

***Financiación mediante colaboración público-privada:
el caso del Hospital Universitario Central de Asturias****

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA**

Gabinete del Presidente del Principado de Asturias

Profesor Asociado de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo

Resumen

Las Comunidades Autónomas en España han asumido importantes competencias de gasto en los últimos años y son ya el primer agente inversor dentro del Sector Público. Sin embargo, la insuficiencia del sistema de financiación autonómica, la escasa corresponsabilidad fiscal ejercida, así como la esperada reducción de las ayudas de la Política de Cohesión de la Unión Europea y la influencia de una estricta normativa de estabilidad presupuestaria, han puesto en entredicho el mantenimiento de los niveles de inversión pública en el ámbito autonómico. En los últimos tiempos ha sido habitual la búsqueda de mecanismos alternativos de financiación con el objeto de mantener un elevado nivel de inversiones públicas, compatible con el cumplimiento de las normas de estabilidad presupuestaria. El objetivo de este artículo es precisamente la exploración de estos mecanismos, con especial referencia a las fórmulas de colaboración público-privada. Al final del trabajo se presenta el caso del nuevo Hospital Universitario Central de Asturias como experiencia práctica.

Códigos JEL: H54, H63, H74

Palabras clave: endeudamiento, estabilidad presupuestaria, colaboración público-privada, Principado de Asturias

* El trabajo forma parte del Proyecto de Investigación MEC-04-SEJ2004-08253, dentro del Plan Nacional de I+D+i 2004-2007. Asimismo, también ha recibido ayuda del Instituto de Estudios Fiscales. El autor desea agradecer los valiosos comentarios recibidos durante la celebración de las Jornadas sobre la Iniciativa Privada en la Financiación de Proyectos Públicos, celebradas en la Universidad de Burgos los días 8 y 9 de febrero de 2007.

** Departamento de Economía – Universidad de Oviedo. Avenida del Cristo s/n 33006 Oviedo (Asturias). España. Teléfono: (34) 985106803. Fax: (34) 985104871. Correo electrónico: rflera@uniovi.es

1. Introducción

Las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) gestionan un volumen de gasto agregado que supera ya al de la Administración General del Estado, excluyendo de este cómputo a las Administraciones de la Seguridad Social. Por lo que se refiere a las inversiones productivas, también las CCAA destacan por haberse convertido en el nivel de gobierno que destina un mayor volumen de recursos a la formación bruta de capital. Sin embargo, existen ciertos elementos que aventuran un riesgo de desaceleración de las inversiones autonómicas, con los negativos efectos que este hecho podría tener sobre el prolongado ciclo de crecimiento económico en España.

Entre estos riesgos, algunos sobradamente constatados por la evidencia, se encuentran la insuficiencia del sistema de financiación autonómica o el escaso uso dado a los mecanismos de corresponsabilidad fiscal por parte de las CCAA. También la inminente reducción de los fondos de desarrollo y cohesión europeos y la influencia de una estricta normativa de estabilidad presupuestaria, aún después de la modificación llevada a cabo en el año 2006. Todas estas motivaciones han puesto en entredicho el mantenimiento de la importante capacidad inversora en el ámbito de las CCAA, máxime cuando las principales competencias de gasto, especialmente las vinculadas a la promoción del bienestar ciudadano, están en manos de los gobiernos territoriales.

En el apartado 2 de este trabajo se analizar la debilidad de de los mecanismos “tradicionales” de financiación de las inversiones autonómicas (ahorro corriente, transferencias de capital y endeudamiento). En el epígrafe 3 se presenta la colaboración público privada (CPP) como alternativa eficaz para mantener el esfuerzo inversor, haciéndolo compatible con los objetivos de estabilidad presupuestaria, aunque con ciertos inconvenientes asociados. En el apartado 4 se plantea la problemática del endeudamiento de las diferentes fórmulas de CPP y en el apartado 5 se analiza la experiencia del Hospital Universitario Central de Asturias a la luz de los planteamientos teóricos. El trabajo concluye con un apartado final de conclusiones.

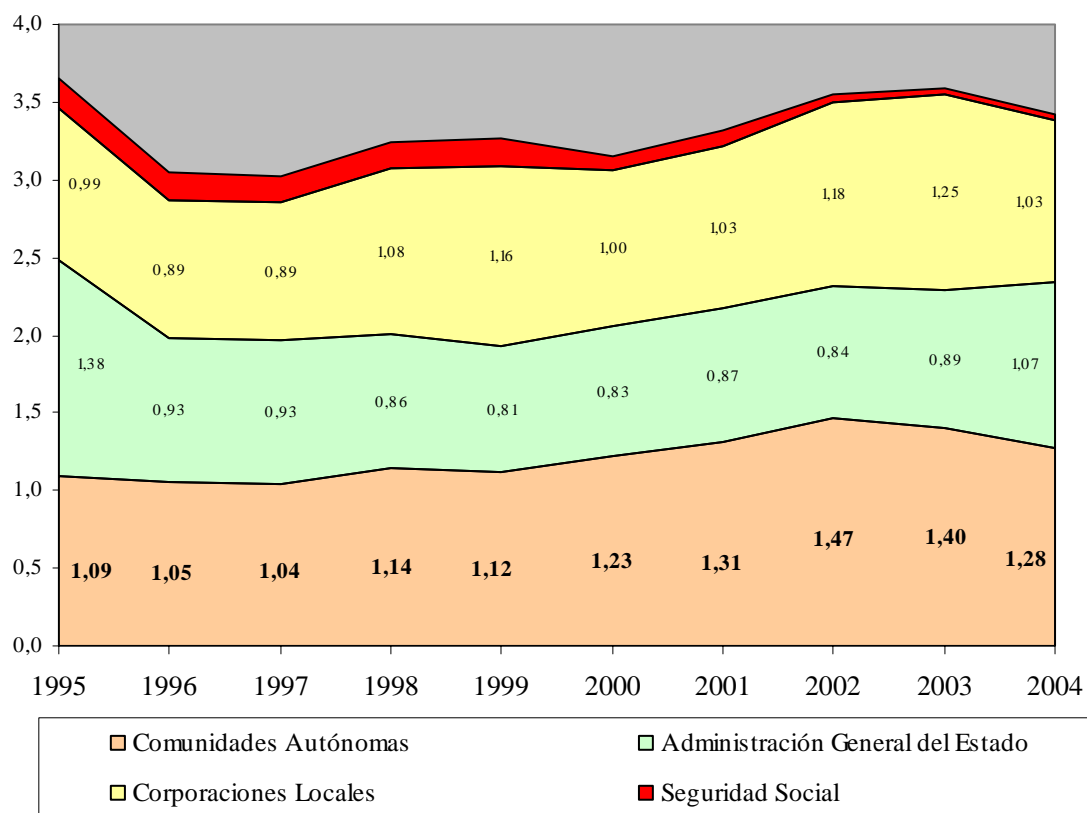
2. La debilidad de los mecanismos “tradicionales” de financiación

En el contexto ampliamente descentralizado del Estado español, es indiscutible que las inversiones públicas presentan un elevado componente territorial, asociado a las competencias que gestionan tanto las CCAA como las Entidades Locales. En el primer caso, las CCAA gestionan las principales competencias ligadas al desarrollo del Estados del Bienestar (sanidad, educación, servicios sociales...), así como muchos de los gastos directamente vinculados a la promoción económica y empresarial (políticas activas de empleo, incentivos empresariales, infraestructuras de índole regional...).

Tal y como se puede observar en el gráfico 1, la formación bruta de capital del conjunto de las Administraciones Públicas ha seguido una senda relativamente estable durante el periodo 1995-2004, situando el nivel medio agregado por encima del 3% del PIB. Cuando se desagrega por niveles de gobierno, se observa claramente cómo desde el año 1996 las CCAA, en términos agregados, han superado a la Administración General del Estado y, de la misma forma, desde el año 2000 ya se han convertido en el primer agente inversor dentro del Sector Público español. También es fácil constatar que en los años 2000 y 2002 las CCAA registran incrementos muy importantes de sus inversiones, asociados respectivamente a la asunción de las competencias de educación y sanidad por el grupo de las CCAA de “vía lenta” o del artículo 143 de la Constitución Española.

GRÁFICO 1

Formación Bruta de Capital de las Administraciones Públicas (% del PIB)



Fuente: Cuentas de las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Estadística (INE).

La nueva configuración del Estado de las Autonomías y las reformas en curso de los Estatutos de Autonomía, previsiblemente trasladará mayores obligaciones de gasto a las CCAA. Gastos de capital vinculados a nuevas competencias, pero también a nuevas necesidades sociales en ámbitos como la mejora de la movilidad, el fomento del turismo, el incremento del parque de viviendas protegidas o la profundización, extensión y descentralización de los sistemas de bienestar social. Quizás uno de los ejemplos más evidentes sea el del nuevo pilar del Estado del Bienestar contemplado y reconocido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Una norma que indefectiblemente obligará a las CCAA a invertir en nuevos equipamientos, dotaciones e infraestructuras, en colaboración con el Gobierno de España. Por otra parte, la inversión nueva en las CCAA deberá atender a necesidades especiales derivadas de razones históricas, tratando de corregir las desigualdades territoriales en la distribución del *stock* de capital público y contribuyendo a apuntalar el intenso proceso de convergencia real con la Unión Europea.

Los gastos de capital de las CCAA se han venido financiando tradicionalmente con los recursos presupuestarios ordinarios, proporcionados por el ahorro corriente, las transferencias de capital recibidas y el endeudamiento. Sin embargo, desde hace unos años, estas tres fuentes financieras adolecen de una cierta debilidad, bien sea por el comportamiento presupuestario de las propias CCAA (ahorro corriente) o por razones exógenas a este nivel de gobierno (transferencias de capital y endeudamiento).

Por una parte, 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, lo cual dificulta o directamente impide su reducción a corto plazo. En particular, va a ser muy difícil para las CCAA poder ajustar a la baja sus gastos de personal o las transferencias pagadas a las Entidades Locales, dadas las restricciones políticas, estatutarias, reglamentarias y legales que existen. Asimismo, el cambio demográfico se está traduciendo en un fuerte incremento de población en algunas zonas, combinado además con un mayor envejecimiento de la población autóctona y un importante crecimiento de la inmigración. Todo ello exigirá un mayor gasto educativo, sanitario y asistencial, que también se incrementa como consecuencia de la derivación de gasto corriente hacia las CCAA que implican algunas leyes estatales básicas¹.

Atendiendo a los ingresos corrientes, todavía persisten restricciones muy severas para el establecimiento de tributos propios por parte de las CCAA, frenando así el crecimiento de esta vía recaudatoria. Por lo que se refiere a los tributos cedidos, las CCAA disponen de una capacidad normativa limitada, que es casi inexistente en el caso de la imposición indirecta. Por si fuese poco, el único uso que han hecho las CCAA de esta capacidad ha sido para rebajar ligeramente los tipos impositivos autonómicos, eso sí, con honrosas excepciones territoriales y sólo en algunos tributos. Con todo, salvo que medie un importante cambio en el comportamiento presupuestario de las CCAA o que las mejoras en la gestión se traduzcan en importantes ganancias de eficiencia, parece difícil que el ahorro corriente pueda tener un amplio recorrido a corto y medio plazo.

¹ Además de la citada Ley 39/2006, pueden citarse a modo de ejemplo la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación o la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (modificada por la Ley Orgánica 8/2006 de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores).

En lo que respecta a los ingresos por transferencias de capital, el panorama ha cambiado sustancialmente a partir del año 2007. En el nuevo periodo de Perspectivas Financieras de la Unión Europea para el periodo 2007-2013, los Fondos Estructurales y de Cohesión recibidos por España van a sufrir una merma importante, en virtud del importante avance registrado en términos de convergencia económica real con la media europea. La lógica y esperada reducción de ayudas será gradual para evitar un fuerte impacto presupuestario y no estará igualmente distribuida por CCAA. De hecho, las regiones europeas que han dejado de ser Objetivo 1 por “crecimiento natural” (Comunidad Valenciana y Castilla y León) serán las mayores perjudicadas con respecto a la situación anterior, seguidas por las CCAA del “efecto estadístico” (Principado de Asturias y Murcia, además de Ceuta y Melilla).

De otro lado, se sitúan las transferencias de capital estatales, fundamentalmente a través de los Fondos de Compensación Interterritorial, los contratos-programa o los convenios de inversión conjunta. Sin embargo, la dotación actual de los Fondos de Compensación Interterritorial dista mucho de ser suficiente, al menos si lo que se pretende es compensar o mitigar la reducción de fondos europeos de desarrollo regional². Los otros dos recursos son de carácter discrecional y extraordinario, por lo que no pueden ser considerados como un ingreso habitual de las CCAA.

A este panorama, caracterizado por un ahorro corriente con escaso recorrido y por unas menores transferencias de capital, la normativa de estabilidad presupuestaria del año 2001 añadió la restricción total del endeudamiento, salvo en situaciones excepcionales y siempre bajo supervisión del Consejo de Política Fiscal y Financiera y del Ministerio de Economía y Hacienda³. En el momento de su aprobación no se tuvieron en cuenta las diferentes necesidades de inversión de las CCAA, ni las diferencias de *stock* de capital público ni otros factores objetivos como la población, la renta regional o la deuda acumulada en el pasado. En consecuencia, la exigencia

² Fernández Llera y Delgado Rivero (2006) presentan algunas propuestas de reforma de los Fondos de Compensación Interterritorial, conectándolas con el marco de las nuevas Perspectivas Financieras de la Unión Europea.

³ Bajo el enunciado genérico de “normativa de estabilidad presupuestaria” se incluye al conjunto legislativo que conforman la Ley 18/2001, de 12 diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. De acuerdo con la Exposición de Motivos de la segunda, “la interpretación y aplicación de ambas Leyes deberá producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica”.

generalizada de equilibrio presupuestario no fue muy equitativa entre CCAA ni tampoco muy eficiente, ya que contribuyó a frenar determinadas inversiones productivas. La reforma de la normativa de estabilidad presupuestaria llevada a cabo en el año 2006 ha flexibilizado en parte las anteriores restricciones y ha devuelto autonomía a las CCAA, a través de una exigencia de equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico y la posibilidad de registrar un déficit adicional para financiar inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i)⁴.

3. La relevancia de la colaboración público-privada

Por tanto, en un contexto donde la demanda de inversiones presenta una clara tendencia creciente y los recursos “tradicionales” exhiben ciertos signos de debilidad, parece lógico que las CCAA hayan comenzado a explorar y a utilizar nuevos mecanismos para incrementar su capacidad de financiación. El objetivo común es mantener un elevado nivel de inversiones públicas, compatible con el cumplimiento de las normas de estabilidad presupuestaria, así como con las restricciones derivadas del actual sistema de financiación autonómica y de las Perspectivas Financieras de la Unión Europea para el periodo 2007-2013.

Una de las principales actuaciones en esta materia han sido las fórmulas de CPP, una opción también recomendada por la Unión Europea, aunque muy amplia en sus posibles materializaciones. A modo de delimitación *sui generis*, la Comisión Europea (2004) ha definido la CPP como “las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio”. En definitiva, se trataría de implicar al sector privado en la consecución de objetivos públicos, respetando la libertad de empresa y el legítimo ánimo de lucro, pero siempre bajo propósitos de interés general y colectivo. En el mismo documento se ordena la diversidad de fórmulas de CPP en dos grandes categorías.

⁴ La citada reforma se instrumentó a través de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Para el ámbito específico de las CCAA, además, la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Por un lado, la CPP puramente contractual, definida como “colaboración basada únicamente en vínculos contractuales entre las diferentes partes. Engloba combinaciones diversas que atribuyen una o varias tareas, de mayor o menor importancia, al socio privado y que incluyen el proyecto, la financiación, la realización, la renovación o la explotación de una obra o de un servicio”. A su vez, la CPP puramente contractual puede tomar la forma de contrato público o bien de concesiones de obra pública, el más habitual hasta ahora. El primero simplemente sería un contrato, a título oneroso, celebrado por escrito entre un organismo adjudicador y un operador, siempre y cuando tenga por objeto la ejecución de obras o la prestación de un servicio. Por su parte, la concesión es también un contrato con las mismas características que un contrato público, con la salvedad de que la contrapartida de las obras efectuadas o los servicios prestados consiste únicamente en el derecho a explotar en exclusiva la obra o el servicio o, alternativamente, en ese mismo derecho acompañado de un precio⁵.

La segunda gran categoría de CPP son las operaciones institucionalizadas, las cuales “implican la creación de una entidad en la que participan, de manera conjunta, el socio público y el privado”. Es el típico ejemplo de una sociedad mixta empleada para gestionar la prestación de un servicio público y gozan de amplio predicamento en el ámbito local, aunque también las CCAA han comenzado a utilizarlas de forma generalizada.

La principal ventaja de la CPP se encuentra en la misma motivación de su nacimiento y no es otra que la obtención de financiación adicional para la actividad del Sector Público, sin poner en peligro los objetivos de estabilidad presupuestaria. Pero además la CPP consigue implicar al Sector Privado en objetivos públicos, lo cual facilita la confluencia de intereses e incardina el reparto de riesgos financieros y constructivos. La CPP es un sistema eficaz, en el sentido de coadyuva a la consecución de metas concretas en plazos más rápidos a los habituales de las Administraciones Públicas. Básicamente porque la sujeción de algunas operaciones al Derecho Privado – menos garantista que el Derecho Administrativo- facilita la planificación, la tramitación y la ejecución de las obras públicas de una forma más flexible, con el consecuente ahorro de trámites y procedimientos.

⁵ Es el típico caso de una autopista de peaje.

Pero la CPP no está exenta de importantes inconvenientes y costes, comenzando por la pérdida de las mismas garantías procedimentales que previamente se habían considerado como una ventaja. La “huida” del Derecho Administrativo implica también una cierta pérdida de transparencia y de control democrático sobre las operaciones del Sector Público. Más grave aún sería que la CPP derivase en un deterioro de la calidad del servicio prestado, si bien este problema puede ser solventado sin mayor problema mediante la instrumentación de adecuados controles y con una rigurosa fiscalización de los gastos. Por otra parte, dentro del ámbito estrictamente financiero, las fórmulas de CPP suponen en algunos casos un incremento en el coste de los proyectos, teniendo en cuenta que el objetivo primordial de una empresa privada será la obtención de un beneficio económico, por lo que no aceptará proyectos con una tasa interna de rendimiento (TIR) demasiado baja. De lo anterior se podría derivar un sobrecoste para el Sector Público, un incremento en el precio que soporta el usuario o incluso ambos efectos. En expresión afortunada de Iturriaga Nieva (2000) este sacrificio de la eficiencia en aras de una mayor eficacia equivaldría a hacer “trampas al solitario”. Por último, aunque probablemente más grave, es el potencial problema de riesgo moral que pueden llevar asociado algunas fórmulas de CPP. Si no existe una adecuada previsión de riesgos y eventualidades, el mercado financiero podría percibir que el Sector Privado, cuando colabora con el Sector Público, goza de un aval “universal” por parte de éste, con lo cual despeja el camino para implementar conductas financieras escasamente responsables. De esta forma, tal y como apunta Lane (1993), se dañaría de manera inexorable la disciplina del mercado financiero sobre la capacidad de endeudamiento de las empresas privadas y de las Administraciones Públicas, ya que existiría una percepción de rescate (*bailout*) por parte del Sector Público en caso de una situación financiera de insolvencia o de falta de liquidez.

Con todo, en España se pueden encontrar antecedentes normativos históricos de CPP en la Ley General de Obras Públicas de 1877, la cual en su artículo 7º establecía que “pueden correr a cargo de particulares o Compañías [...] las carreteras y los ferrocarriles en general, los puertos, los canales de riego y navegación, la desecación de lagunas y pantanos, el saneamiento de terrenos insalubres”. La misma Ley en el artículo 52 explicitaba que “los particulares y Compañías podrán ejecutar [...] cualquiera obra de interés privado que no ocupe ni afecte al dominio público o del Estado, ni exija expropiación forzosa de dominio privado”. Asimismo, “los particulares y Compañías

podrán también construir y explotar obras públicas destinadas al uso general y las demás que se enumeran en el artículo 7º de esta ley, mediante concesiones que al efecto se les otorguen” (artículo 53). Finalmente, se dejaba claro que “las concesiones que soliciten los particulares [...] se harán en todo caso por el Ministerio de Fomento [...]” (artículo 94). En un ámbito concreto de las obras públicas, la primera Ley de Carreteras, también de 1877, decía en su artículo 46 que “las carreteras de servicio público, que constituyen el objeto de esta ley, podrán ser construidas y explotadas por particulares o Compañías, mediante concesiones para reintegro de los capitales invertidos y sin subvención alguna por parte del Estado, provincias ni Ayuntamientos [...]”.

Ya en nuestro tiempo, se observa que la normativa sobre fórmulas de CPP en España es todavía insuficiente e imprecisa, aunque también es cierto que se han dado importantes pasos en los últimos años. Sirvan como ejemplo, en diferentes ámbitos, la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario o la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general. Asimismo, también contiene disposiciones en materia de CPP el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, actualmente en proceso de reforma. En otro ámbito, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del Orden social, supuso la introducción en España de la modalidad de pago aplazado de infraestructuras o “modelo alemán”, con el objetivo de contribuir a asegurar un déficit y una deuda adecuados para garantizar la entrada de España en la Unión Monetaria Europea.

La normativa europea también ha estimulado el uso de diferentes fórmulas de CPP, especialmente desde la aprobación del Libro Verde de la Comisión Europea (2004) y de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

4. La consolidación del endeudamiento en las fórmulas de CPP

La cuestión central, en términos contables y financieros, estriba en determinar si el endeudamiento de las entidades instrumentales y de las diferentes fórmulas de CPP debe consolidar con el de las Administraciones Públicas, de acuerdo con los criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) y con independencia de la forma jurídica que adopten. Eurostat (2002, 2004) se ha manifestado en este sentido para tratar de clarificar un gran interrogante existente hasta ese momento, tratando de delimitar rigurosamente el perímetro de consolidación. También, aunque de forma incipiente todavía, es loable el trabajo de las agencias de calificación crediticia como Fitch Ratings (2004) y de algunos Órganos de Control Externo de las CCAA, como la Cámara de Cuentas de Andalucía (2006). En el caso de la autoridad estadística de la Unión Europea, su objetivo pasaba por evitar que un hipotético abuso de los mecanismos de CPP pudiese poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, toda vez que en muchos casos se trata de simples aplazamientos de la deuda, con objeto de eludir la normativa de estabilidad presupuestaria y seguir manteniendo un elevado nivel inversor.

Por lo que se refiere a las entidades instrumentales, Eurostat (2004) ha establecido que en las diferentes fórmulas de CPP no habrá consolidación efectiva del endeudamiento cuando se verifiquen dos condiciones de manera simultánea. 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 o, en los demás casos, que los ingresos por ventas no alcancen el 50% de los

costes de producción. Si no se verifica alguno de estos requisitos, la unidad en cuestión quedaría fuera del ámbito de las Administraciones Públicas y su endeudamiento no sería computable a efectos del SEC-95 y de la normativa española de estabilidad presupuestaria.

La adaptación de esta normativa general al caso español se encuentra explicitada en la Orden HAC/2283/2003, de 31 de julio, por la que se dispone la publicación de determinados acuerdos adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Uno de esos acuerdos hace referencia al mantenimiento de un inventario actualizado y detallado de los organismos dependientes de las CCAA, a fin de que las autoridades del Ministerio de Economía y Hacienda puedan determinar las que consolidan su endeudamiento con el de las Administraciones Públicas. Esta exigencia ha adquirido fuerza legal tras ser recogida por la Ley Orgánica 3/2006, reforzando y concretando de esta forma el principio general de transparencia y suministro de información. Dicho inventario debe incluir necesariamente las Administraciones Generales de todas las CCAA, los organismos autónomos y entes públicos vinculados o dependientes, las universidades públicas, las entidades, fundaciones y consorcios en los que participen las CCAA, así como las instituciones sin ánimo de lucro y sociedades mercantiles que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno de los sujetos anteriores⁶.

En el cuadro 1 se comprueba fácilmente que el desarrollo del sector público empresarial autonómico ha sido muy importante en los últimos años, discurriendo en paralelo a la reducción en el número de entidades dependientes estatales. Las razones de esta “sustitución” formal han sido dos, operando ambas conjuntamente. Por un lado, la asunción de competencias por parte de las CCAA, fundamentalmente la educación y la sanidad, pero también el intenso proceso de privatizaciones y desinversiones que ha llevado a cabo la Administración General del Estado. Así, en el año 1995 se contabilizaron un total de 438 entidades en el ámbito autonómico, frente a 534 en el ámbito estatal. Por el contrario, en 2004 las proporciones se habían trastocado casi al completo y en el ámbito autonómico había ya un total de 609 entidades registradas, por

⁶ El inventario contendrá también información sobre las sociedades mercantiles u otros entes en los que participen las CCAA junto a otras Administraciones Públicas o entidades privadas, aún cuando ninguna Comunidad Autónoma, individualmente considerada, ostente una posición de dominio, directa o indirecta, sobre la sociedad o entidad participada y siempre y cuando dicha entidad deba ser considerada pública, debido a que esté controlada mayoritariamente por el sector Administraciones Públicas en su conjunto.

las 366 de la Administración General del Estado. También se puede comprobar que el crecimiento entre CCAA no ha sido homogéneo, hasta el punto de que sólo cuatro CCAA (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco) concentraban prácticamente la mitad de todo el sector público empresarial autonómico en el año 2004. Algunas CCAA incluso han reducido sus efectivos, como es el caso de Castilla y León, Extremadura y País Vasco.

CUADRO 1

Inventario del Sector Público Empresarial autonómico y estatal

	1995	2004	Variación 1995-2004 (%)	Aportación de las CCAA (% en 2004)
Andalucía	50	65	30,0	10,7
Aragón	12	33	175,0	5,4
Principado de Asturias	18	28	55,6	4,6
Illes Balears	17	23	35,3	3,8
Canarias	27	31	14,8	5,1
Cantabria	12	22	83,3	3,6
Castilla y León	19	12	-36,8	2,0
Castilla-La Mancha	2	8	300,0	1,3
Cataluña	48	94	95,8	15,4
Comunidad Valenciana	21	49	133,3	8,0
Extremadura	17	16	-5,9	2,6
Galicia	22	34	54,5	5,6
Madrid	25	40	60,0	6,6
Murcia	11	14	27,3	2,3
Navarra	30	31	3,3	5,1
País Vasco	94	87	-7,4	14,3
La Rioja	3	8	166,7	1,3
Ceuta	6	9	50,0	1,5
Melilla	4	5	25,0	0,8
Total ámbito autonómico	438	609	39,0	100,0
Total ámbito estatal	534	366	-31,5	---
TOTAL	972	975	0,3	---

Fuente: Sector Público Empresarial y Fundacional (Intervención General de la Administración del Estado - IGAE).

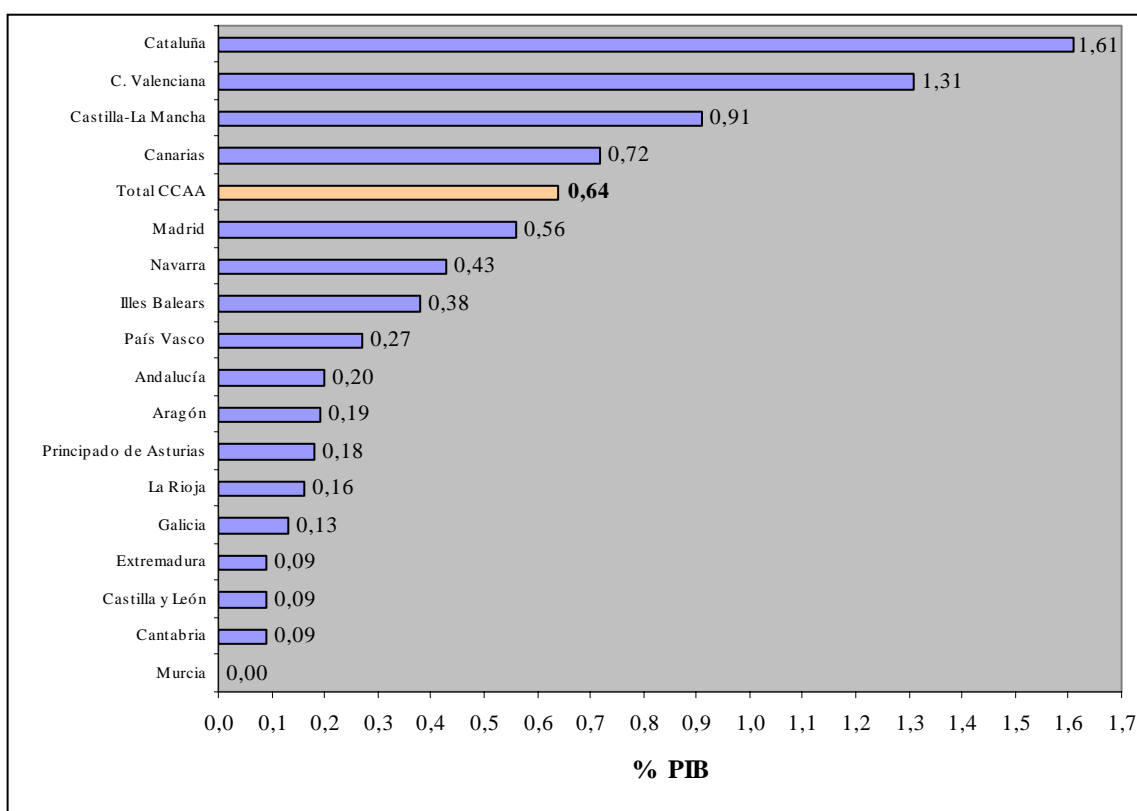
En el gráfico 2 se presenta la situación de la deuda no consolidable de las empresas públicas autonómicas correspondiente al periodo 1995-2006. La primera conclusión es que la deuda total de las CCAA canalizada a través de empresas públicas no consolidables equivale a un 0,64% del PIB, muy lejos del 6,27% del PIB que supone la deuda consolidable⁷. Desagregando por CCAA, también se puede ver que mientras

⁷ El Banco de España puntualiza que las unidades que se recogen como “empresas públicas” son los principales organismos no administrativos, entes y empresas no clasificadas como CCAA. Para facilitar la comparación con la deuda de las Administraciones

algunas duplican ampliamente el citado promedio, otras no alcanzan ni la octava parte de esta proporción e incluso hay una (Murcia), cuya deuda por este concepto es inexistente. Podría pensarse, *a priori*, que esta enorme disparidad está directamente relacionada con la estructura de financiación de las inversiones autonómicas, de tal forma que las CCAA de menor renta tiene un menor endeudamiento porque se ven beneficiadas de un sistema de transferencias de capital (europeas y estatales) mucho más favorable. Sin embargo, se encuentran ejemplos de elevado endeudamiento a través de empresas públicas tanto en CCAA de renta alta (Cataluña) como de renta media o baja en el contexto español (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Canarias). Como corolario de lo anterior, es fácil deducir que el uso más extensivo de las empresas públicas para acumular endeudamiento podría estar motivado por la diferente gestión pública en cada una de las CCAA.

GRÁFICO 2

Deuda de las empresas públicas autonómicas (promedio 1995-2006)



Fuente: Elaboración propia con los datos del Banco de España.

Públicas (la deuda pública en sentido estricto), la deuda de las empresas públicas se calcula según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo, pero no está incluida en el ámbito del propio Protocolo de Déficit Excesivo. 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.

En cualquier caso, sea cual sea la fórmula de CPP elegida, la ubicación de una unidad dentro del perímetro de consolidación depende en última instancia del criterio de transferencia efectiva de riesgos al sector privado. Una cuestión que corresponde dilucidar a las autoridades estadísticas de España y de la Unión Europea, sobre la base de una adecuada interpretación de la normativa de estabilidad presupuestaria y del SEC-95.

5. Una experiencia práctica: el Hospital Universitario Central de Asturias

En la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias las experiencias de financiación mediante fórmulas de CPP es bastante reciente en el tiempo, aunque se han colocado como una referencia importante, merced a dos emblemáticos proyectos. Uno de ellos es la nueva autovía AS-2 entre Oviedo y Gijón que, con una inversión cercana a 135 millones de euros, contribuirá a articular el intenso tráfico viario del Área Metropolitana de Asturias. La financiación de este proyecto se ha realizado mediante un contrato de concesión de obra pública con “peaje en sombra”, en el que se incluye la obligación para el concesionario de construir la infraestructura (riesgo de construcción), así como de garantizar su posterior conservación y explotación (riesgo de disponibilidad). A cambio, la futura sociedad concesionaria percibirá del Gobierno del Principado de Asturias una tarifa unitaria que depende directamente del número de vehículos y de los kilómetros de la infraestructura (riesgo de demanda)⁸. El contrato se completa con la creación, por parte del concesionario, de un área de servicio en la nueva autovía, de la cual será el explotador y beneficiario durante los 30 años que dura la concesión.

La otra gran experiencia de CPP en el Principado de Asturias es la que se refiere a la financiación del nuevo Hospital Universitario Central de Asturias (HUCA). Tras la asunción de las competencias sanitarias por la Comunidad Autónoma en el año 2002, el Gobierno del Principado de Asturias se plantea la necesidad de construir el nuevo HUCA, que debería cumplir una cuádruple función. Sería el hospital del Área Sanitaria IV (Área de Oviedo), pero también el hospital de referencia para todo el Principado de Asturias en especialidades médicas, el Centro de Referencia Estatal en Enfermedades

⁸ Finalmente, la tarifa de adjudicación ha quedado establecida en 3 céntimos de euro para cada vehículo ligero y un 40% más para cada vehículo pesado.

Cardiorrespiratorias (antiguo Instituto Nacional de Silicosis), así como un nuevo centro docente e investigador vinculado a la Universidad de Oviedo, dentro del nuevo Campus de Ciencias de la Salud.

El coste estimado superaba los 200 millones de euros, lo cual descartaba su financiación con cargo al presupuesto ordinario del Principado de Asturias o con el recurso al endeudamiento, ya que supondría incumplir durante varios años los objetivos de estabilidad presupuestaria de la Comunidad Autónoma. Tampoco serviría el “modelo alemán”, no ya solamente por el dudoso encaje legal para un equipamiento sanitario, sino porque supondría trasladar obligaciones de gasto muy importantes hacia el futuro.

Tras acaloradas discusiones sobre su ubicación, el Gobierno del Principado de Asturias decide que la construcción se levantará en un nuevo emplazamiento dentro de la ciudad de Oviedo, con una estructura totalmente separada e independiente del viejo hospital. En cuanto a la financiación, dada la insuficiencia de los fondos que se podrían obtener por mecanismos “tradicionales”, se plantea el proyecto con una financiación mediante alguna fórmula de CPP.

La primera alternativa que se barajó estaría basada en un contrato de concesión de obra pública, si bien se desechó casi desde el principio del proceso porque la infraestructura principal a financiar está ligada a un equipamiento sanitario y, por tanto, a un servicio público fundamental. Por esa razón, se entendió que no podía ser prestada por un operador privado.

Es entonces cuando se decide constituir la sociedad *Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias, Sociedad Anónima* (en adelante, GISPASA) como sociedad vehicular. Esta empresa se crea con la Ley del Principado de Asturias 6/2003, de 30 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2004 y 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 recoge también de forma expresa que “no estará incluido en 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 socio-sanitarios sean dirigidos y prestados por la Administración Pública sanitaria del Principado de Asturias.

El modelo financiero del nuevo HUCA se basa en dos partes. La primera, es la constitución de un derecho de superficie durante 50 años a favor de GISPASA sobre los terrenos donde se edifique la infraestructura que, en todo caso, serán propiedad del Principado de Asturias. La duración máxima de la obra, conforme al proyecto técnico, se establece en 54 meses y serán causas exclusivas de extinción del contrato el incumplimiento de obligaciones por GISPASA, razones de interés público, el mutuo acuerdo o el propio transcurso del plazo convenido. Por su parte, GISPASA abonará un canon anual al Principado de Asturias en contraprestación por el derecho de superficie.

La segunda parte del modelo financiero gira en torno a un contrato de arrendamiento operativo. El objeto del dicho contrato será la construcción del nuevo HUCA por GISPASA, la cesión en uso del HUCA al Principado de Asturias y la conservación y mantenimiento del HUCA por GISPASA, conforme a 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 socio-sanitario corresponderá al Principado de Asturias, mientras que los aparcamientos y zonas comerciales se explotarán por GISPASA, obteniendo por ello ingresos de Derecho Privado. El concesionario, por tanto, está obligado a la construcción de la infraestructura (riesgo de construcción) y a 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 de la tasa de inflación, estando sujeto además su importe a penalizaciones y revisiones si se incumple alguno de los parámetros del contrato (riesgo de demanda). En consecuencia, el endeudamiento de GISPASA no consolida con el de la Administración del Principado de Asturias a efectos del SEC-95 ni de la normativa de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con la interpretación dada por Eurostat (2004).

Además del capital Social de GISPASA (90 millones de euros), el proyecto de financiación estructurada se completa con un préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) por importe de 165 millones de euros, con un periodo de carencia de 28 años y un tipo interés equivalente al euríbor sin recargos. El reembolso de capital será trimestral y como garantía se establece una prenda sobre pagos del Principado de Asturias. Finalmente, también se dispone de una aportación plurianual del Gobierno de España por importe total de 72 millones de euros, en concepto de financiación específica para el Centro Nacional de Referencia de Enfermedades Cardiorrespiratorias, que tendrá su sede para toda España en el nuevo HUCA.

En síntesis, la operación de CPP ha permitido realizar una infraestructura que habría sido imposible afrontar sólo con los recursos “tradicionales”. Al mismo tiempo, se da cumplimiento a las exigencias de la normativa del SEC-95 sobre la consideración de las operaciones de CPP. En este caso, la sociedad vehicular GISPASA es totalmente pública, pero como existe una transferencia completa de riesgos, su endeudamiento no se incluye dentro del ámbito de aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Cabe decir, por último, que la misma metodología de financiación está siendo utilizada para la obra del nuevo Hospital de Mieres, que cuenta con un presupuesto de licitación de 40 millones de euros. Incluso otras Comunidades Autónomas están replicando el modelo asturiano, como es el caso de la Región de 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 nombre incluso es similar al de la asturiana GISPASA.

6. Conclusiones

Los mecanismos “tradicionales” de financiación (ahorro corriente, ingresos por transferencias de capital y endeudamiento consolidable) parecen estar siendo insuficientes para financiar las importantes y crecientes necesidades de inversión de las CCAA. Éstas se incrementan al calor de nuevas demandas ciudadanas, pero también por la construcción de costosas infraestructuras de desarrollo. La normativa de estabilidad presupuestaria, aunque ha sido parcialmente reformada, todavía supone un importante freno a la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Públicas, poniendo en

peligro un fundamental recurso financiero, ligado además a la financiación de gastos de horizonte temporal dilatado. Ante este panorama general, las CCAA han comenzado a explorar mecanismos más “innovadores” para hacer frente a sus inversiones propias sin quebrantar los objetivos de estabilidad presupuestaria. Entre todas estas fórmulas, están adquiriendo un especial protagonismo las diferentes técnicas de CPP.

La experiencia práctica presentada para el caso del Principado de Asturias debe servir como muestra de que las diferentes fórmulas de CPP pueden ser un buen instrumento de financiación para las CCAA, al tiempo que se implica al Sector Privado en la consecución de objetivos públicos. La única cautela que hay que establecer sobre estos mecanismos es para que no se conviertan en un mero vehículo espurio de encubrimiento de deuda o de desplazamiento de obligaciones de gasto hacia el futuro.

Referencias bibliográficas

- Cámara de Cuentas de Andalucía (2006): *Aplicación del SEC95 al Sector Público autonómico de Andalucía. Ejercicio 2003*, Sevilla, Cámara de Cuentas de Andalucía.
- Comisión Europea (2004): *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, Bruselas, Comisión Europea, COM (2004) 327 final.
- Eurostat (2002): *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Eurostat (2004): “Treatment of public-private partnerships”, *News Release*, 18/2004.
- Fernández Llera, Roberto y Delgado Rivero, Francisco J. (2006): “El necesario impulso a los Fondos de Compensación Interterritorial”, *Análisis Local*, nº 65, pp. 61-71.
- Fitch Ratings (2004): *Ratings of Public Sector entities, Criteria Report*, 19 de abril de 2004.
- Iturriaga Nieva, Rafael (2000): “Trampas al solitario”, *Auditoría Pública*, nº 21, pp. 31-34.
- Lane, Timothy (1993): “Market discipline”, *IMF Staff Papers*, vol. 40, nº 1, pp. 53-88.