

Colaboración público-privada como elusión de la estabilidad presupuestaria

Public-private partnership as a circumvention of budgetary stability

Roberto Fernández Llera*
Universidad de Oviedo

PALABRAS CLAVE: Comunidades Autónomas, Colaboración público-privada, Empresas públicas, Estabilidad presupuestaria

KEY WORDS: Autonomus Communities, Public-private partnership, Public firms, Budgetary stability

Códigos JEL: H54, H72, H74

RESUMEN

La colaboración público-privada (CPP) puede ser un mecanismo de financiación de las inversiones públicas, complementario de los recursos "tradicionales". En España se ha venido utilizando esta fórmula desde finales del siglo XIX, pero en los últimos años las Comunidades Autónomas han desplegado un importante esfuerzo en esta materia. La CPP presenta grandes ventajas, pero puede implicar un coste financiero adicional y, en ausencia de adecuados controles, también puede deteriorar la calidad de los servicios públicos. Se ha detectado evidencia estadística de un importante crecimiento de las empresas públicas en las CCAA, asociado a un aumento simultáneo de la deuda situada fuera del "perímetro de consolidación". El objetivo de las CCAA parece haber sido eludir las exigencias de estabilidad presupuestaria.

ABSTRACT

Public-Private Partnership (PPP) can be a funding mechanism for public investment, in addition to 'traditional' revenues. Spain has been using this formula from the late 19th century, but in recent years, Autonomous Communities have made a major effort in this area. PPP has important advantages, but it may involve an additional financial cost and, in the absence of adequate controls, it can also damage the quality of public services. It has been found statistical evidence of a significant growth of public sector entities in the Autonomous Communities associated with a simultaneous increase in the debt outside of the 'scope of consolidation'. The goal of the Autonomous Communities seems to have been eluding the demands of budgetary stability.

1. INTRODUCCIÓN

Las Comunidades Autónomas (CCAA) en España gestionan un volumen de gasto agregado que, excluida la Seguridad Social, supera al de la Administración General del Estado. Son también el nivel de gobierno que acumula mayores inversiones productivas y el que contribuye en mayor medida a la formación bruta de capital. Sin embargo, la conjunción de un sistema de financiación autonómica que no incentiva el ahorro corriente, la paulatina reducción de las ayudas regionales de la Unión Europea, la influencia de una estricta normativa de estabilidad presupuestaria (NEP) y el cambio de ciclo económico que comenzó en 2008, han puesto en entredicho el mantenimiento de esta importante capacidad inversora en el ámbito autonómico.

*El autor desea agradecer los comentarios recibidos durante las XV Jornads de Estudios Andaluces (Sevilla, 11-12 de Diciembre de 2008).

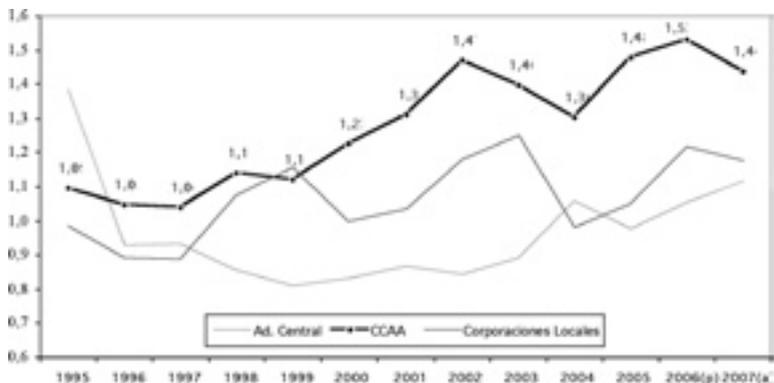
La debilidad de las fuentes “tradicionales” de financiación de las inversiones ha impulsado una proliferación de mecanismos alternativos, cuya objetivo común es el de mantener un elevado nivel de inversiones públicas, compatible con el cumplimiento de las normas de estabilidad presupuestaria.

El objetivo de este trabajo es evaluar algunos de los mecanismos que están utilizando las CCAA para financiar sus inversiones y, en particular, las fórmulas de colaboración público-privada (CPP) y las empresas públicas que no consolidan su endeudamiento con el de las Administraciones Públicas. En la sección 2 se analiza la importancia de las inversiones de las CCAA y sus fuentes “tradicionales” de financiación, con especial referencia al impacto de la NEP de 2001. La sección 3 analiza críticamente la CPP y la problemática asociada a la consolidación de su endeudamiento. En el apartado 4 se contrasta con datos estadísticos si las CCAA han utilizado sus empresas públicas para eludir la NEP. El trabajo se cierra con un apartado de conclusiones y un Anexo final que relata una experiencia concreta de CPP.

2. LA DEBILIDAD DE LOS MECANISMOS “TRADICIONALES” DE FINANCIACIÓN

En el contexto ampliamente descentralizado del Estado español, es indiscutible que las inversiones públicas presentan un elevado componente territorial. Como muestra el gráfico 1, las CCAA son desde hace años el primer agente inversor dentro del Sector Público, superando a la Administración Central y al agregado de las Corporaciones Locales¹. Destacan los fuertes crecimientos registrados entre 2002 y 2007, ligados a las nuevas competencias sanitarias asumidas por las CCAA de “vía lenta”, así como al fuerte crecimiento económico registrado en esos años. El despliegue de los Estatutos de Autonomía “de segunda generación” y el desarrollo de normativas estatales básicas en materia social –en particular, la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*– previsiblemente trasladarán todavía mayores obligaciones de gasto e inversión a las CCAA. Por otra parte, será preciso atender necesidades específicas derivadas de atrasos históricos en términos de renta regional o dotaciones de capital público.

FIGURA 1
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (% DEL PIB)



(P) Previsión. (A) Avance.

Fuente: Cuentas de las Administraciones Públicas (IGAE).

1 Con la única excepción de los años 1996 y 1999, siendo los márgenes muy estrechos en ambos casos.

Los gastos de capital de las CCAA se han venido financiando tradicionalmente con los recursos presupuestarios proporcionados por el ahorro corriente, las transferencias de capital recibidas y el endeudamiento.

Sin embargo, el ahorro corriente presenta varios problemas. Mirando al lado del gasto, se constata que existe un elevado grado de compromiso en ciertas partidas y programas (particularmente, los gastos de personal y las transferencias a Entidades Locales), lo cual dificulta o impide su reducción a corto plazo. A ello se unen las mayores necesidades por el envejecimiento de la población –de forma muy especial en el ámbito de la sanidad– y los efectos derivados de la legislación básica estatal². Atendiendo a los ingresos corrientes, todavía persisten restricciones muy severas para el establecimiento de tributos propios por parte de las CCAA y, en los tributos cedidos por el Estado, las CCAA disponen de una capacidad normativa limitada en imposición directa y casi testimonial en el ámbito de los impuestos indirectos. Además, la corresponsabilidad fiscal de las CCAA no ha sido ejercida “al alza”, sino que más bien ha sido aplicada con rebajas y beneficios fiscales³.

De otra parte, las transferencias de capital provenientes de fondos europeos han comenzado ya a declinar en el actual periodo 2007-2013 de Perspectivas Financieras de la Unión Europea. La caída será aún mayor a partir de 2014, dado el avance de la posición española en términos de la renta media europea. En el ámbito interno tampoco parece que los Fondos de Compensación Interterritorial vayan a compensar la caída de fondos europeos, salvo que mediase un fuerte incremento de recursos⁴.

A este contexto general, la NEP del año 2001 añadió a las CCAA la restricción total del endeudamiento, salvo en situaciones excepcionales y siempre bajo supervisión multilateral⁵. La reforma de 2006 trató de “recuperar” esta modalidad de ingresos, definiendo la estabilidad presupuestaria como equilibrio a lo largo del ciclo económico y autorizando un tramo adicional de déficit destinado a financiar “inversiones que acrediten un impacto significativo sobre el aumento de la productividad”. La NEP de 2006 también aboga por considerar variables diferenciales para cada Comunidad Autónoma, tales como la situación económica, el volumen de competencias asumido, el nivel de endeudamiento, el déficit de infraestructuras o equipamientos necesarios y el esfuerzo fiscal ejercido.

En síntesis, si el sistema de financiación autonómica no se reforma para incentivar una mayor corresponsabilidad fiscal efectiva, si no se clarifica el futuro de los Fondos de Compensación Interterritorial o si la nueva NEP no despliega toda su potencialidad, persiste el riesgo de que los gobiernos autonómicos tengan dificultades para financiar sus crecientes necesidades de inversión. Por ello, han comenzado a explorar nuevos mecanismos que coadyuven a sostener un elevado nivel inversor y, al tiempo, contribuyan a no violentar los objetivos de estabilidad presupuestaria.

3. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

3.1. Delimitación conceptual

Algunos de los mecanismos alternativos a la financiación “tradicional” suelen ser denominados *ortodoxos*, dado que permiten acceder a financiación adicional, diversificando los riesgos y manteniendo la sostenibilidad de las finanzas públicas. El paradigma de todos ellos es la individualización de proyectos autoliquidables (*project finance*), donde la única garantía para obtener fondos del mercado financiero serían los flujos futuros que

- 2 Además de la atención a personas en situación de dependencia, se podrían citar como ejemplos la educación no universitaria, la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior o la responsabilidad penal de los menores.
- 3 La supresión general del Impuesto sobre el Patrimonio a partir de 2008, promovida a instancias del Gobierno de España, ha introducido aún más incertidumbre en el ámbito de la imposición autonómica.
- 4 Fernández Llera y Delgado Rivero (2008) hacen una propuesta concreta en este sentido.
- 5 Para una descripción detallada y una crítica razonada de la NEP de 2001 puede consultarse Vallés Giménez (2002). En defensa de esa misma normativa, desde una visión de perspectiva comparada, resulta muy recomendable la obra de González-Páramo (2001).

generará el propio proyecto de inversión⁶. Sin embargo, estos proyectos se extienden a lo largo de un periodo temporal muy amplio, por lo que pueden no resultar rentables para pequeños y medianos equipamientos. En el otro extremo se situarían los instrumentos *espurios* –llamados así por Ezquiaga Domínguez y García de Bustos (2001: 213-214)- que son aquéllos únicamente basados en “contabilidad creativa” para eludir las limitaciones legales al endeudamiento.

La CPP es uno de los principales mecanismos innovadores de financiación, a su vez, clasificados por el *Libro Verde* de la Comisión Europea (2004) como CPP *puramente contractual* y CPP *institucionalizada*. La primera serviría para encargar al socio privado diversas tareas relativas a un proyecto de interés general, a través de un contrato público o una concesión administrativa que podría incluir la financiación, la realización, la renovación o la explotación de una obra o de un servicio. La CPP *institucionalizada* exige un mayor grado de formalización, ya que implica la creación de una entidad instrumental *ad hoc*, en la cual participan conjuntamente el socio público y el privado. En los dos casos el objetivo es “garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio”.

El Comité de las Regiones (2004) ha propuesto restringir la CPP a las relaciones a largo plazo que impliquen una asunción de riesgos conjunta y sean de cierta envergadura desde el punto de vista económico. Se introduce así el concepto clave de la *transferencia de riesgos* y se eliminan del ámbito de la CPP todas las operaciones que no alcancen una determinada cuantía.

La principal ventaja de la CPP se encuentra en la misma motivación de su nacimiento, es decir, en la obtención de financiación adicional para la actividad del Sector Público, agilizando los plazos de algunos proyectos, sin poner en peligro los objetivos de estabilidad presupuestaria. La CPP también consigue implicar a las empresas en objetivos públicos, lo cual facilita la confluencia de intereses e incardina el reparto de riesgos. Asimismo, la CPP puede permitir a las Administraciones Públicas obtener “valor por dinero” (*value for money*), incorporando ganancias de eficiencia a cambio del desembolso de una determinada cantidad de dinero. No obstante, este último punto ha resultado ser el más controvertido, ya que presupone la superioridad de la prestación privada frente a la pública en términos de eficiencia. El Parlamento Europeo (2006) sintetizó las ventajas potenciales de la CPP para “permitir una gestión más eficaz de los fondos públicos, servir de alternativa a la privatización en períodos de premura presupuestaria y contribuir a la modernización de la administración mediante la adquisición de conocimientos prácticos del sector privado”. Pero al mismo tiempo también señaló que la CPP “no debe representar un paso hacia la privatización de las funciones públicas”.

Con todo, la CPP no está exenta de importantes inconvenientes adicionales. En primer lugar, la pérdida de transparencia general en la gestión pública, ocasionada por fórmulas cada vez más complejas, de difícil fiscalización y con un evidente riesgo de pérdida de control democrático (FMI, 2001). Relacionado con lo anterior, el hipotético deterioro en la calidad del servicio prestado, aunque este no sería un problema irresoluble si se instrumentan adecuadas garantías y eficaces controles públicos.

Por otra parte, se sitúa el coste financiero adicional de algunas fórmulas de CPP, dado que ninguna empresa privada estará dispuesta a asumir proyectos cuya tasa interna de rendimiento (TIR) sea demasiado baja. Ese “sobrecoste” terminará siendo sufragado por la Administración Pública, incorporando al precio de la actuación el margen de beneficios para el socio privado, así como los intereses bancarios de su deuda y hasta los costes administrativos (nada despreciables) por la gestión de la propia CPP. En su defecto, sería el usuario final del servicio quien deba asumir el citado “sobrecoste”, a través de una elevación en la tarifa de uso.

Por último, determinadas fórmulas de CPP pueden llevar asociado un potencial problema de riesgo moral si el mercado financiero percibe que el socio privado goza de un aval ilimitado cuando colabora con el Sector Público. En tal caso, se anularía la eficacia de la disciplina del mercado financiero, tal y como señalara Lane (1993).

A modo de síntesis, siguiendo a Pérez García y Pastor Monsálvez (1998) y a la propia Comisión Europea (2003), se podría decir que la clave del éxito de la CPP reside en la eficiente división de responsabilidades y riesgos entre socios. El sector privado desea contribuir a la financiación de proyectos a gran escala, atraído por

6 Dos buenas referencias sobre el *project finance* son las monografías de Pérez de Herrasti y de Goyeneche (1997) y Rodríguez Sandiás (1999).

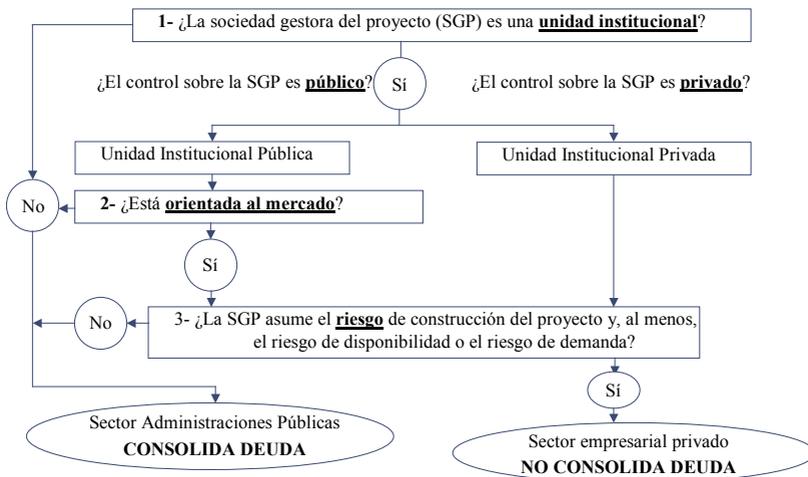
la potencial rentabilidad de la inversión. A su lado, el Sector Público ofrece los derechos de explotación y puede fijar estándares de calidad y hasta contribuir a la financiación.

3.2. El "perímetro de consolidación" del endeudamiento

A la hora de determinar si diferentes fórmulas de CPP deben consolidar su endeudamiento con el de las respectivas Administraciones Públicas, se plantea un claro problema de delimitación del "perímetro de consolidación", especialmente si se trata de contener el crecimiento de las iniciativas espurias.

Eurostat (2004) ha establecido que no habrá consolidación efectiva del endeudamiento cuando se verifiquen dos condiciones simultáneas. La primera, que el socio privado soporte íntegramente el *riesgo de construcción*, es decir, todas las eventualidades que se deriven de la ejecución y puesta en servicio de una infraestructura pública, dentro de los estándares de calidad especificados e incluyendo todos los costes adicionales por carencia o deficiencias técnicas, así como los efectos externos negativos que se pudiesen derivar. En segundo lugar, el socio privado deberá soportar, al menos, el *riesgo de disponibilidad* (mantenimiento de la calidad del servicio y capacidad de adaptación) o el *riesgo de demanda* (derivado de elementos exógenos y del uso de la infraestructura). Además, Eurostat (2002) exige para la consolidación del endeudamiento que la sociedad adjudicataria sea una *unidad institucional pública no orientada al mercado*. En otras palabras, que disponga de autonomía de decisión y de un sistema completo de cuentas, que la Administración Pública de origen ejerza un control efectivo sobre la misma y que sus funciones sean la redistribución de renta o riqueza y, en los demás casos, que sus ingresos por ventas no alcancen el 50% de los costes de producción. Si alguno de estos requisitos no se cumple, el endeudamiento de la unidad en cuestión no sería computable a efectos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95). La Figura 2 resume este planteamiento.

FIGURA 2
ESQUEMA DE CONSOLIDACIÓN EL ENDEUDAMIENTO



Fuente: Elaboración propia.

3.3. La experiencia española en materia de CPP

En España se pueden encontrar los primeros antecedentes normativos históricos de CPP en la *Ley General de Obras Públicas de 1877* y en la *Ley de Carreteras* del mismo año. Ya en nuestro tiempo, la *Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del Orden social* supuso la implantación en España del “modelo alemán” o de pago aplazado de infraestructuras⁷. Hasta el momento, la novedad legislativa más importante ha sido la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, la cual ha introducido en el ordenamiento jurídico español el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.

Algunos autores como Monasterio Escudero (1996), antes incluso de la primera NEP, ya alertaban de la posibilidad de que los límites selectivos al endeudamiento pudiesen producir un “efecto desplazamiento”, sesgando la estructura interna de los pasivos hacia aquéllos de manejo más discrecional o “creando entes y empresas fuera del presupuesto o recurriendo a la ingeniería contable”. Las cifras y análisis que se han ido recopilando vienen a confirmar la anterior hipótesis, aunque los trabajos no han indagado demasiado en los determinantes reales del crecimiento de estos entes y su deuda⁸. En un trabajo anterior, referido al periodo 1995-2003, Fernández Llera (2005a) detectó una significativa relación directa entre el número de empresas públicas creadas por las CCAA y el crecimiento de la deuda a largo plazo susceptible de no consolidar. Esta conclusión es coherente con la obtenida por Cuadrado Roura y Carrillo Neff (2008) para el periodo 1998-2004. Estos autores detectan una conexión directa entre la deuda total (consolidable y no consolidable) y el aumento en el número de empresas públicas.

Los Órganos de Control Externo españoles han elaborado informes en los últimos años sobre el desarrollo de la CPP y el Sector Público empresarial. Algunos se dedican a delimitar el “perímetro de consolidación”, como el de la Cámara de Cuentas de Andalucía (2006). Otros, como el de la Cámara de Comptos de Navarra (2007), han avanzado una estimación de los compromisos de gasto futuro en un “peaje en sombra”.

Los datos de PricewaterhouseCoopers (2006) muestran que, después del Reino Unido, España es uno de los Estados Miembros de la Unión Europea con mayor número de iniciativas de CPP, con un mayor volumen de inversión desarrollado a través de estos mecanismos y con más proyectos en estudio o en licitación. Además de este salto cuantitativo, se está produciendo otro de tipo cualitativo, diversificando las fórmulas (ya no es sólo la clásica concesión administrativa) y el abanico de materias (incluyendo autovías, infraestructuras hidráulicas, hospitales, transportes metropolitanos, prisiones o proyectos de I+D+i, entre otras). Dadas las necesidades de inversión, todo parece aventurar que la CPP seguirá creciendo en el futuro.

4. ¿EMPRESAS PÚBLICAS O CPP?

Las empresas públicas no pueden considerarse una fórmula de CPP en puridad, aunque algunas sí están puedan estar siendo utilizadas para desplazar deuda fuera del presupuesto. La cuestión central estriba entonces en determinar si su endeudamiento debe consolidar con el de las Administraciones Públicas, de acuerdo con los criterios del SEC-95 sobre transferencia de riesgos y con independencia de su forma jurídica o de la titularidad de su capital social⁹. En todo caso, la ubicación final de una entidad dentro del “perímetro de consolidación” corresponde a las autoridades estadísticas españolas (IGAE e Instituto Nacional de Estadística) y en última instancia a Eurostat.

- 7 El Tribunal de Cuentas (2006) fiscalizó operaciones por un importe superior a 1.250 millones de euros desde la instauración de este sistema (24 de mayo de 1997) hasta el 31 de diciembre de 2002.
- 8 Sirvan como muestra los trabajos de Ruiz Ojeda (1997), Romero Álvarez (1999), Benito López y Montesinos Julve (2003), Acerete Gil (2004, 2006), Pina Martínez y Torres Pradas (2004), Amengual Antich (2005), CEOE (2005), Juan Lozano y Rodríguez Márquez (2006) o González García (2007). Asimismo, los números monográficos sobre CPP de la revista *Presupuesto y Gasto Público* (nº 45, 2006) y de la *Revista Española de Control Externo* (nº 28, 2008). Por su parte, Fernández Llera (2005b: 130-136) repasa la metodología y los principales resultados de algunos trabajos para Estados Unidos, donde el “efecto desplazamiento” ha sido ampliamente contrastado en estudios empíricos.
- 9 Véase el ejemplo citado en el Anexo.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DEL INVENTARIO DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

CCAA	2001	2006	Variación 2001-2006		Cuota (% del total CCAA)	
			Absoluta	Relativa	2001	2006
Andalucía	61	76	15	24,6%	12,03%	9,66%
Canarias	31	34	3	9,7%	6,11%	4,32%
Cataluña	70	110	40	57,1%	13,81%	13,98%
C. Valenciana	38	56	18	47,4%	7,50%	7,12%
Galicia	29	39	10	34,5%	5,72%	4,96%
CCAA de "vía rápida"	229	315	86	37,6%	45,17%	40,03%
Aragón	20	45	25	125,0%	3,94%	5,72%
Principado de Asturias	19	44	25	131,6%	3,75%	5,59%
Illes Balears	15	36	21	140,0%	2,96%	4,57%
Cantabria	18	38	20	111,1%	3,55%	4,83%
Castilla y León	10	19	9	90,0%	1,97%	2,41%
Castilla-La Mancha	2	19	17	850,0%	0,39%	2,41%
Extremadura	17	24	7	41,2%	3,35%	3,05%
Madrid	31	58	27	87,1%	6,11%	7,37%
Murcia	12	27	15	125,0%	2,37%	3,43%
La Rioja	8	11	3	37,5%	1,58%	1,40%
CCAA de "vía lenta"	152	321	167	111,2%	29,98%	40,79%
Navarra	29	40	11	37,9%	5,72%	5,08%
País Vasco	83	93	10	12,0%	16,37%	11,82%
CCAA de régimen foral	112	133	21	18,8%	22,09%	16,90%
Ceuta	9	12	3	33,3%	1,78%	1,52%
Melilla	5	4	-1	-20,0%	0,99%	0,51%
Ciudades Autónomas	14	16	2	14,3%	2,76%	2,03%
Empresas de varias CCAA	0	2	2	-----	0,00%	0,25%
Total ámbito autonómico	507	787	280	55,2%	100,00%	100,00%
Total ámbito estatal	286	283	-3	-1,0%	---	---
Total ámbito municipal	596	995	399	66,9%	---	---
Total ámbito provincial	109	190	81	74,3%	---	---
TOTAL	1.498	2.255	757	50,5%	---	---

Fuente: Sector Público Empresarial y Fundacional (IGAE) y elaboración propia.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su reunión de 10 de abril de 2003, acordó la formación y mantenimiento de un Inventario actualizado con los entes integrantes de las CCAA. Desde 2006, este requerimiento se ha incorporado a la NEP, en desarrollo del principio de transparencia, impulsado de nuevo con la posterior aprobación de la *Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas*¹⁰.

10 Esta norma introdujo nuevas obligaciones de suministro de información sobre los fondos otorgados por las Administraciones Públicas a las empresas públicas, adicionales a las exigencias que ya recogían los artículos 127 a 129 de la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*.

En el cuadro 1 se comprueba fácilmente que el desarrollo del sector público empresarial autonómico ha sido muy importante en años inmediatamente posteriores a la aprobación de la NEP de 2001. El crecimiento ha sido superior al 55% en el ámbito autonómico, aunque de forma muy destacada en las CCAA de "vía lenta". Una buena parte se habrá debido a la asunción de grandes competencias por parte de estas CCAA y el consecuente despliegue de estructuras organizativas y administrativas más complejas. Pero no parece que todo el crecimiento se haya debido a este hecho, sino también al incentivo que supuso la NEP de 2001 para crear entidades que situasen la deuda fuera del "perímetro de consolidación". Una buena muestra de este efecto viene dada por el hecho de que las CCAA de "vía rápida" y las forales también han aumentado el número de sus empresas públicas (37,6% y 18,8%, respectivamente), aún cuando ya habían asumido las grandes competencias de gasto bastantes años antes de la NEP. El mismo efecto parece haberse dado en el ámbito municipal y provincial, aunque no en la Administración Central, donde se han sumado las consecuencias de la cesión de transferencias a las CCAA con un intenso periodo de privatizaciones y desinversiones.

El crecimiento por CCAA no ha sido homogéneo entre 2001 y 2006, destacando por encima de todos los demás casos el de Castilla-La Mancha (crecimiento relativo del 850%) y Cataluña (el mayor crecimiento absoluto, con 40 empresas públicas más). En 2006 sólo cinco CCAA –Cataluña, País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid- concentran la mitad del total.

El análisis cuantitativo del censo de empresas públicas debe ser completado con el de la deuda que acumulan estas entidades y que, como se ha señalado reiteradamente, no consolida con las Administraciones Públicas¹¹. En el cuadro 2 se muestra que antes de la entrada en vigor de la NEP, este tipo de deuda suponía en promedio un 0,44% del PIB español, frente al 0,85% en el periodo posterior a la NEP. Cuando se comparan ambos periodos, se observa que sólo Andalucía, Castilla y León, Extremadura y Madrid han reducido el peso de esta deuda con relación a su PIB¹². En cambio, otras como Castilla-La Mancha, Cataluña y la Comunidad Valenciana duplican con creces la media de todas las CCAA. Como ya se había visto en el cuadro 1, coincide que son también algunas de las que más han incrementado el número de sus empresas públicas, por lo que parece existir evidencia que apoye la hipótesis del "efecto desplazamiento".

En contraste, la ratio de deuda pública en sentido estricto se ha situado en promedio por debajo del umbral del 6,7% del PIB, estimado por Alcalde Fradejas y Vallés Giménez (2002) como el nivel crítico por encima del cual el mercado financiero retiraría la confianza a las CCAA. En términos agregados, podría deducirse que ha existido una cierta "sustitución" de deuda consolidable por deuda de empresas públicas, aunque probablemente este resultado esté muy condicionado por el comportamiento individual de algunas CCAA y por la propia coyuntura económica¹³.

11 No obstante, para facilitar la comparación con la deuda de las Administraciones Públicas (la deuda pública en sentido estricto), el Banco de España calcula la deuda de las empresas públicas según la misma metodología del Protocolo sobre Déficit Excesivo.

12 Podría añadirse el caso de Murcia, cuya deuda no consolidable es prácticamente inexistente en los dos periodos considerados.

13 El coeficiente de correlación lineal entre las series de deuda total no consolidable de las CCAA y de deuda pública en sentido estricto indica una relación inversa pero bastante débil ($r=-0,39$).

CUADRO 2
DEUDA VIVA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (% PIB REGIONAL)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	Media 2001- 2008	Media 2009- 2008
Andalucía	0,25	0,24	0,24	0,24	0,22	0,23	0,22	0,16	0,15	0,12	0,12	0,10	0,09	0,11	0,10	0,23	0,11
Aragón	0,02	0,02	0,02	0,04	0,04	0,07	0,06	0,06	0,04	0,53	0,56	0,44	0,29	0,67	0,90	0,04	0,49
Principado de Asturias	0,13	0,17	0,18	0,22	0,16	0,18	0,09	0,10	0,12	0,15	0,08	0,31	0,45	0,76	0,80	0,15	0,38
Illes Balears	0,60	0,05	0,05	0,04	0,01	0,01	0,28	0,20	0,19	0,25	0,19	0,20	0,38	2,11	2,50	0,16	0,83
Canarias	0,16	0,12	0,22	0,53	0,58	0,57	0,74	0,80	0,95	0,96	0,97	0,57	0,52	0,51	0,50	0,47	0,71
Cantabria	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,06	0,08	0,09	0,09	0,09	0,15	0,14	0,20	0,03	0,12
Castilla y León	0,11	0,11	0,09	0,06	0,13	0,14	0,05	0,05	0,06	0,07	0,09	0,08	0,07	0,10	0,10	0,09	0,08
Castilla-La Mancha	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,21	0,26	1,77	1,76	2,14	2,24	1,99	1,86	2,10	0,07	1,98
Cataluña	1,00	0,88	0,89	0,96	1,05	1,14	0,79	0,94	1,19	1,77	1,78	2,01	2,23	2,34	2,50	0,96	1,97
C. Valenciana	0,33	0,45	0,50	0,39	0,39	0,68	1,41	1,71	1,82	1,90	1,77	1,70	1,77	1,72	1,70	0,73	1,77
Extremadura	0,11	0,20	0,15	0,18	0,12	0,06	0,01	0,08	0,07	0,12	0,10	0,05	0,05	0,02	0,01	0,11	0,06
Galicia	0,37	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,05	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,35	0,44	0,50	0,07	0,21
Madrid	0,68	0,66	0,58	0,64	0,65	1,16	0,35	0,37	0,34	0,43	0,38	0,32	0,56	0,50	0,60	0,64	0,45
Murcia	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	0,01
Navarra	0,20	0,16	0,17	0,12	0,14	0,24	0,22	0,45	0,48	0,39	0,39	1,03	0,87	1,39	1,30	0,21	0,84
País Vasco	0,18	0,05	0,03	0,03	0,03	0,04	0,19	0,14	0,32	0,69	0,74	0,63	0,68	0,83	0,80	0,09	0,66
La Rioja	0,29	0,21	0,23	0,32	0,10	0,18	0,10	0,05	0,12	0,15	0,05	0,13	0,39	0,22	0,30	0,19	0,19
Total deuda no consolidable CCAA	0,43	0,36	0,36	0,40	0,42	0,57	0,45	0,51	0,63	0,80	0,79	0,80	0,90	0,99	1,06	0,44	0,85
Total deuda no consolidable local	0,35	0,33	0,30	0,28	0,26	0,23	0,32	0,33	0,34	0,38	0,38	0,40	0,40	0,45	0,48	0,30	0,40
Total deuda no consolidable Ad. Central	2,79	3,49	2,75	2,33	2,07	1,77	1,69	1,54	1,43	1,50	1,14	1,27	1,43	1,72	1,79	2,30	1,47
Total deuda no consolidable	3,58	4,18	3,42	3,01	2,75	2,58	2,46	2,38	2,39	2,68	2,31	2,47	2,72	3,17	3,33	3,05	2,72
Deuda consolidable CCAA	5,29	6,02	6,52	6,83	6,72	6,50	6,29	6,44	6,39	6,28	6,20	6,28	5,93	5,71	5,90	6,33	6,10

* Datos del segundo trimestre. Fuente: Elaboración propia con los datos del Banco de España.

A efectos de control del endeudamiento no consolidable de las CCAA sería conveniente establecer un límite superior, referenciado a una doble base en función del PIB nacional y el PIB regional. Bastaría con que la Comunidad Autónoma superase una de las dos limitaciones para activar la oportuna sanción por incumplimiento.

5. CONCLUSIONES

Los mecanismos "tradicionales" de financiación (ahorro corriente, ingresos por transferencias de capital y endeudamiento consolidable) parecen estar siendo insuficientes para sufragar las importantes y crecientes inversiones de las CCAA. La NEP de 2001 y su exigencia de equilibrio presupuestario anual supusieron una severa restricción al recurso al crédito, fundamental para la financiación de gastos de capital. La reforma de 2006 ha flexibilizado esa exigencia para vincular el equilibrio presupuestario al ciclo económico y permitir un déficit adicional para financiar inversiones productivas.

Ante ese panorama general, las CCAA han comenzado a explorar mecanismos más innovadores que les permitan afrontar proyectos de cuantías elevadas sin quebrantar los objetivos de estabilidad presupuestaria. Entre todas estas fórmulas, están adquiriendo un especial protagonismo las diferentes técnicas de CPP.

Los datos presentados para las CCAA evidencian un importante crecimiento del Sector Público empresarial en este nivel de gobierno, especialmente tras la aprobación de la NEP de 2001. Lo más preocupante es que se ha aprovechado este crecimiento en el número de entidades situadas fuera del "perímetro de consolidación" para impulsar un aumento de la deuda que no consolida, de acuerdo con la normativa del SEC-95.

Todo lo anterior, unido al deterioro general de la situación económica, hace presagiar otro florecimiento de la CPP para contribuir a financiar infraestructuras de las CCAA en ámbitos ligados a la prestación de múltiples servicios públicos, yendo más allá del clásico segmento de las carreteras. Por ello, es preciso extremar los controles y las garantías públicas sobre este tipo de mecanismos para evitar que se conviertan en un mero vehículo espurio de encubrimiento de deuda o en la justificación para un deterioro en la calidad de los servicios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACERETE GIL, J. B. (2004): *Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos: asociaciones público-privadas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- ACERETE GIL, J. B. (2006): "Aspectos contables de las colaboraciones público-privadas", *Presupuesto y Gasto Público*, 45, pp. 199-214.
- ALCALDE FRADEJAS, N. y VALLÉS GIMÉNEZ, J. (2002): "El mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 160, pp. 77-102.
- AMENGUAL ANTICH, J. (2005): "Una consecuencia de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: alternativas a la financiación de inversiones públicas", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 40, pp. 55-78.
- BENITO LÓPEZ, B. y MONTESINOS JULVE, V. (2003): "Análisis de la financiación ¿privada? de infraestructuras", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 9, pp. 9-27.
- CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA (2007): *Informe sobre gastos futuros derivados de la Autovía del Camino, las zonas regables del Canal de Navarra y el Montepío de funcionarios*, Cámara de Comptos de Navarra, Pamplona.
- CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA (2006): *Aplicación del SEC95 al Sector Público autonómico de Andalucía. Ejercicio 2003*, Cámara de Cuentas de Andalucía, Sevilla.
- CEOE (2005): *Informe sobre modelos de colaboración público-privada para la financiación de infraestructuras públicas. Tratamiento en términos de Contabilidad Pública (SEC95) y viabilidad jurídica*, CEOE, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Guidelines for succesful public-private partnerships*, Bruselas, febrero 2003, mimeo.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, Comisión Europea, COM(2004) 327 final.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2004): *Dictamen del Comité de las Regiones de 17 de noviembre de 2004 sobre el "Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones"*, Bruselas, 9 de diciembre de 2004.
- CUADRADO ROURA, J. R. y CARRILLO NEFF, M. (2008): "Expansión del Sector Público empresarial en las Autonomías y Ayuntamientos. Evolución y análisis de las posibles causas", Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, *Documentos de Trabajo*, 03/2008.
- EUROSTAT (2002): *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- EUROSTAT (2004): "Treatment of public-private partnerships", *News Release*, 18/2004, Bruselas.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I. y GARCÍA DE BUSTOS, F. (2001): *Finanzas Autonómicas*, Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2005a): "Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance", *Auditoría Pública*, nº 35, pp. 7-20.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2005b): *El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: disciplina de mercado, estabilidad económica y canales de elusión normativa*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y DELGADO RIVERO, F. J. (2008): "Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial", *Presupuesto y Gasto Público*, 53, pp. 7-26.
- FMI (2001): *Manual de transparencia fiscal*, FMI., Washington D.C.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2007): *Financiación de infraestructuras públicas y estabilidad presupuestaria*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- JUAN LOZANO, A. M. y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. (2006): *La colaboración público-privada en la financiación de las infraestructuras y servicios públicos. Una aproximación desde los principios jurídico-financieros*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LANE, T. (1993): "Market discipline", *IMF Staff Papers*, vol. 40, nº 1, pp. 53-88.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1996): "Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales: teoría y evidencia para el caso español", *Papeles de Economía Española*, nº 67, pp. 275-285.
- PARLAMENTO EUROPEO (2006): *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, 2006/2043 (INI).

- PÉREZ GARCÍA, F. y PASTOR MONSÁLVEZ, J. M. (1998): "La financiación privada de infraestructuras: problemas y modalidades", *Perspectivas del Sistema Financiero*, 62, pp. 1-51.
- PÉREZ DE HERRASTI y DE GOYENECHÉ, I. (1997): *Project Finance*, Editorial 2010, Madrid.
- PINA MARTÍNEZ, V. y TORRES PRADAS, L. (2004): "La financiación privada de infraestructuras públicas: el peaje en la sombra", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 123, pp. 899-934.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2006): *La solución de la cooperación público privada: Realidad y futuro de las infraestructuras en Europa*, PricewaterhouseCoopers, Madrid.
- RODRÍGUEZ SANDIÁS, A. (1999): *El Project finance como sistema de financiación de proyectos, y su especial consideración en el desarrollo de infraestructuras y servicios públicos*, Tesis Doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.
- ROMERO ÁLVAREZ, F. J. (dir.) (1999): *Nuevas formas de financiación de proyectos públicos*, Civitas, Madrid.
- RUIZ OJEDA, A. (coord.) (1997): *La financiación privada de obras públicas. Marco institucional y técnicas aplicativas*, Civitas, Madrid.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2006): *Informe de Fiscalización de los contratos de obras adjudicados por el Ministerio de Fomento bajo la modalidad de abono total del precio desde su instauración hasta el 31 de diciembre de 2002*, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- VALLÉS GIMÉNEZ, J. (2002): "Implicaciones de la normativa de estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico" en Salinas Jiménez, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 203-254.

ANEXO. CPP CON UN SOCIO ÍNTEGRAMENTE PÚBLICO: UN CASO PRÁCTICO

El Principado de Asturias ha decidido utilizar una fórmula de CPP para financiar un emblemático proyecto de inversión: el nuevo Hospital Universitario Central de Asturias (HUCA). El importe de la licitación de esta infraestructura superaba los 200 millones de euros, aproximadamente un 20% del presupuesto anual total de salud y servicios sanitarios de la Comunidad Autónoma, lo cual descartaba su financiación con cargo al presupuesto ordinario. Tampoco era factible el recurso al endeudamiento, ya que supondría incumplir durante varios años los objetivos de estabilidad presupuestaria de la Comunidad Autónoma. Asimismo, se había descartado el "modelo alemán", no ya solamente por el dudoso encaje legal para un equipamiento sanitario, sino porque supondría trasladar grandes obligaciones de gasto hacia el futuro y, según la interpretación del SEC-95, tampoco serviría para eludir la NEP.

La primera alternativa que se barajó estaría basada en un contrato de concesión de obra pública, con un peaje pagado directamente por el usuario o bien con un peaje en sombra, en función del número de usuarios. Esta idea se desechó casi desde el principio porque la infraestructura principal a financiar está ligada a un equipamiento sanitario y, por tanto, a un servicio público fundamental. Se entendió que no podía ser prestada por un operador privado y mucho menos que se cobrase una carga al usuario, ya que rompería con el principio de gratuidad y universalidad de la sanidad pública.

Se decide entonces constituir la sociedad Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias, Sociedad Anónima (GISPASA) como sociedad vehicular. La empresa nace con forma jurídica de sociedad anónima mercantil, con un capital social de 90 millones de euros, suscritos íntegramente por el Principado de Asturias. Su objeto social está constituido por la provisión de todo tipo de infraestructuras y equipamientos de índole sanitaria y socio-sanitaria, así como la prestación de los servicios inherentes y complementarios a la finalidad perseguida con dicha provisión. Asimismo podrá ejecutar actividades comerciales e industriales que sean convenientes a tal provisión, por la utilidad que presten a los usuarios. Del mismo modo, se excluye de su objeto social la realización de las actividades sanitarias y la gestión de los servicios sanitarios propios de la Administración del Principado de Asturias. Se asegura así que los servicios estrictamente sanitarios o sociosanitarios sean dirigidos y prestados por el Servicio de Salud del Principado de Asturias.

El modelo financiero del nuevo HUCA se basa en dos partes. La primera es la constitución de un derecho real de superficie durante 50 años a favor de GISPASA sobre los terrenos, propiedad del Principado de Asturias, donde se va a edificar la infraestructura hospitalaria. GISPASA, en cuanto titular del derecho de superficie, construirá la infraestructura prevista conforme al proyecto técnico que había elaborado el Principado de Asturias. La empresa, además, abonará un canon anual al Principado de Asturias en contraprestación por el disfrute del derecho de superficie.

La segunda parte gira en torno a un contrato de arrendamiento operativo cuyo objeto será la construcción del nuevo HUCA por GISPASA y su posterior cesión en uso al Principado de Asturias, así como la conservación y mantenimiento del mismo por GISPASA, sobre la base de unos estándares de calidad exigidos por el Principado de Asturias. El plazo temporal es de 30 años, durante los cuales la explotación del equipamiento sanitario y sociosanitario corresponderá al Principado de Asturias, mientras que los aparcamientos, cafeterías y zonas comerciales se explotarán por la empresa, obteniendo de esta forma ingresos por ventas.

GISPASA asume la construcción de la infraestructura (riesgo de construcción) y su mantenimiento en condiciones de calidad (riesgo de disponibilidad). A cambio recibe del Principado de Asturias una retribución mixta, compuesta por una parte fija (20%) y otra variable (80%), en función de la demanda del servicio y ajustada por la inflación, estando sujeto además su importe a penalizaciones si se incumple alguno de los parámetros del contrato (riesgo de demanda).

El proyecto de financiación estructurada se completa con un préstamo del Banco Europeo de Inversiones por importe de 165 millones de euros (con un periodo de carencia de 28 años y un tipo de interés equivalente al Euribor) y una aportación extraordinaria del Gobierno de España por importe de

72 millones de euros (en concepto de financiación específica para el Centro Nacional de Referencia de Enfermedades Cardiorrespiratorias).

En definitiva, aunque GISPASA es una empresa pública, con capital social íntegramente público, existe una transferencia completa de riesgos y, de esta forma, su endeudamiento no consolida con el de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias a efectos del SEC-95 ni de la NEP, de acuerdo con la interpretación dada por Eurostat (2004).

La misma metodología ya está siendo aplicada por el Principado de Asturias a otras infraestructuras sanitarias (Hospital de Mieres) y por otras CCAA como Murcia, a través de la sociedad mercantil pública Gestora de Infraestructuras Sanitarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Sociedad Anónima (GISCARMSA), cuyo objeto social e incluso su propia denominación son muy similares a los de la asturiana GISPASA.