

SUMARIO

El sector público empresarial autonómico y local

Alfonso Utrilla de la Hoz

El marco normativo que sirve de referencia a la configuración del sector público empresarial viene determinado por la definición y la clasificación de los organismos públicos que realiza la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Esta norma clasifica a los Organismos públicos como organismos autónomos y entidades públicas empresariales. De acuerdo con su contenido, las entidades públicas empresariales son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Se rigen, en general, por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en sus estatutos y en la legislación presupuestaria, que regula su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención y de control financiero. Las Comunidades Autónomas han regulado de forma general su configuración orgánica basándose en sus respectivos Estatutos de Autonomía y en la normativa estatal vigente. Todos los Estatutos de Autonomía hacen referencia al sector público empresarial. Por su parte, las Corporaciones Locales presentan una normativa general en materia de organización institucional y delimitación de sus agentes.

El proceso de privatizaciones que ha caracterizado la evolución del sector público empresarial del Estado ha venido acompañado por una profunda reestructuración del ámbito empresarial dependiente de la Administración Central, configurando actualmente un amplio conjunto de organismos públicos que, en términos presupuestarios, diferencia a las sociedades mercantiles estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión, a las restantes sociedades mercantiles estatales con mayoría de capital público, a las fundaciones del sector público estatal y a determinadas entidades públicas empresariales y organismos públicos.

Esta tendencia estatal a la privatización y reestructuración del sector público empresarial se ha desarrollado paralelamente a una creciente presencia de las Administraciones Territoriales a través del tejido empresarial, con la proliferación, en los últimos años, de las intervenciones públicas autonómicas, provinciales y locales por medio de un entramado institucional y organizativo cada vez más complejo, que tiene en el sector público empresarial su principal exponente.

Dentro de las sociedades no financieras, las dependientes de las Administraciones Territoriales suponen un 34% de la producción total, equivalente a casi el 2,2% del PIB nacional. Dentro de las sociedades no financieras de las Administraciones Territoriales, más del 97% de la producción y de los gastos de capital se realiza a través de sociedades y entes públicos, teniendo mucho menos peso económico los organismos autónomos comerciales.

El rápido desarrollo del sector público empresarial territorial, que va más allá de las consecuencias del cambio de adscripción institucional derivado del traspaso de competencias en un Estado fuertemente descentralizado, se manifiesta tanto en el número de empresas existente como en sus principales indicadores económicos y presupuestarios que determinan su actividad. Además, se han ampliado los sectores y los servicios cuya prestación se realiza a través de formas de gestión descentralizadas, mediante entidades y sociedades de capital.

Esta creciente actividad pública ha incidido en los recursos financieros a través de dos vías, con el aumento, por un lado, de las transferencias y subvenciones recibidas de los presupuestos de las Administraciones territoriales y, por otro, con el incremento notable de los niveles de endeudamiento de las empresas creadas, especialmente de aquellas que tienen un marcado carácter inversor.

El desarrollo empresarial ha sido, además, generalizado en Comunidades Autónomas, Entidades provinciales y, en los últimos años, en Ayuntamientos, aunque algunas regiones concentran una actividad empresarial muy significativa, especialmente en la actividad empresarial dependiente del nivel autonómico de gobierno.

La constatación de este importante crecimiento en el número de empresas regionales, provinciales y locales es el reflejo, por un lado, del desarrollo de nuevas formas de gestión de la actividad pública, que pasan por un mayor dinamismo de las estructuras organizativas, sin las rigideces de una organización burocrática propia de la Administración en la prestación de los servicios públicos, donde los usuarios soportan directamente una parte muy significativa del coste de los mismos. Por otra parte, es también la consecuencia de la implantación de normas presupuestarias más rígidas, que limitan, de hecho, el recurso al endeudamiento en la financiación de actividades inversoras, necesarias para el funcionamiento del conjunto de las Administraciones Públicas.

En ambos casos, la externalización de funciones anteriormente desarrolladas dentro de la propia Administración puede tener aspectos positivos pero también presentar problemas a la hora de articular un sector público eficiente. Entre los primeros, habría que destacar la flexibilidad conseguida en determinadas actividades relacionadas directamente con la

provisión de servicios públicos a los ciudadanos, que posibilitan la introducción de incentivos para conseguir una gestión más eficiente de los recursos y la incorporación de nuevas fórmulas de gestión para mejorar el funcionamiento del sector público. Entre los segundos, aparecen los riesgos derivados, por un lado, de la falta de transparencia en la actuación pública, al diversificarse institucionalmente la composición del sector público dentro de cada nivel de gobierno, con la relajación de los mecanismos de información y control consustanciales con una actividad de representación, como es la desarrollada por el sector público, máxime en los niveles de gobierno más próximos al ciudadano. Por otro lado, pueden generarse estrategias de diferimiento de cambios en los niveles de presión fiscal para financiar operaciones de capital desarrolladas actualmente, que pueden tener a largo plazo un coste implícito mayor al de otras alternativas que hasta ahora se venían realizando. Así, será necesario delimitar, cada vez más claramente, la difusa separación entre las actividades desarrolladas por las Administraciones Públicas y la que constituye el campo propio de la actividad empresarial, especialmente en aquellas figuras jurídicas, como el sector público fundacional, que están llamadas a desempeñar un importante papel en los próximos años.

En consecuencia, las cautelas que deben incorporarse a este previsible desarrollo del sector público empresarial autonómico y local, que contribuyan a minimizar los riesgos y a acrecentar las potencialidades asociadas a estas nuevas fórmulas de gestión, han de ir encaminadas en tres direcciones. Por un lado, hacia la mejor delimitación entre la parte administrativa y la empresarial de la actuación pública. Por otro, hacia la mayor transparencia informativa y el mejor control contable, económico y político de las actividades desarrolladas por las empresas y de sus órganos de gobierno, así como su proceso de toma de decisiones. Finalmente, es necesario mejorar el conocimiento y la evaluación de la eficacia y de la eficiencia incorporadas en la producción y en la provisión pública en estas formas de actuación frente a otras alternativas, con el análisis del coste de oportunidad de las decisiones económicas adoptadas y de la rentabilidad social incorporada por el funcionamiento simultáneo de un conjunto tan amplio de agentes públicos.

El sector público empresarial autonómico y local

Alfonso Utrilla de la Hoz

ISBN:978-84-88533-89-0

páginas 375