



# BALANCE SOBRE LA POLÍTICA DE EMPRESA PÚBLICA AUTONÓMICA

María Gómez Agustín \*

## 1. Introducción

A lo largo de las últimas tres décadas, la estructura territorial del Estado se ha visto sometida a un rápido e intenso proceso de descentralización de competencias desde la Administración Central a las Administraciones Territoriales, en especial, hacia las Comunidades Autónomas. En estos momentos, España es según los organismos internacionales (FMI, OCDE) el país más descentralizado del mundo desarrollado. Desde el punto de vista económico, esta dinámica se ha caracterizado por tres rasgos fundamentales: un aumento del gasto público y del endeudamiento autonómico, una expansión de su burocracia y un incremento espectacular del sector público empresarial en sentido amplio.

A diferencia de lo que ha sucedido en otros estados descentralizados, el Estado Autonómico español ha aumentado, en lugar de estabilizar o reducir, el tamaño total de las Administraciones Públicas. La creación “ex novo” de una burocracia regional unida a una desconexión entre las decisiones de gasto de las autonomías y su responsabilidad sobre los ingresos han inducido un comportamiento financiero poco ortodoxo por parte de las CCAA. Los sucesivos intentos de racionalizar la financiación de estas administraciones se han visto en buena medida debilitados por la creación de un sinfín de organismos, convertidos en un instrumento de endeudamiento, que escapa a los límites y controles de la contabilidad pública y puede poner en peligro el mantenimiento de los equilibrios presupuestarios dentro de los márgenes del Pacto de Estabilidad.

En este sentido, en los últimos años se han incrementado, en volumen y en variedad, las diferentes prácticas de elusión de las limitaciones al endeudamiento que plantean las exigencias del Pacto de Estabilidad (PEC) y de la Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP). Los gobiernos autonómicos españoles se han intentado saltar estos límites a través de mecanismos de endeudamiento “extra presupuestario” y “creativo” que no computan dentro de lo que se contabiliza como “endeudamiento público autonómico”.

---

\* Economista.

## 2. Evolución del endeudamiento de las administraciones territoriales respecto al endeudamiento total

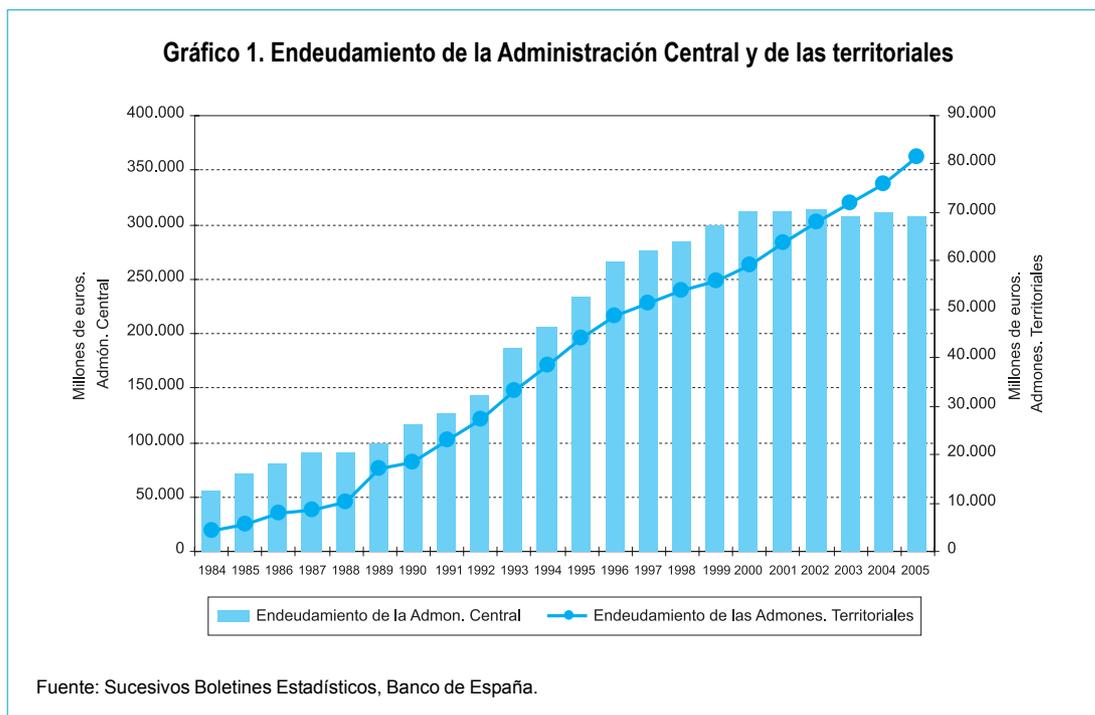
En los últimos diez años el endeudamiento total de las Administraciones Públicas se ha recortado en más de veinte puntos en términos de participación en el PIB. Ha descendido de casi el 67% que representaba en 1996 al 43% en el cuarto trimestre de 2005. Sin embargo, este recorte de 24 puntos porcentuales ha quedado exclusivamente reflejado en la deuda de la Administración Central<sup>1</sup>, mientras las Administraciones Periféricas la han incrementado de manera más que sustancial. Entre 1995 y 2005, el endeudamiento oficial de las haciendas territoriales ha aumentado en casi 38.000 millones de euros y actualmente representa casi el 10% del PIB.

Por otra parte, si se observa la trayectoria en el largo plazo, en los últimos veinte años, el endeudamiento total de las Administraciones periféricas se ha multiplicado por veinte y su participación en el PIB ha pasado de ser un 2,7 por 100 en el cierre de 1984 a casi un 10 por 100 según los últimos datos de 2005. Aunque partía de niveles muy bajos, ese incremento apunta una trayectoria inquietante, como puede observarse en el gráfico siguiente. Por añadidura, el endeudamiento de las Administraciones Territoriales no sólo ha crecido más y más rápido que el de la Administración Central sino que además es más caro. Esto significa que la emisión de deuda por parte de las Haciendas Periféricas tiene una prima de riesgo mayor que la de la Administración Central. Es decir, los mercados financieros confían menos en la capacidad de disciplina presupuestaria de las CCAA que en la del Estado. Esa tendencia tenderá a acentuarse, de manera inexorable, si se permite a las autonomías liberarse de las restricciones que en la actualidad les impone la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Aunque el Estado puede emitir obligaciones o apelar al mercado de crédito, la emisión de títulos de deuda pública se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes de su endeudamiento. En el caso de la Administración Central supone un 94,7 por 100 del total esa magnitud frente al 85 por 100 de hace una década. Esto es así, entre otros motivos, porque la fuerte caída de tipos de interés producida por el ingreso en la UEM ha hecho más atractivo y barato el recurso a la deuda. Ahora bien ha sido en las CCAA en donde esa modalidad de endeudamiento ha tenido una mayor progresión pasando de representar un 39,8 por 100 de su total de deuda en 1995 a un 52,1 por 100 en 2005<sup>2</sup>. Otros dos aspectos interesantes son el mayor coste de la deuda autonómica y el plazo de su vencimiento. Por lo que se refiere al primer aspecto, las emisiones realizadas por la Administración Central son más caras que las de las CCAA cuya prima de riesgo suele ser superior en 50 puntos básicos respecto a la de la Deuda Estatal y, en algunos casos, el diferencial incluso llega a ser de 100 puntos básicos. Este dato resulta muy interesante en cuanto a lo que pone de manifiesto, puesto que a pesar de que

1 Aquí resulta importante destacar que en el período 1996-2005 se produce una quiebra en la tendencia alcista del endeudamiento del Estado gracias al esfuerzo de consolidación fiscal llevado a cabo por los gobiernos de ese período.

2 Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.



“en última instancia” sería tan difícil que se produjese la quiebra de la administración de una Comunidad Autónoma como que se produjese la de la administración del estado, a las autonomías el mercado les impone una prima de riesgo muy superior a la que asigna a la Administración Central lo que refleja la enorme desconfianza de los mercados financieros en la responsabilidad fiscal y presupuestaria de las Haciendas periféricas.

En lo que respecta al plazo de vencimiento, en las Comunidades Autónomas se ha ido sustituyendo deuda a corto por deuda a largo plazo. En la actualidad, el 95 por 100 de la deuda emitida es a largo plazo y un 93 por 100 de los préstamos y créditos tienen también este vencimiento. Esto ocasiona un lastre negativo para futuras oportunidades de endeudamiento.

### 3. Evolución de la deuda vinculada a las empresas públicas respecto del total de la deuda de las comunidades autónomas

A pesar del espectacular incremento del endeudamiento oficial de las Comunidades Autónomas, existen ciertas limitaciones al mismo<sup>3</sup>. Paradójicamente, esas limitaciones han ocasionado una serie de efectos perversos como lo son todo los mecanismos de elusión de las mismas cuyo objetivo es mantener unos niveles de deuda y déficit “oficialmente” bajos.

<sup>3</sup> Las principales limitaciones son el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y la Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP) que más adelante se comentará su implantación y los efectos que han tenido en cuanto a la resolución de este importante problema.

Las prácticas más habituales de camuflaje son las siguientes:

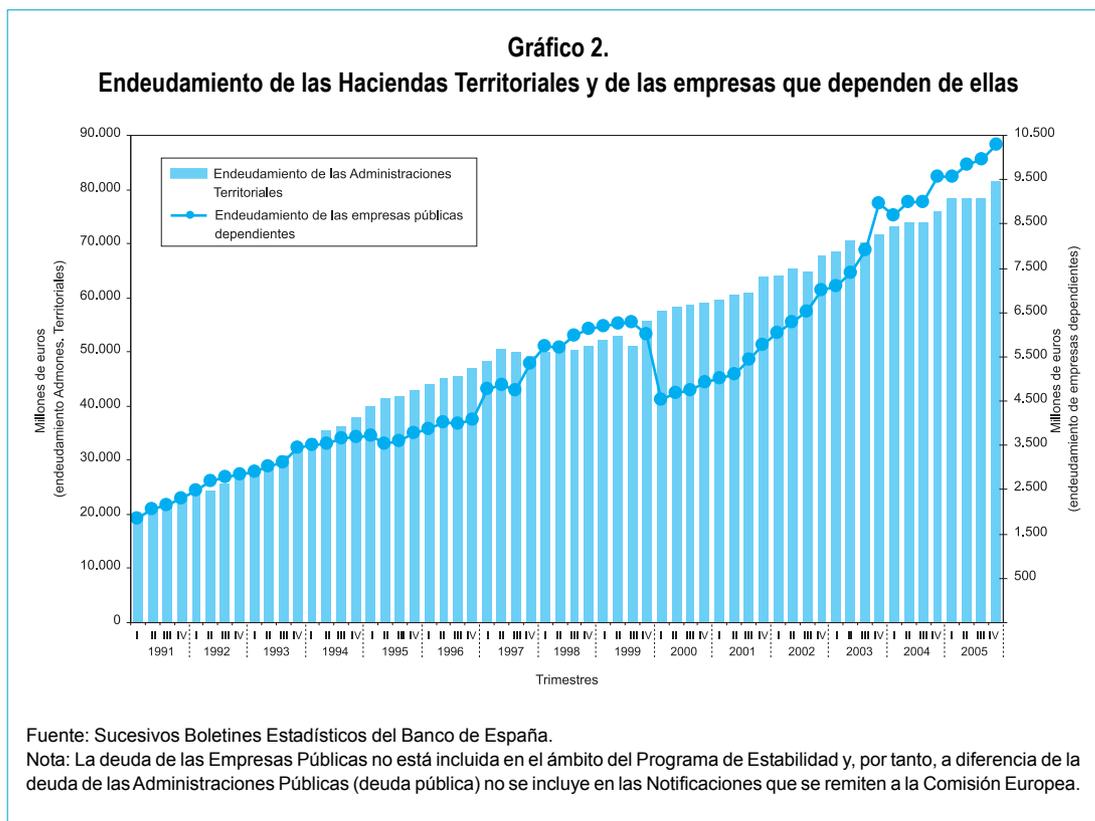
- La creación de empresas públicas, justificada casi siempre por la persecución de un noble objeto social que en teoría contribuye a mejorar la gestión pública pero cuya finalidad principal es desviar endeudamiento del presupuesto y así eludir los límites normativos a los que está circunscrito.
- La participación en empresas tanto públicas como privadas cuyo endeudamiento tiene como responsable último, en todo o en parte la administración de las CCAA.
- Los compromisos fuera de balance, como pueden ser:
  - los avales públicos concedidos y no contabilizados en ninguna parte hasta su realización. En la contabilidad de las Administraciones Territoriales no existe ninguna cuenta de pasivo que provisione los avales antes de realizarse,
  - contratos de “leasing” en virtud de los cuales se paga una especie de alquiler con opción a compra en el que se incluye parte del principal y parte de los intereses de la obra que en veinte años pasa al activo de la Administración a que corresponda,
  - y la financiación mediante el llamado “modelo alemán” que implica el pago aplazado de los créditos normalmente destinados a infraestructuras.

En este caso, el análisis se centrará en el estudio de la importancia del mecanismo de evasión por la creación/financiación de empresas públicas y el efecto que sobre el mismo tienen las limitaciones normativas impuestas en los últimos años.

### 3.1. Endeudamiento de las empresas públicas y endeudamiento autonómico

El mecanismo estrella de endeudamiento “extra-presupuestario” que no computa en las cuentas de las autonomías se ha producido vía endeudamiento de empresas públicas.

El SEC-95, que entra en vigor a partir de 2000, introdujo nuevos criterios en la contabilidad nacional que tienen repercusiones importantes sobre la decisión de qué empresas consolidan su endeudamiento con el endeudamiento autonómico. Establece un cambio en el concepto de Administración Pública y, por lo tanto, en la inclusión o exclusión de los resultados económicos de un ente en sus finanzas. Ahora se atiende a un criterio de mercado, es decir cuando una unidad económica orienta su producción de bienes o servicios al mercado, independientemente de su titularidad pública, privada o mixta, sus magnitudes económicas deben excluirse de las cuentas consolidadas de la Administración Pública.



A pesar del cambio normativo del SEC 95 en el que se discrimina qué deuda de qué empresas públicas consolidaba a efectos presupuestarios con la de las Comunidades Autónomas y cuál no (véase el salto en el comienzo de 2000 año en que empieza a aplicarse el nuevo criterio contable), en los últimos años se ha incrementado de manera casi exponencial el endeudamiento de las empresas públicas adscritas a algún tipo de administración periférica como se puede apreciar en el Gráfico 2.

Como se puede observar en el gráfico al principio del año 2000 (momento en que empieza la aplicación de la SEC-95) se produce una reducción drástica del endeudamiento de las empresas públicas dependientes, ya que a éste hay que restarle el de las empresas que pasan a consolidar deudas con la Administración. En cualquier caso, el endeudamiento de las sociedades que no consolidan vuelve a crecer con tendencia alarmante en los años siguientes. Esa tendencia es cada vez mayor puesto que desde 2000 las empresas que “no consolidan deuda” han multiplicado su endeudamiento por dos y medio, lo que nos sitúa ante un escenario muy inquietante.

## 4. Mecanismos de Control: Evolución normativa

En las últimas dos décadas, el proceso de creación de empresas públicas ha sido muy importante. Incluso tras los cambios en el SEC, que modificaron los criterios de consolidación del endeudamiento de las empresas en el presupuesto de las autonomías, ha proliferado la creación de este tipo de entes. Para estudiar la evolución del número de empresas públicas hay que observar como ha ido variando este concepto a lo largo de los últimos años:

- **Antes de 2000: Normativa y SEC-79**

Para determinar qué compañías formaban parte del Sector Público, el criterio era el establecido por la Ley General de Presupuestaria de 1998 (y anteriores). Este era el mismo de la Ley Reguladora de la Hacienda Pública de las CCAA y de su homóloga para la Admón. Local. Por tanto se incluían en presupuestos las deudas de: "a) Las Sociedades mercantiles en cuyo capital es mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Admón. del Estado o de sus Organismos autónomos y demás Entidades estatales de Derecho público. b) Las Entidades de Derecho público, con personalidad jurídica, que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado". Este criterio de asignación, basado en el "principio de propiedad" del derecho privado era el criterio utilizado por la Dirección General de Coordinación con las HH.TT. (DGCHT) para de clasificar estos entes, organismos y empresas en estatales, autonómicos y locales.

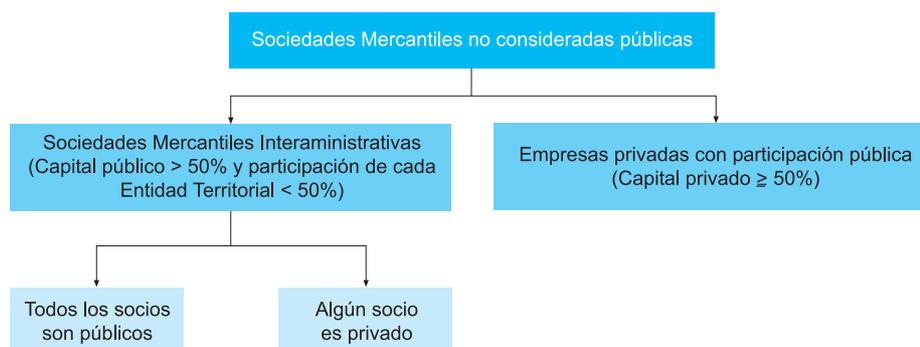
450

Además el Sistema Europeo de Cuentas de ese periodo (SEC-79) determinaba qué deudas de qué compañías computaban a efectos presupuestarios: un ente, organismo o empresa consolidaba sus cuentas con las de las Administraciones Públicas en el caso menos del 50 por 100 de su producción tuviese como destino final la venta. Este era un criterio bastante ambiguo de muy difícil aplicación.

La DGCHT publicaba hasta el año 2000 los "Censos de Entes" del Sector Público Autonómico y del Local. En ellos se recogía información sobre las Sociedades Mercantiles participadas mayoritariamente, de forma directa o indirecta, por una Entidad Territorial. El problema es que había muchas sociedades que a pesar de tener participación pública no eran consideradas sector público<sup>4</sup>:

---

4 "El renacimiento del "INI": Situación y perspectivas del sector público autonómico y local", Círculo de Empresarios, 2000.



En 2000 se realiza una nueva clasificación de lo que incluye el Sector Público y lo que no, que es la que se utiliza en contabilidad nacional a partir de ese momento. La DGCHT publicó un estudio<sup>5</sup> dirigido a complementar la relación de sociedades recogidas en los Censos de Entes e incluir las que no tenían la condición de empresas públicas, según el criterio anterior como son:

- Las Sociedades Mercantiles en las cuales ninguna de las Administraciones Territoriales, aisladamente, tenía la mayoría del capital social aunque la suma de todas ellas sí lo tenga, a estas empresas se les llama en el estudio Sociedades Mercantiles Interadministrativas.
- Las Sociedades Mercantiles que tienen una participación mayoritaria de capital privado y algún accionista público.

En dicho estudio se calculaba que existían más de 100 sociedades mercantiles con participación de varias administraciones y una mayoría de capital público (pero no consideradas públicas porque ninguna administración tenía una participación individual mayoritaria) y más de 200 con alguna participación pública pero en las que la mayoría del capital era privado. Es decir, existían 305 compañías participadas (de forma directa o indirecta) por el sector público que escapaban de todo tipo de control.

La situación era tan escandalosa que, las sociedades mercantiles en las que la mayoría de la participación era pública no estaban sometidas a un control en sus finanzas, ya que no tenían la obligación de enviar sus cuentas a la IGAE, tener ciertos límites en cuanto al endeudamiento, etc., si bien estas sociedades estaban “censadas” y se controlaba al menos su número y qué parte de ellas que pertenecía a la Administración. Pero todavía resultaba más llamativo que, aquellas compañías que tenían una parte minoritaria del capital público o en las que, aún teniendo todo el capital público, ninguna administración tenía la mayoría del mismo no figuraban siquiera en los censos de entes, es decir, eran auténticas empresas “fantasma”.

5 “Participación de las Administraciones Territoriales en Sociedades Mercantiles” – DGCHT- Octubre, 1999.

- **La Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP) introduce el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95)**

La NEP intentó solucionar esta importante vía de elusión presupuestaria incorporando el SEC-95, que entra en vigor a partir de 2000, y que establece que en el ámbito autonómico formarán parte del Sector Público “la Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquella que presten sus servicios o produzcan sus bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales”. Aunque, el resto de los organismos públicos que por razón de sus ingresos no puedan ser incluidos en la categoría anterior “tendrán asimismo la consideración de sector público”

Eurostat hace la siguiente interpretación del SEC-95: “únicamente las entidades institucionales públicas no orientadas al mercado” deben incluirse dentro del sector de las Administraciones Públicas y por tanto su endeudamiento se incluirá dentro del de la CCAA. Los requisitos, por tanto, para que una empresa incluya su endeudamiento en el de la CCAA son:

- debe ser una “unidad institucional”: es decir, si dispone de autonomía de decisión y sistema completo de cuentas,
- debe ser “pública”: es decir, debe estar controlada por la Comunidad Autónoma, es decir, esta última debe tener participación mayoritaria en el capital o control efectivo de los órganos de gobierno,
- por último, “no debe estar orientada al mercado” léase sus ingresos por ventas deben no llegar a cubrir el 50 por 100 de sus gastos de explotación o sus funciones son de redistribución de renta o riqueza.

Las discrepancias entre el anterior método contable y el actual son importantes e hicieron necesaria una etapa de transición entre ambos sistemas, debido a las grandes diferencias entre las empresas o entes que quedan incluidos o excluidos de las finanzas públicas. Con la nueva SEC no se incluían en la consolidación de cuentas con las AAPP los entes orientados al mercado y sí aquellos que obtienen sus ingresos de forma diferente (mediante subvenciones o impuestos). Dicho de otra forma, a la hora de incluir o no una empresa en la agregación de su endeudamiento con la Administración Pública se hizo un nuevo análisis de su situación con el objetivo de otorgar autonomía financiera a las empresas que cubran con ventas al menos el 50% de sus costes, o sea, con clara orientación al mercado.

Se pasó a una situación en la que había muchas empresas que tenían que comenzar a consolidar sus cuentas con las de sus respectivas CCAA y que con las cuentas también tuvieron que consolidar su deuda. A priori el problema más importante a que había que enfrentarse fue a que por la propia definición de la SEC-95 los nuevos integrantes del balance autonómico podían ser de dos clases: primera, los que tuviesen una orientación empresarial distinta a la



venta o segunda, los que teniendo como orientación empresarial la venta resultasen poco rentables. Es decir, los nuevos integrantes de las finanzas públicas serían probablemente empresas más endeudadas cuyos ingresos no eran suficientes para cubrir el 50 por 100 de sus costes de producción. Sin embargo, dentro de que esta modificación, las consecuencias que se esperaban <sup>6</sup>, el descenso del nivel de endeudamiento de las empresas públicas no se ha producido. Por el contrario se ha triplicado en tan sólo cinco años.

En conclusión, el sistema SEC-95 no ha conseguido el objetivo por el que fue creado: dificultar la desviación del endeudamiento de los entes territoriales hacia sus empresas dependientes. Por el contrario, con el nuevo marco jurídico el endeudamiento de las empresas públicas que no consolidan ha crecido de forma incluso más rápida que antes. Por tanto, finalmente se hace necesario un verdadero cambio normativo que impida que las Comunidades Autónomas sigan creando empresas que se endeudan de manera incontrolada.

## 5. Evolución del número de empresas públicas y de su endeudamiento

### 5.1. Número de empresas públicas

En sentido amplio se incluirían todas las empresas en las que la Administración Territorial tiene una participación mayoritaria (de una o varias administraciones) o minoritaria, en el sentido en que se explica en el apartado 4.- a). En la Tabla 1, los datos de la columna 1999 contienen la agregación del número de empresas consideradas públicas antes de la SEC 95 y del de las “Sociedades Mercantiles no Públicas” que se explican en líneas anteriores. Los datos de la columna 2006 contienen todas las empresas que se consideran Sector Público Autonómico tras la modificación de criterio contable de la SEC-95.

<sup>6</sup> El stock de endeudamiento territorial creció de manera sustancial, mientras la deuda de las empresas públicas que en buena parte se incorporaron a las finanzas de las administraciones periféricas decreció de manera ostensible.

**Tabla 1. Empresas pertenecientes o con participación de las Administraciones Territoriales**

	1999	2006
Andalucía	126	811
Aragón	18	157
Asturias	21	57
Islas Baleares	8	123
Canarias	38	148
Cantabria	15	47
Castilla-León	18	323
Castilla-Mancha	3	176
Cataluña	65	685
Extremadura	18	136
Galicia	28	96
Madrid	32	159
Murcia	8	57
Navarra	43	104
País Vasco	136	291
Rioja	7	34
C. Valenciana	80	199
<b>TOTAL</b>	<b>1.470</b>	<b>3.603</b>

\*\* Datos del Mº de Economía y Hacienda actualizados a 10 de junio de 2006.

Fuente: Mº de Economía y Hacienda y la publicación de la Dirección General de Coordinación con las HH.TT “Participación de las Administraciones Territoriales en Sociedades Mercantiles”.

**NOTA IMPORTANTE:** Los datos de 2006 se han tomado de la página Web del Ministerio de Economía y Hacienda, en esta página se muestran de manera actualizada el Inventario del Sector Público Local permite acceder a la información precisa de estas Entidades Locales y demás entes de ella dependientes o vinculados, abarcando al detalle: Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales, E.A.T.I.M., Sociedades Mercantiles, Mancomunidades, Agrupaciones, Áreas Metropolitanas, Comarcas, Consorcios, Fundaciones y Asociaciones.

Ante la ausencia de información homogénea con la de los Censos de Entes (que dejaron de publicarse en 2000), incluso con la publicación “Participación de las Administraciones Territoriales en Sociedades Mercantiles” (libro del que se extraen los datos de la columna 1999) se han tomado los datos de los epígrafes: “Empresas”, “Consorcios” y “Mancomunidades” que, como mínimo, son los datos de las sociedades mercantiles adscritas a cada una de las CCAA. También resulta necesario advertir del grado de confusión y oscurantismo que rodea a la obtención de este tipo de datos, tanto es así que no hay forma de conseguir datos que sean homogéneos con los anteriores y por lo tanto 100% comparables con ellos. Por este motivo, los datos de 2006 con las necesarias cautelas.

En conclusión, aunque resulta absolutamente imposible conocer el endeudamiento de los entes cuyas contabilidades no se incluyen en las de la CCAA a la que pertenecen, los datos son bastante indicativos. A pesar de que habrá muchas empresas que se incluían en 1999, han pasado a consolidar endeudamiento y probablemente ya no estén en el listado de 2005, la proliferación de entes creados al amparo del sector público autonómico y local sigue siendo espectacular.

## 5.2. Endeudamiento

Según los datos facilitados por el Banco de España <sup>7</sup>, la evolución del endeudamiento de dichas empresas es:

**Tabla 2. Endeudamiento de las Administraciones Territoriales y de sus empresas públicas**

	Endeudamiento Empresas Públicas de las CCAA y las Corporaciones Locales			Endeudamiento de las CCAA y de las Corporaciones Locales	
	Valores absolutos (en M. Euros)	%/endeudamiento de CCAA y CCLL	%/PIB	Valores absolutos (en M. de euros)	%/PIB
1985	607	10,0	0,3	5.457	3,2
1990	1.677	6,8	0,5	18.481	6,0
1995	3.798	8,7	0,8	43.894	9,8
2000	4.822	8,2	0,7	59.151	9,4
2005	10.300	12,6	1,2	81.504	9,0

Fuente: Sucesivos Boletines estadísticos del Banco de España.

Nota: La deuda de las Empresas Públicas que figura en este cuadro a pesar de que no se consolida con la de las Administraciones Territoriales se ha calculado siguiendo la metodología del PDE.

En 2005, el endeudamiento de estas sociedades, solo a nivel autonómico y local, ya se acerca a los 10.500 millones de euros y representa un 1,2 por 100 del PIB español, más del doble de lo que era en 2000, tres veces lo que era en 1995, seis veces lo que era en 1990 y diecisiete veces lo que fue en 1985. Llama curiosamente la atención que, a medida que se estabiliza la participación en el PIB del endeudamiento territorial, aumenta el de las empresas adscritas a las Comunidades Autónomas que no consolidan deuda con la autonomía de la que dependen.

En conclusión, en los últimos 25 años el endeudamiento oficial de la Administración Territorial se ha incrementado en más de 75.000 millones de euros y ha aumentado su participación en el PIB en seis puntos, llegando a representar el 9 por 100 del mismo. Paralelamente, el endeudamiento de las empresas adscritas a la Administración Periférica se ha incrementado en casi 10.000 millones de euros, llegando a ser casi un 13 por 100 del endeudamiento oficial.

<sup>7</sup> Se incluye únicamente el endeudamiento de las empresas consideradas públicas y aquellas cuya deuda no está comprendida en el ámbito del PDE. Por tanto, a diferencia de la deuda de las Administraciones Públicas (deuda pública), no se incluye en las Notificaciones que se remiten a la Comisión Europea.



Por tanto la deuda total autonómica, estimando a la baja <sup>8</sup>, representa casi 92.000 millones de euros, es decir como mínimo un 10,2 por 100 del PIB y sigue e incluso acentúa su tendencia alcista creando un Leviatán que será muy difícil de controlar.

## 6. ¿Por qué las autonomías crean tantas empresas públicas?

La justificación para la creación de estas compañías públicas tiene como argumento de fondo la supuesta ganancia de eficiencia que se derivaría de un modelo de gestión pública basado en la proliferación de empresas públicas. Sin embargo el grueso de la literatura económica no comparte esta premisa ni la evidencia empírica la avala. La eficiencia de una compañía no tiene a priori nada que ver con su adscripción o no a una Administración Pública. Es más la creación de una empresa pública solo resulta razonable si:

- el objeto social de la nueva compañía no compite con actividades que desarrolla el sector privado,
- su actividad se rige por criterios de mercado y eficiencia,
- las operaciones de endeudamiento que llevan a cabo estos nuevos entes se adecuan temporalmente a los plazos de amortización de las inversiones que financian.

Sin embargo, muchas de las empresas que se crean no cumplen ninguno de estos requisitos. En la práctica, la proliferación de sociedades públicas responde a criterios más ligados a la dinámica del proceso político que a la lógica económica. Es una clara expresión de la tendencia al crecimiento del sector público reflejada por los modelos de Elección Pública. La teoría económica y la evidencia empírica muestran que, sin restricciones institucionales rígidas y sin un sistema de corresponsabilidad fiscal claro, los gobiernos de cualquier estructura política descentralizada tienden al endeudamiento para satisfacer sin subir los impuestos las demandas de gasto de los distintos colectivos o proyectos político-empresariales concretos. La presencia de información e incentivos asimétricos –los beneficios del gasto se concentran en pocos mientras los costes se distribuyen entre todos los contribuyentes- hace que las coaliciones pro-gasto-endeudamiento tengan más posibilidades de éxito que quienes se podrían oponer a ellas.

Al mismo tiempo, la cercanía a los potenciales buscadores de rentas al poder autonómico hace más difícil para las autoridades resistir las presiones de gasto. En un esquema de estas características se crea una situación de “riesgo moral” con una propensión ilimitada al endeudamiento ya que, en pura teoría de juegos, las administraciones periféricas consideran

---

<sup>8</sup> Ya que no se incluye la deuda de las empresas no consideradas públicas a pesar de que el responsable último de la misma es la administración.

que ante la amenaza de una quiebra potencial de sus finanzas, la Administración Central correrá en su socorro. En este contexto, los mecanismos de mercado que podrían disciplinar la gestión financiera autonómica, aumento de la prima de riesgo sobre sus bonos etc., no tienen efectividad alguna.

Un ejercicio interesante sería ver qué factores influyen de una u otra forma en la creación de empresas por las comunidades autónomas. Como se explica en líneas anteriores no hay acceso a datos fiables sobre el número de empresas que crean las autonomías para “saltarse los límites normativos” del endeudamiento, por lo que se tomará como proxy la variable “endeudamiento de las empresas públicas”<sup>9</sup> de cada autonomía que es una variable indicativa del endeudamiento de cada autonomía que no se consolida en los presupuestos.

### a) Endeudamiento de las Comunidades Autónomas:

A priori existe casi la certeza, a la vista de los datos del apartado anterior, de que existe algún tipo de relación positiva entre el endeudamiento autonómico y la creación de empresas públicas. En los datos por autonomías parece observarse que aquellas CCAA que están más endeudadas son también las que mayor propensión tienen a la creación de este tipo de empresas (con su endeudamiento correspondiente).

En el Gráfico 3 se puede observar que existe una fuerte relación (un coeficiente de correlación de casi el 66 por 100) entre la creación de empresas públicas o deuda extraoficial y el grado de endeudamiento de la Comunidad Autónoma. Por tanto una primera conclusión sería que existe una relación directa entre el nivel de endeudamiento de una CCAA y la creación de empresas públicas por parte de sus órganos de gobierno.

### b) Fuerza política que gobierna la CCAA

En principio se podría intuir que los gobiernos de “izquierdas” tienen cierta inclinación por la creación de empresas públicas con respecto a sus homólogos “nacionalistas” o de “derechas”.

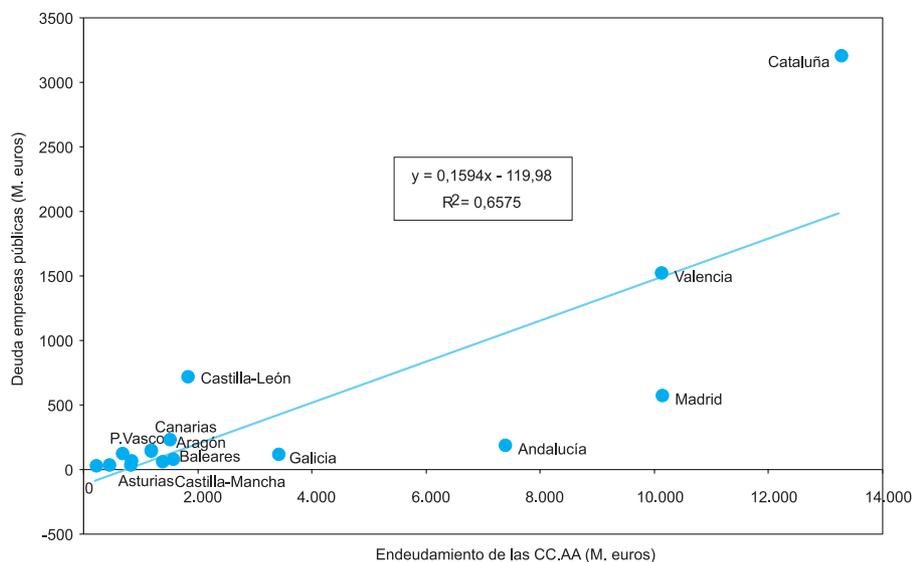
A la vista de los datos se deduce que la ideología del gobierno autonómico no es ningún impedimento para que proliferen este tipo de empresas ya que todas las tendencias ideológicas coinciden en este punto y de hecho un cambio en el color político del gobierno no resulta nada determinante para la creación de empresas cuya deuda “escape” de su presupuesto.

---

9 La variable “endeudamiento de las empresas públicas” de las autonomías estima qué grado de endeudamiento extrapresupuestario realiza como mínimo cada CCAA, ya que como se ha explicado anteriormente existen otros mecanismos de ocultar deuda al margen de crear empresas públicas.



**Gráfico 3.**  
**Relación entre el nivel de endeudamiento y la creación de empresas de las Autonomías**



**Fuente:** Boletín estadístico del Banco de España.

**Nota:** Dado el grado de opacidad y confusión de los datos sobre el número de empresas para realizar las relaciones se ha tomado el endeudamiento de las mismas que resulta una buena Proxy del número de empresas creadas.

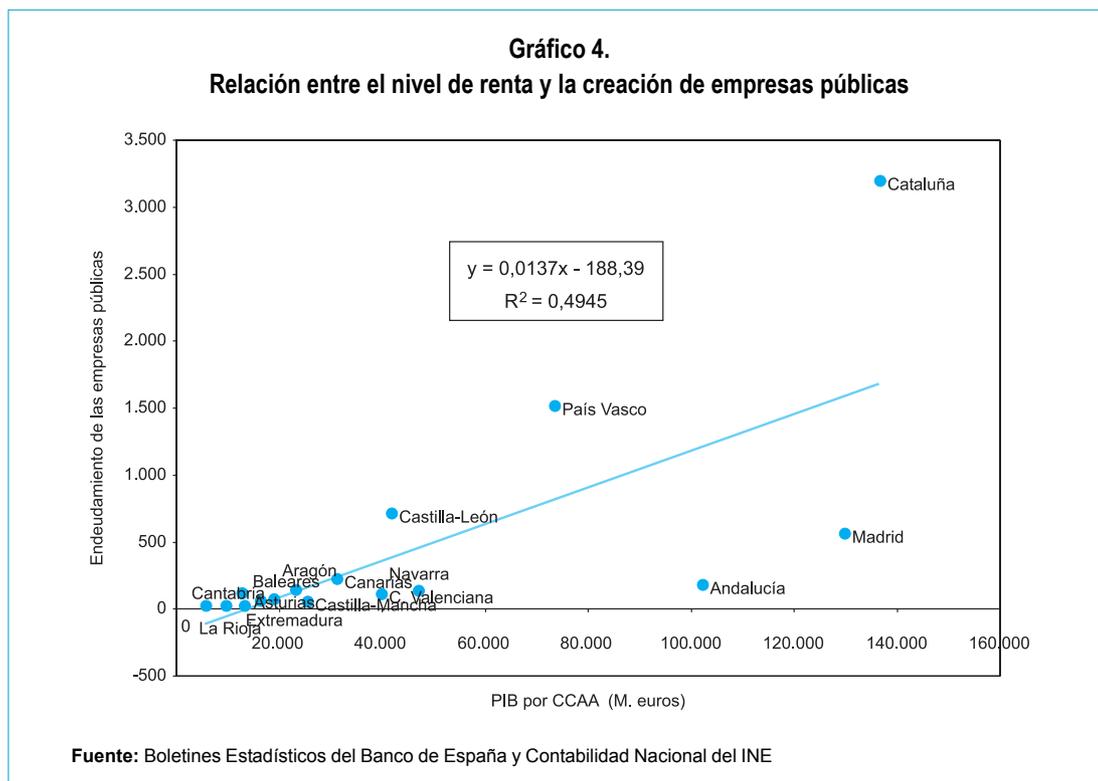
	1999	Partido en el Gobierno	2006	Partido en el Gobierno
Andalucía	394	PSOE	811	PSOE
Aragón	43	PSOE	157	PSOE
Asturias	36	PSOE	57	PSOE
Islas Baleares	18	Coalición	123	PP
Canarias	89	Coal. Canaria	148	PP-Coal. Canaria
Cantabria	22	PP	47	P. Reg. Cantabro-PSOE
Castilla-León	37	PP	323	PP
Castilla-Mancha	15	PSOE	176	PSOE
Cataluña	285	CiU	685	Coalición
Extremadura	37	PSOE	136	PSOE
Galicia	39	PP	96	PSOE-BENEGA
Madrid	80	PP	159	PP
Murcia	23	PP	57	PP
Navarra	48	UPN-PP	104	UPN
País Vasco	217	PNV	291	PNV
Rioja	7	PP	34	PP
C. Valenciana	80	PP	199	PP
<b>TOTAL</b>	<b>1.470</b>		<b>3.603</b>	

\*\* Datos del Mº de Economía y Hacienda actualizados a 10 de junio de 2006.

Fuente: Mº de Economía y Hacienda y la publicación de la Dirección General de Coordinación con las HH.TT "Participación de las Administraciones Territoriales en Sociedades Mercantiles". Estos datos hay que tomarlos con todas las cautelas o precauciones que se explican en el pie de gráfico en que aparecen los datos por primera vez.

### c) Nivel de renta de la CCAA

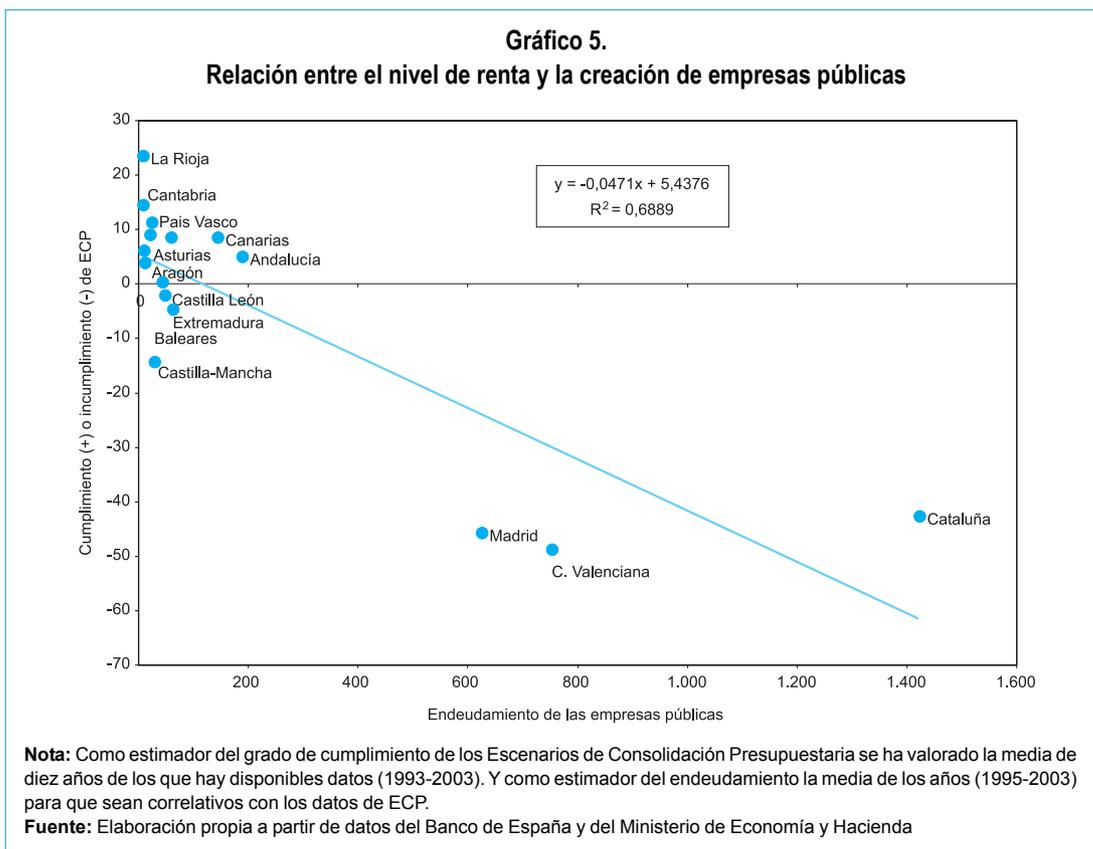
En principio la relación entre el nivel de renta de una CCAA con la creación de empresas por parte de la misma tendría que ser positiva puesto que se podría esperar que los habitantes de las autonomías con mayor nivel de renta serán los que demanden mayor nivel de prestación de servicios públicos.



Efectivamente, según se observa en la regresión anterior a mayor nivel de renta dentro de una CCAA más empresas públicas se crean (observar el coeficiente de regresión de casi el 50 por 100). Es lógico desde el punto de vista de la elevada elasticidad-renta de la demanda de los servicios públicos el que una autonomía “más rica” demande mayor nivel de servicios públicos. Lo que no resulta tan “lógico” es que los gobiernos de las CCAA recurran al endeudamiento “extra oficial” para lograrlo.

### d) Cumplimiento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria

En teoría las Comunidades Autónomas que tengan un mayor margen de endeudamiento con respecto a los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) tendrán menos necesidad de endeudarse por una vía “extrapresupuestaria”.



Tal y como se observa en el Gráfico 5 las autonomías que mayor grado de incumplimiento de su ECP presentan son las que crean más empresas públicas (el coeficiente de correlación es de casi un 70 por 100). Razonamiento que resulta absolutamente evidente: aquellas autonomías que todavía tienen un margen para llegar al límite de endeudamiento que les permite la ley no tienen una necesidad tan acuciante de crear empresas públicas u otros mecanismos que les permitan endeudarse “extra-oficialmente”.

## 7. Conclusiones

Primera, el endeudamiento oficial de la Administración Territorial se ha incrementado en más de 75.000 millones de euros a lo largo de los últimos 25 años y ha aumentado su participación en el PIB en seis puntos hasta llegar a representar el 9 por 100 del mismo. Paralelamente, la deuda de las empresas adscritas a la Administración Periférica se ha incrementado en casi 10.000 millones de euros, llegando a ser casi un 13 por 100 del endeudamiento oficial. Por tanto, el endeudamiento autonómica total, estimando a la baja<sup>10</sup>, representa casi 92.000 millo-

<sup>10</sup> Ya que no se incluye la deuda de las empresas no consideradas públicas a pesar de que el responsable último de la misma es la administración.

nes de euros, es decir un 10,2 por 100 del PIB. Esta tendencia lejos de corregirse parece acentuarse y puede hacerlo más en el futuro a la vista de los procesos de reforma estatutaria en curso. Desde esta perspectiva se está creando un Leviatán cuyo control resultará cada vez más difícil y cuyo impacto negativo sobre la estabilidad presupuestaria y financiera del Estado puede ser considerable.

Segunda, las restricciones al endeudamiento establecidas por el Pacto de Estabilidad (PEC) y por la Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP) no han resultado efectivas y además han estimulado la imaginación de las autonomías para eludirlas. Los gobiernos autonómicos han diseñado esquemas para superar esos límites. Los mecanismos más comunes han sido el recurso a la introducción de sistemas de endeudamiento “extrapresupuestario” y “creativo” que no consoliden dentro de lo que se contabiliza como “endeudamiento público autonómico” y por tanto, no se incluye en las Notificaciones que se remiten a la Comisión Europea.

Tercera, el sistema SEC-95 nació con el objetivo de dificultar la desviación del endeudamiento de los entes territoriales hacia sus empresas dependientes, práctica habitual para escapar al control presupuestario. Paradójicamente, el resultado ha sido contrario al esperado. El endeudamiento de las empresas públicas que no consolidan ha aumentado con mayor rapidez que antes. Por tanto no se ha resuelto el problema. Las Comunidades Autónomas siguen creando empresas que se endeudan de manera incontrolada.

Cuarta, el sistema de financiación autonómica existente en España necesita una reforma que imponga a las HH.TT. una disciplina financiera de la que hoy carecen. Esto exige introducir una efectiva corresponsabilidad fiscal, someter las subvenciones y ayudas a las empresas públicas y privadas a la aprobación previa de los Órganos de Defensa de la Competencia e imponer restricciones normativas mucho más rígidas y eficaces tanto a la capacidad de endeudarse y a las posibilidades de crear empresas públicas por parte de las HH.TT. Por último es básico establecer un sistema efectivo y creíble de sanciones en caso de que se incumpla esa normativa.

Quinta, esta dinámica expansiva del sector público autonómico se acentuará todavía más en el futuro si a la propensión crónica al endeudamiento mostrada por las administraciones regionales se une una dinámica de debilitamiento de las restricciones legales al mismo, si no se introducen sistemas de corresponsabilidad fiscal efectivos y si las competencias económicas de las autonomías siguen aumentando sin que el Estado mantenga mecanismos de control sobre las mismas.



## Números publicados:

---

1. PROCESOS MIGRATORIOS. ECONOMÍA Y PERSONAS.  
Coordinador: *Manuel Pimentel Siles*. ISBN: 84-95531-08-9
2. LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA EN SIGLO XXI.  
Coordinador: *José M<sup>a</sup> García Álvarez-Coque*. ISBN: 84-95531-10-0
3. CIUDADES, ARQUITECTURA Y ESPACIO URBANO.  
Coordinador: *Horacio Capel*. ISBN: 84-95531-12-7
4. MEDITERRÁNEO Y MEDIO AMBIENTE.  
Coordinadora: *Cristina García-Orcóyen*. ISBN: 84-95531-14-3
5. LAS NUEVAS FORMAS DEL TURISMO.  
Coordinador: *Joaquín Auriolés Martín*. ISBN: 84-95531-20-8
6. ECONOMÍA SOCIAL. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS.  
Coordinador: *Juan Fco. Juliá Igual*. ISBN: 84-95531-24-0
7. MEDITERRÁNEO E HISTORIA ECONÓMICA.  
Coordinadores: *Jordi Nadal* y *Antonio Parejo*. ISBN: 84-95531-26-7
8. LOS RETOS DE LA INDUSTRIA BANCARIA EN ESPAÑA.  
Coordinador: *Francisco de Oña Navarro*. ISBN: 84-95531-28-3
9. VARIACIONES SOBRE LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO MEDITERRÁNEO.  
Coordinador: *Pedro Schwartz*. ISBN: 84-95531-31-3
10. UN BALANCE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.  
Coordinador: *Francisco J. Ferraro García*. ISBN: 84-95531-31-3

