedades mercantiles y el endeudamiento *per cápita* municipal a nivel consolidado para el caso de los Ayuntamientos catalanes. Por otra parte, los resultados de Fernández Llera (2005) muestran que *«existe una relación directa entre el número de empresas públicas creadas y el crecimiento de la deuda a largo plazo susceptible de no consolidar»*. Y añade, *«asimismo, parece existir un crecimiento simultáneo de la deuda consolidable y la canalizada a través de empresas públicas»*.

A partir de un modelo econométrico, Cuadrado Roura y Carrillo (2008) llegan a conclusiones similares. Sus resultados ponen de manifiesto una relación positiva y significativa entre la capacidad de endeudamiento y el crecimiento del sector público empresarial. De tal manera que las Comunidades Autónomas con mayor volumen de deuda total en términos de PIB son también las que muestran una mayor tendencia a la creación de empresas de titularidad pública en el periodo 1998-2004. Sin embargo, otras variables, como el crecimiento autonómico en términos de PIB o de población, no ejercen una influencia significativa en el crecimiento del sector público empresarial de las Comunidades Autónomas.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de este trabajo ha sido conocer la evolución reciente de las empresas públicas territoriales y revisar brevemente, en base a la

¹² El análisis del endeudamiento de los gobiernos subcentrales han sido estudiado también desde el punto teórico por SÁNCHEZ (1995), MONASTERIO (1996), EZQUIAGA (1996), ARNAU (1997), ITURRIAGA (1997) y por MONASTERIO, SÁNCHEZ y BLANCO (1999), entre otros.

literatura empírica, las posibles razones de su crecimiento y, más en concreto, su relación con el endeudamiento de las Haciendas territoriales.

En la última década, el sector público empresarial autonómico y local ha experimentado un espectacular crecimiento en el número de entes que ha dado como resultado un sector público empresarial territorial muy numeroso y complejo, pese a los cambios normativos que modificaron los criterios de consolidación del endeudamiento de las empresas públicas.

Por otra parte, de acuerdo con la información disponible, se ha constatado que la presencia empresarial pública por Comunidades Autónomas resulta muy desigual en el ámbito local, con una mayor presencia de empresas públicas locales en Cataluña, País Vasco y Andalucía. Este rasgo también sucede con las sociedades dependientes de la Administración regional. Simultáneamente, las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales han incrementado el número de consorcios públicos con otras Administraciones Públicas o con entidades privadas.

Entre las razones que han podido influir en el crecimiento del sector público empresarial territorial, una de las más habitualmente señaladas por la literatura especializada ha sido el incremento en la capacidad de endeudamiento. Efectivamente, recientes trabajos empíricos que estudian estas cuestiones en el ámbito autonómico encuentran una fuerte relación entre la creación de empresas públicas y el grado de endeudamiento autonómico. La dificultad introducida en el SEC-95 para evitar la desviación del endeudamiento de los entes territoriales hacia sus empresas dependientes no ha resuelto el problema y las Entidades territoriales siguen creando empresas que se endeudan.

BIBLIOGRAFÍA

- AMENGUAL ANTICH, J. (2009): «El control de entes instrumentales», *Auditoría y Gestión de Fondos Públicos*, 49, pp. 51-62.
- 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 (varios años): *Boletín Estadístico*.

- CUADRADO ROURA, J., y CARRILLO, M. (2008): *Expansión del sector público empresarial en las autonomías y ayuntamientos. Evolución y análisis de las posibles causas*. Serie Documentos de Trabajo 03/2008, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CON LAS ENTIDADES LOCALES (varios años): *Haciendas locales en cifras*, Ministerio de Economía y Hacienda.
- 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*, 69, pp. 252-275.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2005): «Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance», *Auditoría Pública*, 35, pp. 7-20.
- GIRÁLDEZ, E. (1999): «El sector público empresarial de Comunidades Autónomas y entes locales: crecimiento e incidencia en la economía general», en RECARTE, A. (coord.), «El sector público empresarial», *Papeles de la Fundación* nº 49, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, pp. 89-162.
- GÓMEZ AGUSTÍN, M. (2000): *El renacimiento del «INI». Situación y perspectivas del sector público autonómico y local*, Círculo de Empresarios, Madrid.
- (2006): «Balance sobre la política de empresa pública autonómica», *Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías*, nº 10.
- IGAE (varios años): *Cuentas de las empresas públicas*, Ministerio de Economía y Hacienda.
- : *Sector público empresarial y fundacional. Composición y estructura*, Ministerio de Economía y Hacienda.
- ITURRIAGA, R. (1997): «Las sociedades públicas, un dudoso instrumento de gestión», *Auditoría Pública*, 10, junio, pp. 65-68.
- MONASTERIO, C. (1996): «Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales: teoría y evidencia empírica para el caso español», *Papeles de Economía Española*, 67, pp. 275-285.
- MONASTERIO, C.; SÁNCHEZ, I., y BLANCO, F. (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas españolas*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya.

- SÁNCHEZ, F. I. (1995): «El papel de la deuda en la financiación de las inversiones de los gobiernos locales. Consideraciones teóricas», *Hacienda Pública Española*, 134, pp. 191-212.
- SANTIAGO IGLESIAS, D. (2010): *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Iustel, Madrid.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2002): «Organismos y empresas públicas locales: evolución y dimensión económica», *Papeles de Economía Española*, 92, pp. 204-217.
- (2006): *El sector público empresarial autonómico y local*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.