

DOCUMENTOS

N.I.P.O.: 173-17-002-1

EL CONTROL POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE UNA ENTIDAD EN EL SISTEMA EUROPEO DE CUENTAS SEC-2010: SU APLICACIÓN A HOSPITALES Y CENTROS EDUCATIVOS^(*)

Autoras: *Ana Belén Macho Pérez*
Ester Marco Peñas
Universitat Pompeu Fabra

DOC. n.º 1/2017

(*) Este trabajo se ha realizado en ejecución del proyecto I+D+i Retos de la sociedad (Reto 1: Salud, cambio demográfico y bienestar) "La financiación de los servicios sanitarios públicos en el marco de la consolidación fiscal y la sostenibilidad financiera" (DER2013-48005-R, IP Antonia Agulló).



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N. B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de las autoras, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

- I. CRITERIOS GENERALES PARA LA CLASIFICACIÓN SECTORIAL DE UNA ENTIDAD EN EL SEC-2010
 1. El Sistema Europeo de Cuentas SEC-2010
 2. El test para la clasificación sectorial de entidades
 3. El sector “Administraciones públicas”
 4. Criterios para determinar si la entidad es una unidad institucional
 5. Criterios para determinar si la unidad está controlada por la Administración
 - 5.1. Concepto de “unidad institucional controlada por la Administración”
 - 5.2. Indicadores aplicables a las sociedades
 - 5.3. Indicadores aplicables a las instituciones sin ánimo de lucro (*ISFL*)
 - 5.4. Aplicación del criterio del control de las *ISFL* al sector de las entidades educativas
 - 5.5. Aplicación del criterio del control al sector de los hospitales
 6. Conclusiones sobre los criterios de clasificación sectorial de entidades en aplicación del SEC-2010: especial referencia al criterio del control
- II. EL CRITERIO DEL CONTROL EN LAS DECISIONES DE EUROSTAT TRAS LA APROBACIÓN DEL SEC-2010
 1. Decisiones de Eurostat relativas a la clasificación sectorial de entidades en aplicación del SEC-2010
 2. Conclusiones sobre las Decisiones de Eurostat
- III. CLASIFICACIÓN SECTORIAL DE HOSPITALES Y CENTROS EDUCATIVOS EN LAS VISITAS DE DIÁLOGO EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO: ESPECIAL REFERENCIA AL CRITERIO DEL CONTROL
 1. Visitas de Diálogo de Eurostat a los Estados miembros en aplicación del SEC-2010
 2. Conclusiones sobre las Visitas de Diálogo de Eurostat a los Estados miembros
- IV. CONCLUSIONES FINALES

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es realizar un estudio sistemático del criterio de control para la clasificación sectorial de entidades en aplicación del Sistema Europeo de Cuentas SEC-2010, específicamente en relación con las entidades educativas y sanitarias. Dentro de estas últimas, el análisis se centra en aquellas entidades proveedoras de servicios sanitarios (destacadamente, hospitales) que prestan sus servicios principalmente a las administraciones públicas. El estudio incluye tanto a sociedades mercantiles como a instituciones sin ánimo de lucro.

Los Estados miembros de la Unión Europea deben utilizar el Sistema Europeo de Cuentas (SEC) para elaborar y presentar frente a las instituciones europeas los datos estadísticos relativos a sus niveles de déficit y deuda públicos.

El actual Sistema Europeo de Cuentas es el SEC-2010, aprobado por el Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (en adelante, Reglamento del SEC-2010 o, simplemente, SEC-2010)¹. El SEC-2010 es aplicable a los datos presentados por los Estados a las instituciones europeas desde septiembre de 2014.

Eurostat es la Oficina Estadística de la Comisión Europea y una de sus principales tareas es el control y la publicación, dos veces al año, de las cifras sobre el déficit y la deuda de los Estados miembros de la zona euro y de la Unión Europea. Para estudiar los criterios del SEC-2010, resulta fundamental examinar la interpretación efectuada por Eurostat, tanto en el *Manual del SEC* sobre el déficit público y la deuda pública, como en sus pronunciamientos más recientes.

En este trabajo, se analiza el *Manual del SEC* sobre el déficit público y la deuda pública en su última versión, publicada el día 4 de marzo de 2016 (en adelante, *Manual del SEC-2010*, edición 2016)². Los cambios introducidos en la edición de 2016, respecto de la edición de 2014, son en muchos casos significativos, y por ello se señalan expresamente a lo largo de este trabajo³.

Por lo que respecta a los pronunciamientos de Eurostat, estudiaremos tanto las Decisiones específicas de Eurostat referidas a la clasificación sectorial de determinadas entidades, como las Visitas de diálogo realizadas a los Estados miembros en el marco del procedimiento de déficit decisivo; en ambos casos, en aplicación del SEC-2010 (años 2014 a 2016). Las Decisiones adoptan la forma de cartas, al ser recomendaciones (*Advice*) que Eurostat emite, cuando existen dudas respecto a la clasificación en términos de SEC de entes y operaciones. Estos *Advice* permiten conocer la opinión de Eurostat y evitar potenciales reclasificaciones de operaciones que incrementen los niveles de déficit y deuda públicos presentados por el Estado y que podrían dañar su credibilidad. Respecto a las Visitas de diálogo, dado que estas tratan múltiples aspectos referentes a la aplicación del SEC-2010, nos centraremos en el análisis de la clasificación sectorial de hospitales y centros educativos (puesto que ambos con frecuencia son *ISFL* financiadas mayoritariamente por las Administraciones públicas, pero no controladas por estas últimas, en términos de SEC).

Finalmente, cabe señalar que, de los tres criterios generales que se deben analizar secuencialmente para la clasificación sectorial de entidades a efectos de SEC-2010, nos centraremos en el criterio del control (segundo criterio), puesto que es el criterio que permite determinar previamente (antes de analizar el carácter de productor de mercado o no de mercado de la entidad) si la entidad en cuestión debe formar parte del sector público o del sector privado. Como veremos, solo si la unidad es pública en términos de control, deberemos proseguir con el análisis, puesto que, en caso de ser privada, ello excluirá su integración en el sector administraciones públicas.

¹ *Diario Oficial de la Unión Europea* L 174/446, de 26 de junio de 2013.

² EUROSTAT: *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010*, edition 2016 (en adelante, *Manual del SEC-2010*).

³ Por ejemplo, se han introducido cambios destacados en el apartado del *Manual del SEC-2010* relativo al control de las sociedades; en cambio, no se han introducido cambios en los apartados relativos al control de las instituciones sin ánimo de lucro (*ISFL*) ni al control de las entidades educativas, como caso específico de *ISFL*.



I. CRITERIOS GENERALES PARA LA CLASIFICACIÓN SECTORIAL DE UNA ENTIDAD EN EL SEC-2010

1. El Sistema Europeo de Cuentas SEC-2010

El SEC es un sistema de cuentas que cubre el conjunto de la actividad económica de un Estado.

Se divide en cinco sectores diferentes⁴:

- a. Administraciones públicas.
- b. Sociedades no financieras.
- c. Instituciones financieras.
- d. Hogares.
- e. Instituciones sin fines de lucro (ISFL).

Todos los entes se han de incluir en un sector: i) de forma independiente si son una unidad institucional, o bien ii) si no son unidades institucionales, en el sector en el cual se incluye la unidad institucional que les controla.

2. El test para la clasificación sectorial de los entes

Tal como establece el *Manual del SEC-2010*⁵, existen tres elementos claves que deben ser determinados:

- i. si la entidad es una unidad institucional;
- ii. si está controlada o no por el Gobierno;
- iii. si la unidad institucional es productor de mercado o no de mercado.

Estos tres criterios conforman el denominado test para la clasificación sectorial de entidades. Estos ya se recogían en el *Manual del SEC-95*. Ahora bien, el SEC-2010 ha introducido nuevas precisiones que los hacen más estrictos.

3. El sector “Administraciones públicas”

El concepto “sector Administraciones públicas” constituye uno de los elementos clave para poder determinar los niveles de déficit y deuda públicos, al dotar de contenido a su ámbito subjetivo.

El apartado 2.111 del SEC-2010 establece que conforman el sector Administraciones públicas: “todas las unidades institucionales que son productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional”.

No debe confundirse el concepto “sector Administraciones públicas” (S.13) con el concepto “sector público”, también manejado en el SEC-2010. El “sector público” es más amplio, al incluir también aquellas unidades institucionales públicas que están controladas por las Administraciones públicas, a pesar de que lleven a cabo una actividad de mercado y se encuentren clasificadas fuera del “sector Administraciones públicas” (S.13). En consecuencia, podrán existir unidades institucionales públicas clasificadas:

1. En el “sector Administraciones públicas” (consolidan a efectos de déficit y deuda públicos).
2. Como sociedades públicas, tanto en el sector “sociedades no financieras” como en el sector “instituciones financieras” públicas (no consolidan a efectos de déficit y deuda públicos).

En síntesis, todas las unidades controladas por las Administraciones públicas conforman el SECTOR PÚBLICO (unidades bajo control de las Administraciones públicas):

⁴ SEC-2010, apartado 1.57.

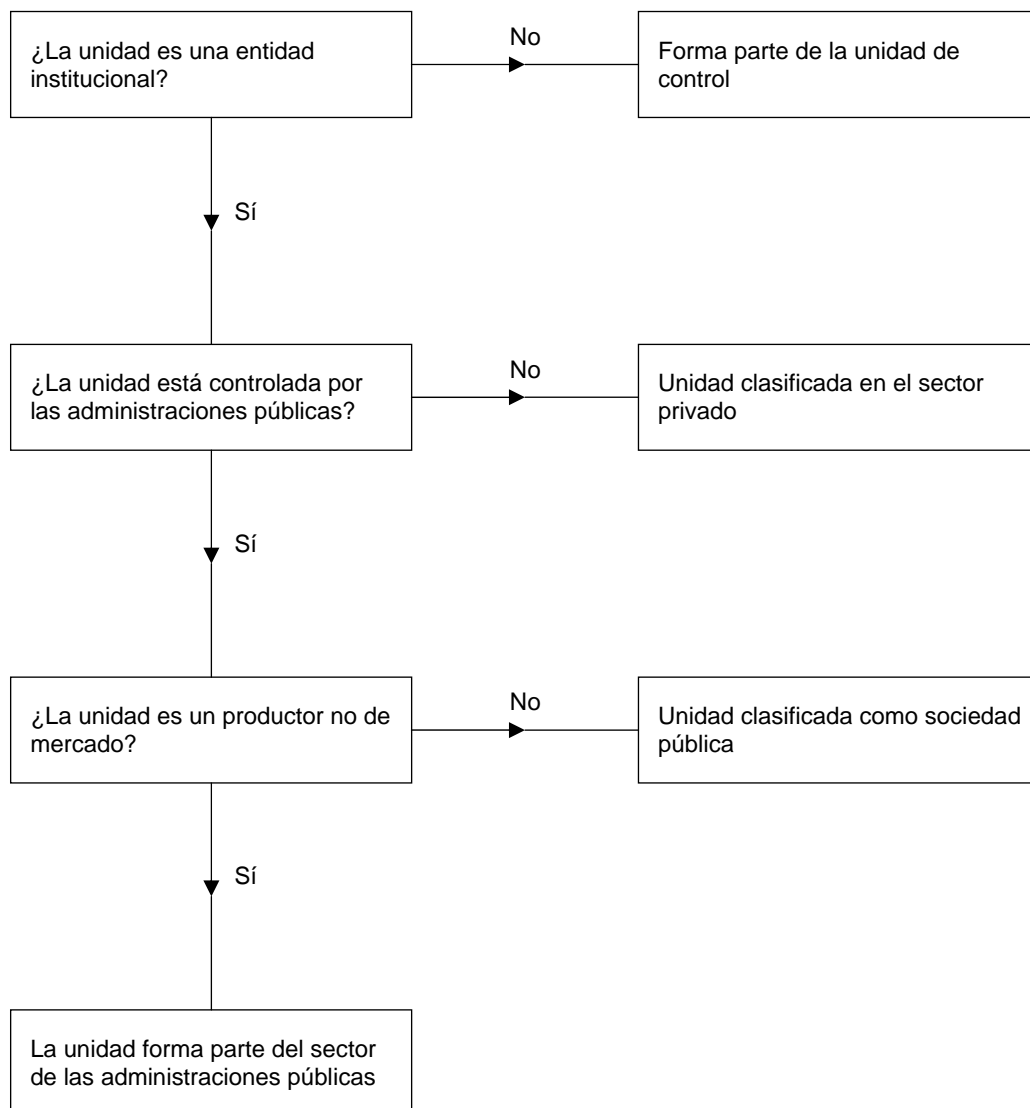
⁵ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, edición, 2016, apartado 3, pág. 13.

Tabla 1.1

Criterios	Bajo control de las Administraciones públicas (sector público)	Bajo control privado (sector privado)
Producción no de mercado	Administraciones públicas	ISFLSH
Producción de mercado	Sociedades públicas	Sociedades privadas

Fuente: Reglamento del SEC-2010, apartado 1.35.

Diagrama 20.1
GRÁFICO DE DECISIONES



Fuente: Reglamento del SEC-2010, apartado 20.17.⁶

4. Criterios para determinar si la entidad es una unidad institucional

Las unidades institucionales se caracterizan por⁷:

⁶ Nótese que la traducción de la primera pregunta de este gráfico de decisiones debería ser “¿La entidad es una unidad institucional?”, en coherencia con la versión inglesa del Reglamento del SEC-2010.

⁷ SEC-2010, apartado 2.12 y *Manual del SEC-2010*, págs 13 y 15 (sección 1.2.2).



1. Gozar de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal.
2. Disponer (o poder disponer) de un conjunto completo de cuentas.

El elemento determinante es la existencia de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal (control).

Para gozar de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal, una entidad debe:

- i. Ser titular de bienes y activos con facultad de disposición sobre ellos.
- ii. Tener capacidad para tomar decisiones económicas y realizar actividades económicas de las que es responsable ante la ley.
- iii. Tener capacidad para contraer pasivos en nombre propio, aceptar otras obligaciones o compromisos futuros y suscribir contratos.

En caso de no poseer las características de unidad institucional:

1. Las entidades que no disponen de un conjunto completo de cuentas, y que no pueden elaborarlo si así se requiriera, se engloban en las unidades institucionales en cuya contabilidad se integran sus cuentas parciales.
2. Las entidades que, aunque dispongan de un conjunto completo de cuentas, no gozan de autonomía de decisión, forman parte de las unidades que las controlan.

5. Criterios para determinar si la unidad está controlada por la Administración

5.1. Concepto de “unidad institucional controlada por la Administración”

Una unidad institucional controlada por el Gobierno (un productor público) es una unidad institucional residente que está directa o indirectamente controlada por unidades gubernamentales residentes o por otros productores públicos. Todos los demás productores residentes son productores privados⁸.

Como hemos señalado, todos los productores públicos forman parte del “sector público”, tal como se regula en el Reglamento del SEC-2010 apartado 20.303: “El sector público está formado por las administraciones públicas y las sociedades públicas.”

El Reglamento del SEC-2010 establece una regulación diferenciada para determinar el control por parte de las Administraciones públicas, por un lado, de las sociedades (financieras o no financieras) –apartados 2.38, 20.309 y 20.310–; y, por otro lado, respecto de las instituciones sin fines de lucro (*ISFL*) –apartados 2.39 y 20.15–.

Por ello, es importante determinar si la entidad en cuestión es una sociedad o una *ISFL*⁹.

El *Manual del SEC-2010* adopta un concepto de “sociedad” en sentido amplio, que incluye también entidades que no tienen el estatus legal de sociedad, pero que pueden ser asimiladas a estas (destacadamente, si reflejan acciones o equivalentes en el pasivo de su balance). Por su parte, las instituciones sin ánimo de lucro generalmente no pueden distribuir beneficios a sus propietarios¹⁰. Ahora bien, téngase en cuenta que aquellas *ISFL* que están controladas por el gobierno y que puedan calificarse como productores de mercado (por ejemplo, porque venden servicios a corporaciones o a hogares a precios económicamente significativos) formarán parte del sector público (estarán excluidas del sector administraciones públicas, pero se considerarán sociedades públicas y estarán clasificadas en el sector “sociedades no financieras”)¹¹. No debe confundirse, por tanto, este concepto de “sociedad” como sector, con el concepto de “sociedad” como tipo de entidad, distinta de las *ISFL*.

⁸ *Manual del SEC-2010*, apartado 8, pág. 15.

⁹ Téngase en cuenta que, como señala el propio SEC-2010, en su apartado 20.308: “La forma jurídica de un organismo no sirve de guía para su clasificación sectorial. Por ejemplo, algunas sociedades del sector público legalmente constituidas pueden ser unidades no de mercado y clasificarse, por lo tanto, como administraciones públicas y no como sociedades públicas.”

¹⁰ *Manual del SEC-2010*, apartado 9, pág. 15.

¹¹ Las *ISFL* que estén controladas por las administraciones públicas y sean productores no de mercado, formarán parte del sector de las administraciones públicas (apartado 20.13 del SEC-2010). Véase también el *Manual del SEC-2010*, apartado 17,

La distinción entre sociedades e *ISFL* en sede de control y su regulación diferenciada se pone de manifiesto por Eurostat, en el *Manual del SEC-2010*, edición 2016: “El concepto de control público en la contabilidad nacional es el mismo para las sociedades financieras y no financieras, y se desarrolla en los siguientes apartados. El control de las instituciones sin ánimo de lucro y de las unidades educativas se aborda por separado más adelante.”¹²

A nuestro entender, la regulación diferenciada entre sociedades e *ISFL* que establece el SEC-2010 en materia de control público tiene sentido, en la medida en que responde a la distinta naturaleza de la entidad (composición, etc.) y a las relaciones con las Administraciones públicas (acuerdos contractuales, subvenciones, etc.). A pesar de estas diferencias, los dos conjuntos de indicadores tienen, como veremos, un fundamento común.

Los criterios sobre el control (tanto para las sociedades como para las *ISFL*) se dirigen en última instancia a determinar “la capacidad para definir la política general o el programa de la entidad”. De ahí que, aunque se trate de una regulación diferenciada y aplicable a supuestos distintos, lo cierto es que existe una relación entre estos criterios que resulta útil a efectos de su interpretación y aplicación.

5.2. Indicadores aplicables a las sociedades

En lo que respecta a las sociedades, el Reglamento del SEC-2010 (apartados 2.35 a 2.38) establece lo siguiente:

“2.35. El control de una institución financiera o de una sociedad no financiera se define como la capacidad para determinar la política general de la sociedad, por ejemplo eligiendo directores adecuados en caso necesario.

2.36. Una única unidad institucional –otra sociedad, un hogar, una institución sin fines de lucro o una unidad de las administraciones públicas– puede ejercer el control de una sociedad o de una cuasisociedad si posee más de la mitad de las acciones con derecho a voto o si controla de otra manera más de la mitad de los derechos de voto de los accionistas. (...)”¹³

2.38. La administración pública puede asegurarse el control de una sociedad mediante una disposición legal, decreto o reglamento especial que la autorice a determinar la política de la sociedad. Los indicadores que aparecen a continuación son los principales factores que deben tenerse en cuenta a la hora de decidir si una sociedad está controlada por las administraciones públicas:

- a) titularidad pública de la mayoría de derechos de voto;
- b) control público del consejo de administración o del órgano ejecutivo;
- c) control público del nombramiento o de la revocación del personal directivo;
- d) control público de los principales comités de la entidad;
- e) posesión pública de una acción de oro;
- f) normativas especiales;
- g) la administración representa el grueso de la demanda;
- h) la administración presta.

pág. 18. Las *ISFL* controladas por el sector privado, si son productores no de mercado serán clasificadas como *ISFL* al servicio de los hogares; y, si son productores de mercado, serán clasificadas como sociedades privadas (véase la tabla 1.1 del apartado 1.35 del SEC-2010, recogida en la pág. 7 de este trabajo). Dicho de otro modo, aunque jurídicamente una determinada entidad sea una institución sin ánimo de lucro, en términos de contabilidad nacional podría ser un productor de mercado y, por tanto, clasificarse como sociedad.

¹² EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartado 11, pág. 15. Esta redacción del apartado 11 es la nueva redacción dada en la edición del *Manual del SEC-2010* del año 2016 (se ha eliminado un inciso relativo a las instituciones financieras y se dice expresamente que el control de las instituciones sin ánimo de lucro y de las entidades educativas se regula de forma separada respecto del control de las sociedades financieras y no financieras).

¹³ El apartado 2.37 del SEC-2010 matiza: “Para controlar más de la mitad de los derechos de voto de los accionistas no es preciso que una unidad institucional posea acciones con derecho a voto. Una determinada sociedad, la sociedad C, puede ser una filial de otra sociedad B de la que una tercera sociedad A posee la mayoría de las acciones con derecho a voto. Se dice que la sociedad C es filial de la sociedad B cuando la sociedad B controla más de la mitad de los derechos de voto de los accionistas de la sociedad C, o bien cuando la sociedad B es accionista de la sociedad C con derecho a nombrar o cesar a la mayoría de los administradores de la sociedad C.”

Un único indicador puede bastar para determinar el control en algunos casos, pero en otros puede indicarse colectivamente el control mediante una serie de indicadores diferenciados.”

Estos indicadores o criterios¹⁴ se encuentran desarrollados en sede de “Control del sector público”, en los apartados 20.309 y 20.310 del Reglamento del SEC-2010.

El apartado 20.309 del Reglamento del SEC-2010 establece en primer lugar la definición de “control”:

“20.309. El control de una unidad del sector público residente se define como la capacidad para determinar la política general de la unidad. Puede ser a través de los derechos propios de una única unidad del sector público o a través de los derechos colectivos de muchas unidades. (...)”

A continuación, el apartado 20.309 regula los “indicadores de control” que deben tenerse en cuenta.

Finalmente, el apartado 20.310 concreta la afirmación de que “un único indicador puede bastar para determinar el control en algunos casos”, prevista en el apartado 2.38, pues especifica qué indicadores son suficientes por sí solos para determinar el control, del siguiente modo:

“20.310. Cada caso de clasificación debe ser juzgado por sí mismo, y algunos de estos indicadores pueden resultar irrelevantes para cada caso concreto. Algunos indicadores, como los del punto 20.309, letras a), c) y d), son suficientes por sí mismos para establecer que existe control. En otros casos, una serie de ellos puede indicar colectivamente que existe control.”

Partiendo de esta regulación, analizaremos a continuación cada uno de estos indicadores, diferenciando, por un lado, aquellos que son suficientes por sí mismos para establecer que existe control; y, por otro lado, aquellos que pueden indicar colectivamente que existe control.

5.2.1. Indicadores que son suficientes por sí mismos para determinar el control

El apartado 20.310 del SEC-2010 establece que los tres indicadores o criterios que individualmente son suficientes para determinar el control por el Gobierno son los previstos en las letras a), c) y d) del apartado 20.309 del SEC-2010.

A continuación, analizaremos cada uno de estos tres criterios separadamente, si bien expondremos también las relaciones que se dan entre los mismos.

1) *Derechos de designación, veto o destitución de la mayoría de los funcionarios, miembros del consejo, etc.*

Este primer indicador se regula en el apartado 20.309, letra a), del Reglamento del SEC-2010, y se recoge también en el apartado 2.38, letra b), del Reglamento del SEC-2010, esto es: “b) control público del consejo de administración o del órgano ejecutivo” (en la versión inglesa, *board or governing body*).

Pese a que en la traducción española del Reglamento del SEC-2010 se traduce el término *officers* por “funcionarios”, a nuestro entender, podría traducirse por “responsables” de la entidad, o bien por “directores”.

El contenido de la regulación de este criterio puede verse en el apartado 20.309, letra a), del Reglamento del SEC-2010, que establece lo siguiente:

“Los derechos de designación, destitución, aprobación o veto de la mayor parte del consejo de administración de una entidad son suficientes para determinar su control. Dichos derechos pueden recaer directamente en una unidad del sector público, o indirectamente en las unidades del sector público en su conjunto. Si la primera serie de nombramientos es controlada por el sector público, pero las siguientes sustituciones no están sujetas a estos controles, la entidad se mantiene en el sector público hasta el momento en que la designación de la mayoría de los miembros del consejo no está controlada.”

En relación con este criterio, el *Manual del SEC-2010* señala que “las designaciones pueden decidirse por diferentes unidades del gobierno (clasificadas en los mismos subsectores o en diferentes subsectores)”. Así, por ejemplo, puede tratarse de unidades clasificadas en el subsector “Administración central”, “Administración regional” o “Corporaciones locales” y todas ellas se tomarán en consideración de forma agregada.

¹⁴ Estrictamente, el Reglamento del SEC-2010 se refiere a “indicadores” del control. No obstante, hay que señalar que el *Manual del SEC-2010* en este punto se refiere indistintamente a “indicadores” o “criterios” para determinar el control. De ahí que, en el análisis del *Manual del SEC-2010* llevado a cabo en este trabajo, utilicemos ambos términos.

2) *Derechos de designación, veto o destitución de la mayoría de los nombramientos en los principales comités de la entidad.*

Este criterio se regula en el apartado 20.309, letra c), del Reglamento del SEC-2010, que en cuanto a su contenido establece lo siguiente:

“Si factores clave de la política general, como la remuneración del personal directivo y la estrategia de negocio, se delegan en subcomités, los derechos para nombrar, destituir o vetar a los directores de estos subcomités son un elemento de control determinante.”

Este criterio se corresponde con el criterio regulado en el apartado 2.38, letra c), del Reglamento del SEC-2010: “d) control público de los principales comités de la entidad”.

El *Manual del SEC-2010* se refiere a este criterio incluyendo los nombramientos en los comités y subcomités, del siguiente modo: “Derechos de designación, veto o destitución de la mayoría de los nombramientos en los principales comités (o subcomités) de la entidad que tengan un rol decisivo sobre factores clave de su política general.”

Si el primer criterio se refería a los órganos directivos de la sociedad (esencialmente, el consejo de administración), este criterio se refiere a los comités (y subcomités) ejecutivos. En ambos casos se trata de órganos de gobierno de la entidad. El consejo de administración es el encargado de definir y aprobar las decisiones de la política general de la entidad (en representación de los intereses de los accionistas), mientras que los comités ejecutivos son los responsables de su ejecución y de gestionar el día a día de la entidad.

Como veremos al analizar las decisiones específicas de Eurostat, el examen de estos dos criterios no suele realizarse de forma separada, por lo que su delimitación estricta no es tan importante. Eurostat suele analizar la composición del consejo de administración y de los comités ejecutivos de forma paralela.

Uno de los aspectos más importantes en relación con estos dos criterios o indicadores es la cuestión de los “poderes de veto”, que se desarrolla ampliamente en el *Manual del SEC-2010*. Nótese que la cuestión de los poderes de veto no es exclusiva del segundo criterio apuntado (aunque formalmente esté en el apartado 2), sino que se refiere a los dos criterios¹⁵: los derechos de designación, veto o destitución de la mayoría de los miembros de los órganos directivos; y los derechos de designación, veto o destitución de la mayoría de los nombramientos de los principales comités de la entidad.

En este punto, el *Manual del SEC-2010* ha experimentado una modificación en la edición del año 2016¹⁶, respecto de la edición del año 2014, lo que resulta significativo, porque da una idea de la importancia que tiene esta cuestión para Eurostat.

Lo que ya se exponía en la edición del año 2014 del *Manual del SEC-2010* es lo siguiente (la traducción es nuestra): “El veto confiere el derecho de oponerse a algunas decisiones, o a imponer una determinada decisión, bajo la cobertura del poder de veto. Desde una perspectiva general, la existencia de un poder de veto por el gobierno o por otra unidad pública sería suficiente por sí misma para concluir que la unidad está controlada por el gobierno o por otra unidad pública, *en caso de que únicamente el gobierno o la unidad pública tenga tal derecho*. Sin embargo, puede haber casos en los que otras unidades con interés en la sociedad también tengan poderes de veto para decisiones similares, o casos en los que se requiera unanimidad. El número de poderes de veto que tengan unidades distintas del gobierno o de otra unidad pública no es relevante y pueden considerarse colectivamente.” (La cursiva es nuestra.)

En estas situaciones de existencia de poderes de veto tanto por unidades públicas como privadas, Eurostat señala que: “El control de una unidad normalmente significa que la unidad que la controla tiene, por sí misma, «la última palabra» en relación con las principales decisiones importantes.” Y es en este punto donde el *Manual del SEC-2010* ha experimentado una modificación en la edición de 2016, porque clarifica que “pueden darse distintos casos” (y los analiza de forma diferenciada, del siguiente modo, que citamos en párrafos separados para mayor claridad):

“Por ejemplo, el control público se determina si el poder de veto del gobierno (y de otras entidades del sector público) cubre un mayor número y/o más decisiones importantes que los poderes de veto que tienen

¹⁵ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, edición 2016, apartado 13, 2), pág. 15.

¹⁶ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, edición 2016, apartado 13, págs. 15 y 16.

los otros propietarios. A título de ejemplo, el gobierno podría tener los poderes principales para tomar decisiones tales como disolver la unidad, fusionarla con otra unidad, modificar su estatus o cambiar de forma significativa su actividad.”

“En otros casos, el gobierno y los accionistas privados tendrían cada uno de ellos el mismo nivel de poderes de veto. Esto significa que cualquier accionista podría bloquear una decisión, de conformidad con el principio *power checks power*. Sin embargo, en este caso, el control se determinaría también por otros criterios adicionales, notablemente por la naturaleza de la unidad en la que el gobierno tiene los vetos. Por ejemplo, si la unidad en cuestión obtiene sus recursos predominantemente de unidades públicas, tal como a través de contratos de venta u otros acuerdos (como *Public Private Partnerships*), entonces se consideraría que el gobierno o la unidad pública ejerce una mayor influencia en la unidad, y por tanto se consideraría que la unidad está controlada por el gobierno.”

La importante modificación que en este punto ha experimentado el *Manual del SEC-2010* en la edición de 2016 es clarificar que “la obtención de recursos predominantemente de unidades públicas” (esto es, el criterio de la financiación mayoritaria proveniente de las administraciones públicas u otras unidades públicas) es un criterio adicional solo en aquellos casos en los que el gobierno y los accionistas privados tengan el mismo nivel de poderes de veto (cualquier accionista puede bloquear una decisión). En síntesis, de la nueva redacción del *Manual del SEC-2010*, queda claro que no se trata de un criterio aplicable en primer lugar, sino de forma complementaria en aquellos supuestos en los que los poderes de veto sean equivalentes entre las unidades públicas y privadas.

Finalmente, podemos señalar que la edición de 2016 del *Manual del SEC-2010* ha introducido una modificación en relación con aquellos casos en los que, al final del análisis, se concluya que el control es “estrictamente igual” entre la unidad o unidades públicas y la unidad o unidades privadas. En estos casos, la unidad deberá clasificarse: o bien en el sector administraciones públicas si es un productor no de mercado; o bien en el sector de sociedades públicas financieras o no financieras si es un productor de mercado o considerado un intermediario financiero. Por tanto, se debe proseguir con el análisis como si *a priori* la entidad se considerara pública. El elemento determinante será entonces la producción de mercado. En la nueva edición de 2016 se han llevado a cabo dos modificaciones: por un lado, se ha eliminado la expresión *in some rather exceptional cases*, que apuntaba el carácter excepcional de estos supuestos; y, por otro lado, por lo que respecta a los intermediarios financieros, se remite a la definición de intermediario financiero contenida en el capítulo 2 del SEC-2010¹⁷, puesto que no les resulta aplicable el criterio de mercado.¹⁸

Recapitulando sobre la cuestión del poder de veto, conviene detenernos sobre la relación con los dos indicadores del control previamente mencionados: los derechos de designación, veto o destitución de la mayoría de los miembros de los órganos directivos; y los derechos de designación, veto o destitución de la mayoría de los nombramientos en los principales comités de la entidad. Entendemos que el poder de veto, en los términos señalados por Eurostat, debe analizarse conjuntamente con los otros dos criterios, que tienen un carácter cuantitativo (el control sobre “la mayoría” de los miembros de los órganos directivos o de los comités). En última instancia, lo importante es quién toma las decisiones clave, aunque sea una minoría.

Dicho de otro modo, el “control del consejo de administración” o el “control de los principales comités de la entidad” [apartado 2.38, letras *b*) y *d*), del SEC-2010], puede venir dado bien por el control de “la mayoría” de sus miembros; o bien por los poderes de veto.

3) Titularidad de la mayoría de derechos de voto.

Este criterio se regula en el apartado 20.309, letra *d*), del Reglamento del SEC-2010 y también en el apartado 2.38, letra *a*), del Reglamento del SEC-2010: “a) titularidad pública de la mayoría de derechos de voto”.

La regulación de este criterio en el apartado 20.309, letra *d*), del SEC-2010 es la siguiente:

“*d*) Propiedad de la mayoría de los derechos de voto. Este aspecto determinará normalmente el control cuando las decisiones se adopten sobre la base de un voto por acción. Las acciones pueden poseerse de manera directa o indirecta, con las acciones poseídas por todas las unidades del sector público agregadas.

¹⁷ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, edición 2016, nota a pie 13, pág. 16.

¹⁸ Se debe efectuar el análisis específico del apartado I.5 del *Manual del SEC-2010* (págs. 55 y sigs.) relativo a unidades que llevan a cabo actividades financieras.

Si las decisiones no se adoptan sobre la base de un voto por acción, se analizaría la situación para comprobar si el sector público tiene mayoría de votos.”

El *Manual del SEC-2010* desarrolla el contenido de este criterio. Se han introducido algunas modificaciones en la edición de 2016.

En primer lugar, lo que ya se explicaba en la edición de 2014 del *Manual del SEC-2010* era que: “La titularidad debería considerarse de forma agregada (conjuntamente) cuando los derechos se detenten por varias unidades públicas, notablemente cuando ninguna de ellas alcance una mayoría. En el recuento de los derechos de voto, deberá considerarse tanto la titularidad directa como indirecta¹⁹. Por ejemplo, una sociedad participada en un 30% por el gobierno central y en un 40% por una sociedad pública, que a su vez está participada en un 75% por el gobierno central y en un 25% por una unidad privada, debe considerarse controlada por el gobierno²⁰.”

Otra idea señalada por Eurostat es la de que: “La existencia de derechos de voto múltiples aparejados a algunas acciones también debe examinarse atentamente.”

Esta misma idea aparece también recogida en el apartado 20.309, letra d), del SEC-2010: “Si las decisiones no se adoptan sobre la base de un voto por acción, se analizaría la situación para comprobar si el sector público tiene mayoría de votos.”

Téngase en cuenta que, en nuestro ordenamiento, por lo que respecta a la posibilidad de acciones con derechos de voto múltiple, existe una regulación diferenciada entre sociedades anónimas y sociedades limitadas: se trata de una posibilidad vetada en el caso de las SA, pero admitida en el caso de las SL, si así se prevé en los estatutos sociales. Así se desprende de lo previsto en el artículo 188 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio –en adelante, TRLSC–), que en sus apartados 1 y 2 establece lo siguiente:

“Artículo 188. Derecho de voto.

1. En la sociedad de responsabilidad limitada, salvo disposición contraria de los estatutos sociales, cada participación social concede a su titular el derecho a emitir un voto.
2. En la sociedad anónima no será válida la creación de acciones que de forma directa o indirecta alteren la proporcionalidad entre el valor nominal de la acción y el derecho de voto.”

Finalmente, la edición 2016 del *Manual del SEC-2010* ha introducido la siguiente afirmación: “En la medida en que el gobierno pueda controlar efectivamente –de forma directa o indirecta– más del 50% de los derechos de voto, la unidad formará parte del sector público.”

En caso contrario, el *Manual del SEC-2010* señala lo siguiente: “En la mayoría de los casos, una sociedad participada en menos del 50% por el sector público no formaría parte del sector público sobre la base del criterio de la titularidad, pero podría formar parte del sector público si se cumplen *otros*²¹ criterios de control de entre los enumerados anteriormente.” (La cursiva es nuestra.)

En relación con este último aspecto, el *Manual del SEC-2010* continúa señalando lo siguiente: “Puede haber casos en los que el gobierno y/o las unidades públicas tenga un minoría de derechos de voto, pero los otros accionistas individualmente considerados tengan una cantidad mucho menor, e incluso cantidades muy pequeñas bajo una considerable dilución. En este caso, sería muy improbable que una coalición de accionistas privados, que reunieran al menos el 50% más 1 de los derechos, pudiera oponerse al gobierno o a una unidad pública y, de este modo, asegurarse el control sobre la sociedad. En teoría, debería considerarse que la unidad no está controlada por el gobierno o por otra unidad pública de acuerdo con el SEC-2010. Sin embargo, en algunos casos sería pertinente un enfoque

¹⁹ Esta frase (“En el recuento de los derechos de voto, deberá considerarse tanto la titularidad directa como indirecta”) ha sido añadida en la edición 2016 del *Manual del SEC-2010*. Con ello, se clarifica el ejemplo que se expone seguidamente, que ya estaba previsto en la edición del año 2014. Consideramos que se trata de dos ideas distintas: la titularidad debe considerarse de forma agregada, por un lado; y la titularidad puede ser tanto directa como indirecta. Son dos de las ideas que recoge el apartado 20.309, letra d), del SEC-2010: “Las acciones pueden poseerse de manera directa o indirecta, con las acciones poseídas por todas las unidades del sector público agregadas”.

²⁰ En la edición 2014 del *Manual del SEC-2010*, en lugar de decirse que “debe considerarse controlada por el gobierno”, se decía que “se consideraría de propiedad pública en un 60%”.

²¹ La edición 2014 del *Manual del SEC-2010* decía “otro” de los criterios de control (en singular). Aunque en la edición 2016 se haya modificado por el plural “otros”, lo cierto es que, según el propio SEC-2010 (apartado 20.310), es suficiente que se dé uno solo de los criterios anteriores, para que el control se considere público.

más pragmático, si se determina –sobre la base de los votos resultantes– que el sector público en la mayoría de las ocasiones ha alcanzado una mayoría de los votos pese a tener un porcentaje de los derechos de voto inferior al 50% (pero al menos mayor que la «minoría de bloqueo» prevista legalmente, si la hay). En tales casos la unidad debería considerarse parte del sector público.”

En este punto, la modificación operada por la edición 2016 del *Manual del SEC-2010* ha consistido en primer lugar (aparte de unos retoques en la redacción) en incluir la idea de que el porcentaje de votos del sector público ha de ser al menos superior a la “minoría de bloqueo” prevista legalmente, si esta existe. En la edición 2014 del *Manual del SEC-2010*, se decía que el porcentaje de derechos de voto del sector público debía ser “no demasiado lejano” del 50%. Otra modificación ha consistido en sustituir la expresión “permanentemente” por “en la mayoría de las ocasiones”. Ambas modificaciones dan como resultado un mayor ámbito de aplicación de este “enfoque pragmático”, a fin de incluir la unidad en el sector público.

Para concluir, puede señalarse que la nueva edición 2016 del *Manual del SEC-2010* ha incluido una nueva nota a pie de página que establece lo siguiente: “También puede darse el caso de que, de forma bastante excepcional, los propietarios privados en su conjunto poseyeran tan solo una minoría del poder de voto y, sin embargo, en ocasiones superasen la mayoría del gobierno en determinadas cuestiones, porque dicha mayoría gubernamental estuviese formada por diferentes unidades gubernamentales que pueden votar en ocasiones de forma distinta. Sin embargo, esto no sería suficiente para considerar que la unidad está controlada por el sector privado y la unidad debería seguir siendo considerada como controlada por el gobierno.”²²

Esta última observación de Eurostat es una consecuencia lógica de la aplicación de este indicador, si bien la destacamos por su novedad en la edición 2016 del *Manual del SEC-2010*, que ha contemplado esta posibilidad específicamente.

5.2.2. Indicadores que no son suficientes por sí mismos para determinar el control

La nueva edición 2016 del *Manual del SEC-2010* ha incluido una modificación importante por lo que respecta a la aplicación de estos otros indicadores o criterios que no son suficientes por sí mismos para determinar el control.

La edición 2014 del *Manual SEC-2010* establecía lo siguiente: “En caso de que los criterios del control anteriormente mencionados (1) a (3) no sean conclusivos, deberá considerarse la otra serie de criterios siguiente.”²³

Pues bien, lo que establece la nueva edición 2016 en este punto es que: “De acuerdo con el apartado 20.310 del SEC-2010, los criterios del control anteriormente mencionados (1) a (3) son suficientes por sí mismos para establecer el control. Sin embargo, en caso de que no fueran conclusivos, tendrían que considerarse *también otros criterios, por ejemplo, los criterios (4) a (9)* que se exponen a continuación, en la medida en que el apartado 20.310 del SEC-2010 especifica que «un conjunto de indicadores separados puede indicar colectivamente el control».”²⁴ (La cursiva es nuestra.) Por tanto, estos criterios deben ser considerados junto con los anteriores y, como explicita la edición 2016, no se trata de una lista cerrada. De hecho, el noveno indicador es abierto (“otros” factores).

Para la aplicación de estos criterios, Eurostat señala: “Esto necesita un análisis caso por caso. Sin embargo, puede haber casos en los que un único e importante criterio sea suficiente a este respecto”²⁵. En consecuencia, una unidad que no cumpla los criterios del control anteriormente mencionados (1) a (3) (incluso si está participada mayoritariamente por el sector privado) podría incluirse en el sector público.”

4) *Derechos de designación, veto o destitución del personal clave.*

Este indicador se regula en el apartado 20.309, letra *b*), del Reglamento del SEC-2010 y también en el apartado 2.38, letra *c*), del Reglamento del SEC-2010: “*c*) control público del nombramiento o de la

²² EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, edición 2016, nota a pie 14, pág. 17.

²³ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, edición 2014, pág. 14.

²⁴ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, edición 2016, pág. 17.

²⁵ Aunque EUROSTAT apunte esta posibilidad, lo cierto es que en ninguna de sus decisiones ha determinado el control público por la aplicación de uno solo de estos criterios, individualmente considerados.

revocación de personal clave” (en la traducción española del SEC-2010, se hace referencia a “personal directivo”).

El desarrollo de este indicador en el apartado 20.309, letra *b*), del Reglamento del SEC-2010 es el siguiente: “Si el control de la política general viene determinado de manera efectiva por miembros influyentes del consejo, como el consejero delegado, el presidente y el director financiero, se da una mayor importancia a las competencias para nombrar, vetar o destituir a dicho personal.”

Nótese que este indicador no es suficiente por sí solo para determinar el control de la entidad. En este caso se hace referencia a personas concretas: “miembros influyentes del consejo, como el consejero delegado, el presidente y el director financiero”, que determinen de manera efectiva la política general de la entidad. A nuestro juicio, este criterio no se refiere tan solo al consejo de administración, sino también al personal directivo. Se trataría de un criterio complementario de los indicadores primero y segundo analizados.

Y ello aunque el *Manual del SEC-2010* aluda específicamente al consejo de administración, al señalar lo siguiente: “Esto se refiere al rol de determinación de la política general por parte de un pequeño número de «miembros influyentes del consejo de administración», tales como los directores ejecutivos y el presidente. Esto indicará el control solo si tal personal clave está facultado para ejercer un grado de poder (de diversas formas) que, de facto, le da un papel decisivo en la mayor parte de las decisiones relacionadas con la entidad.”

5) *Derechos vinculados a opciones y acciones especiales.*

Este criterio se regula en el apartado 20.309, letra *e*), del Reglamento del SEC-2010. El apartado 2.38, letra *e*), del Reglamento del SEC-2010 hace referencia a: “*e*) posesión pública de una acción de oro”.

El desarrollo de este criterio en el apartado 20.309, letra *e*), del Reglamento del SEC-2010 es el siguiente:

“Las acciones de oro o especiales eran habituales en las sociedades privatizadas y también existen en algunas entidades con fines especiales. En algunos casos, otorgan a las entidades del sector público derechos residuales para proteger sus intereses; pueden ser permanentes o de duración limitada. La existencia de estas acciones no es por sí misma un indicador de control, pero debe analizarse detenidamente, sobre todo las circunstancias en que pueden invocarse las competencias. Si estas influyen en la política general corriente de la entidad serán importantes para las decisiones de clasificación. En caso contrario, se tratará de competencias de reserva que pueden conferir derechos a controlar la política general en momentos de emergencia, por ejemplo; estas competencias no se consideran relevantes si no influyen en la política existente, aunque en el caso de que se utilicen provocarán por lo general una reclasificación inmediata. La existencia de una opción de compra de acciones a las entidades del sector público en determinadas circunstancias es una situación similar, y es necesario decidir si las competencias para aplicar la opción influyen en la política general de la entidad.”

El *Manual del SEC-2010* en su edición 2016 no ha experimentado cambios en relación con este criterio.

Al respecto, Eurostat señala lo siguiente:

“Un ejemplo usual es la existencia de «acciones de oro» (destacadamente en el contexto de las privatizaciones). Si tales acciones cubrieran solo algunos específicos casos contingentes y estuvieran limitadas en su alcance y/o su duración (lo que sucede generalmente) y no supusieran una influencia decisiva en la estrategia existente de la entidad, estas acciones, como tales, no deberían considerarse un criterio decisivo por sí mismo.

Por regla general, la existencia de cualesquiera «derechos de reserva» de este tipo por parte del gobierno podría provocar una reclasificación en el momento de su activación, o incluso antes, si resulta evidente que el gobierno/sector público ejercerá, en el futuro, un control decisivo sobre la estrategia de la unidad o sobre otras decisiones clave.

La existencia de opciones de compra de acciones (lo que significaría que durante su vida un gobierno/unidad pública cumpliría la primera serie de criterios del control) podría tener el mismo efecto, ya que incluso la amenaza del ejercicio de la opción podría dar al gobierno/sector público una influencia decisiva sobre la estrategia de la unidad controlada y sobre otras decisiones clave.”

Del mismo modo que sucedía con los derechos de veto, la existencia de acciones de oro puede suponer el control de la entidad, aunque no sea por mayoría, sí por una posición minoritaria pero con poderes especiales.

6) *Derechos de control mediante acuerdos contractuales.*

Este criterio se regula en el apartado 20.309, letra *f*), del Reglamento del SEC-2010.

Puede relacionarse con el criterio expresado en el apartado 2.38, letra g), del Reglamento del SEC-2010: “g) la administración representa el grueso de la demanda”.

El desarrollo de este criterio en el apartado 20.309, letra f), del Reglamento del SEC-2010 es el siguiente:

“Si todas las ventas de la entidad se realizan a una única entidad del sector público, o a una serie de entidades del sector público, puede existir influencia dominante que podría considerarse control. La presencia de otros clientes, o la posibilidad de tenerlos, es un indicador de que la entidad no está controlada por unidades del sector público. Si la entidad tiene limitado el trato con clientes que no pertenezcan al sector público debido a la influencia de dicho sector público, este hecho es un indicador de control por parte del sector público.”

El *Manual del SEC-2010* en su edición 2016 no ha experimentado cambios en relación con este criterio. Eurostat señala lo siguiente: “Esto se refiere usualmente al uso exclusivo por las entidades del sector público de bienes y servicios producidos por una entidad, que puede indicar una influencia dominante en su propia estrategia. Esto puede también poner en cuestión la naturaleza de mercado de la unidad en el caso de producción adquirida por el gobierno (véase la subsección I.2.4.2 Casos específicos de productores).”

Este criterio será analizado con más detalle al estudiar las decisiones específicas de Eurostat *infra*.

7) *Derechos de control por acuerdos/permiso para solicitar préstamos.*

Este criterio se regula en el apartado 20.309, letra g), del Reglamento del SEC-2010.

Puede relacionarse con el criterio expresado en el apartado 2.38, letra h), del Reglamento del SEC-2010: “h) la administración presta” (en la versión inglesa, *borrowing from government*).

El desarrollo de este criterio en el apartado 20.309, letra g), del Reglamento del SEC-2010 es el siguiente:

“Los prestamistas suelen imponer controles entre las condiciones para conceder préstamos. Si el sector público impone unos controles a través de préstamos, o para proteger su exposición al riesgo por una garantía, que sean más estrictos que los que tendría normalmente una entidad del sector privado frente a un banco, este hecho es un indicador de control. Si una entidad precisa de la autorización del sector público para pedir préstamos, este hecho es un indicador de control.”

Cabe destacar aquí que esta autorización para pedir préstamos podría llegar a afectar a la condición de unidad institucional de la entidad (el primer criterio de la clasificación sectorial de entidades).

El *Manual del SEC-2010* en su edición 2016 no ha experimentado cambios en relación con este criterio. Eurostat señala lo siguiente: “Para indicar el control, el gobierno/sector público debería jugar un rol predominante en la fijación de las condiciones del préstamo (vencimiento, tipos, formalización, localización, contrapartida, avales, etc.) y/o ejercer un estricto control del uso de los fondos por la entidad (por ejemplo para una determinada adquisición de equipamiento o de acciones de otras compañías).”

8) *Control a través de una regulación excesiva.*

Este criterio se regula en el apartado 20.309, letra h), del Reglamento del SEC-2010.

Puede relacionarse con el criterio expresado en el apartado 2.38, letra f), del Reglamento del SEC-2010: “f) normativas especiales”.

El desarrollo de este criterio en el apartado 20.309, letra h), del Reglamento del SEC-2010 es el siguiente:

“Cuando la regulación es tan estricta que determina de manera efectiva la política general de la sociedad, es una forma de control. Las autoridades públicas pueden, en algunos casos, tener una fuerte participación a través de normativas, en particular en áreas tales como los monopolios y las sociedades de servicios públicos privatizadas, en los que existe un elemento de servicio público. *Puede existir intervención reguladora en áreas importantes, como el establecimiento de los precios, sin que la entidad ceda el control de su política general.* La decisión de si entrar u operar en un entorno altamente regulado es igualmente un indicador de que la entidad no está sujeta a control.” (La cursiva es nuestra.)

El *Manual del SEC-2010* en su edición 2016 no ha experimentado cambios en relación con este criterio. Eurostat señala lo siguiente: “En algunas actividades (como aquellas de utilidad pública), una estricta regulación tendría como consecuencia reducir fuertemente el espacio de maniobra de la entidad en relación con la determinación de su política general. Por lo general, habría sido creada para llevar a cabo una específica actividad (por delegación del gobierno) que no puede decidir cambiar o

complementar. Así, este criterio se debería aplicar cuando haya condiciones estrictas para salir o para diversificar las actividades de la unidad.”

Este indicador guarda relación con las situaciones de monopolio/monopsonio y las consecuencias que de ellas se derivan, como el hecho de que la Administración acabe siendo el *price maker*, ya sea a través de una regulación específica, o *de facto* por ser el único comprador.²⁶

9) Otros.

Esta cláusula residual (“otros” criterios) se regula en el apartado 20.309, letra i), del Reglamento del SEC-2010 y pone de manifiesto que los criterios del control no constituyen una lista cerrada. El apartado 2.38 del Reglamento del SEC-2010 no recoge la referencia a “otros” criterios, pero sí señala que: “Los indicadores que aparecen a continuación son los principales factores que deben tenerse en cuenta a la hora de decidir si una sociedad está controlada por las administraciones públicas” (son los principales factores, pero no los únicos).

El desarrollo de este criterio en el apartado 20.309, letra i), del Reglamento del SEC-2010 es el siguiente:

“El control también puede proceder de las competencias otorgadas en los estatutos sociales o de derechos que figuren en los documentos de constitución de una entidad, por ejemplo limitar las actividades, objetivos y aspectos operativos, aprobar los presupuestos o evitar que la entidad cambie los documentos de constitución, se disuelva, apruebe dividendos, o dé por terminada su relación con el sector público. Una entidad que haya sido total o casi totalmente financiada por el sector público se considera controlada si los controles de esa fuente de financiación son lo suficientemente restrictivos para dictaminar la política general en esa área.”

Como puede observarse, estos criterios guardan relación con algunos de los criterios anteriormente examinados (como el poder de veto en relación con la toma de decisiones; la posibilidad de resolver acuerdos contractuales con el gobierno por decisión propia de la entidad; o la financiación mayoritaria por el gobierno).

Recordemos que, como regla general, estos otros criterios no son suficientes por sí solos para determinar el control de la entidad. Aunque la última afirmación, referida a la financiación mayoritaria por el sector público, podría parecer un criterio suficiente, lo cierto es que el propio Eurostat, en el *Manual del SEC-2010*, lo matiza, como veremos a continuación.

El *Manual del SEC-2010* en su edición 2016 no ha experimentado cambios en relación con este criterio. Eurostat señala lo siguiente: “El apartado 20.309 del SEC-2010 especifica que esto puede relacionarse con disposiciones en los estatutos de la entidad que requieran la aprobación del sector público para algunas decisiones importantes, tales como la asignación de los recursos, el desarrollo o el abandono de actividades, la fusión o adquisición de operaciones, la disolución o la modificación de los estatutos. Algunas disposiciones de este tipo deberían indicar el control. El SEC-2010 menciona también que la entidad podría estar totalmente, o casi totalmente, financiada por el sector público, pero el control solo se determinaría si esto fuese suficiente para dictar la política general de la entidad y/o cuando la entidad no tenga acceso (de jure o de facto) a otras fuentes de financiación.”

La posibilidad de tener acceso a otras fuentes de financiación es un indicador a considerar a este respecto; por tanto, si la Administración ocupa la posición de monopsonio, difícilmente la entidad tendrá otras fuentes de financiación. La duda clave que se plantea aquí es si este acceso a otras fuentes de financiación debe ser real o potencial. De nuevo este criterio guarda relación con el criterio de mercado.²⁷

5.3. Indicadores aplicables a las instituciones sin ánimo de lucro (ISFL)

En lo que respecta a las instituciones sin fines de lucro, el Reglamento del SEC-2010 (apartado 2.39) establece lo siguiente:

“En el caso de las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica propia, los cinco indicadores que deben tomarse en cuenta para determinar el control son los siguientes:

²⁶ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, edición 2016, pág. 24 (apartado 28.c, relativo al criterio de mercado).

²⁷ Véase *supra* la nota al pie anterior.

- a) nombramiento de responsables;
- b) disposiciones de los instrumentos de habilitación;
- c) acuerdos contractuales;
- d) grado de financiación;
- e) grado de exposición al riesgo de las administraciones públicas.

Como ocurre con las sociedades, un único indicador puede bastar para determinar el control en algunos casos, pero en otros puede indicarse colectivamente el control mediante una serie de indicadores diferenciados.”

Estos indicadores específicos relativos a las *ISFL*²⁸ se desarrollan posteriormente en el apartado 20.15 del Reglamento del SEC-2010, que establece lo siguiente:

“20.15. Se considera que se tiene el control de una *ISFL* cuando se puede determinar la política general o el programa de la misma. La intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas las unidades que trabajan en la misma actividad resulta irrelevante para decidir si las administraciones públicas tienen el control de una unidad individual. Para determinar si una *ISFL* está controlada por las administraciones públicas, deben tenerse en cuenta los cinco indicadores de control siguientes:

- a) nombramiento de responsables;
- b) otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones establecidas en el estatuto de la *ISFL*;
- c) acuerdos contractuales;
- d) grado de financiación;
- e) exposición al riesgo.

Un solo indicador puede ser suficiente para determinar si existe el control, *pero si una ISFL que está financiada principalmente por las administraciones públicas mantiene la capacidad para definir su política o programa en una medida significativa siguiendo las líneas mencionadas en los demás indicadores, entonces no se consideraría controlada por las administraciones públicas*. En la mayoría de los casos, una serie de indicadores conjuntamente señalan el control. Una decisión basada en estos indicadores será valorativa por naturaleza.” (La cursiva es nuestra.)

Por tanto, en relación con las *ISFL*, el Reglamento precisa que, aunque es posible que un solo indicador sea suficiente para determinar el control, “en la mayoría de los casos” será necesario aplicar conjuntamente varios indicadores.

A diferencia de la regulación de las sociedades (apartado 20.310 del Reglamento del SEC-2010), en el caso de las *ISFL* no se especifican qué criterios son suficientes por sí solos para determinar el control de la entidad (ni en el *Reglamento del SEC-2010*, ni en el *Manual del SEC-2010*).

Lo que sí deja claro el SEC-2010 (apartado 20.15 *in fine*) es que la financiación mayoritaria por parte de las administraciones públicas no es un criterio que por sí mismo permita determinar el control público de la *ISFL*.

En el *Manual del SEC-2010* se desarrollan estos preceptos sobre el control de las *ISFL*²⁹. En primer lugar, Eurostat señala que: “La noción de control se aplica también a las instituciones sin ánimo de lucro que pueden tener diferentes características e importancia (en términos de dimensión, efecto sobre la capacidad/necesidad de financiación y la deuda, etc.) entre los Estados Miembros de la UE y cuya actividad puede beneficiar a diferentes clases de agentes.”³⁰

En relación con las *ISFL*, Eurostat observa que: “De forma similar al caso de las sociedades (y entidades equivalentes), el control de una institución sin ánimo de lucro se refiere a la capacidad para determinar su política general o programa.”³¹ Y añade lo siguiente: “El SEC-2010 especifica que, en algunos casos, un solo indicador puede ser suficiente para establecer el control, pero también que lo

²⁸ La regulación diferenciada para las *ISFL* en sede de control, no se da por lo que respecta a la producción de mercado o no de mercado, tal como indica el apartado 20.16 del SEC-2010: “La característica no de mercado de una *ISFL* se determina del mismo modo que para otras unidades de las administraciones públicas.”

²⁹ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartados 15 a 18, págs. 18 y 19.

³⁰ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartado 15, pág. 18.

³¹ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartado 16.

más frecuente es que sea necesario considerar colectivamente varios indicadores y generalmente se necesita un análisis casuístico. En cualquier caso, un elemento decisivo es la capacidad de la institución sin ánimo de lucro para determinar por sí misma su política general.”³²

Esta última idea es muy importante y se ejemplifica, como veremos, con el caso de las entidades educativas (apartados 19 a 21 del *Manual del SEC-2010*).

A continuación, analizaremos de forma individualizada los indicadores o criterios de control aplicables a las *ISFL*.

Además de la regulación prevista en el SEC-2010, examinaremos el tratamiento de esta cuestión en el *Manual del SEC-2010*, apartados 15 a 18 (en relación con estos apartados, la edición de 2016 no ha experimentado cambios respecto de la edición de 2014).

Debe señalarse que, para analizar los indicadores del control de las *ISFL*, el *Manual del SEC-2010* realiza continuas remisiones al Sistema de Cuentas Nacionales de 2008 (en adelante, SCN 2008). El SCN 2008 es la norma que recoge las directrices internacionales sobre contabilidad nacional, aprobada por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en febrero de 2009. Esta normativa fue elaborada bajo la responsabilidad conjunta de las Naciones Unidas, la Comisión Europea (concretamente, Eurostat), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con el fin de actualizar el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993, elaborado bajo la responsabilidad de las cinco mismas organizaciones³³.

a) *Nombramiento de responsables.*

Este criterio se encuentra regulado en el Reglamento del SEC-2010, apartado 2.39, letra a), y apartado 20.15, letra a).

El *Manual del SEC-2010* (apartado 17, a) señala lo siguiente: “El Gobierno puede tener derecho de designar a los responsables de gestionar la *ISFL*, bien en la constitución de la *ISFL*, bien en sus estatutos, bien a través de otro instrumento habilitante.” Por “instrumento habilitante” (*enabling instrument*) entendemos aquellas disposiciones estatutarias o reglamentarias que regulen la entidad.

Esta previsión contenida en el *Manual del SEC-2010* coincide exactamente con lo previsto en SCN 2008 en lengua inglesa (apdo. 4.92, letra a)³⁴.

b) *Disposiciones de los instrumentos habilitantes.*

Este criterio se encuentra regulado en el *Reglamento del SEC-2010*, apartado 2.39, letra b), y apartado 20.15, letra b): “Otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones establecidas en el estatuto de la *ISFL*.”

El *Manual del SEC-2010* señala que: “En este punto, el SCN 2008 4.92 es más explícito que el SEC-2010. Notablemente, si las disposiciones estatutarias sobre las funciones, objetivos y operativa ya estuviesen determinadas por el gobierno, el nombramiento de los responsables pasaría a tener una importancia secundaria. Pero el control por el gobierno resultaría si este tuviera el derecho de revocar el personal y de aprobar el presupuesto o acuerdos financieros. Una institución sin ánimo de lucro sería considerada controlada por el gobierno, si se requiriese la aprobación del gobierno para cambiar el estatuto de la entidad (o el tipo de actividad llevada a cabo por la entidad), o si la entidad no pudiera disolverse por sí misma o terminar cualquier relación con el gobierno sin su aprobación.”

Si consultamos el SCN 2008 en su apartado 4.92 b), vemos que la regulación es prácticamente idéntica: “Otras disposiciones del reglamento. El reglamento puede contener otras disposiciones que además del

³² EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartado 18.

³³ Como señala el propio Reglamento del SEC-2010 en su Considerando (8): “Es necesario revisar el Sistema Europeo de Cuentas establecido por el Reglamento (CE) núm. 2223/96 (SEC 95) para tener en cuenta estos cambios en el SCN, de forma que el Sistema Europeo de Cuentas revisado, establecido por el presente Reglamento, constituya una versión del SCN 2008 que esté adaptada a las estructuras de las economías de los Estados miembros, y de modo que los datos de la Unión sean comparables a los recopilados por sus principales socios internacionales.”

³⁴ La traducción española del SCN 2008 puede verse en: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>.

La traducción del texto es nuestra. La traducción española del SCN 2008, en este apartado 4.92, letra a), es la siguiente: “a. El nombramiento de los directivos. El gobierno puede tener el derecho de nombrar los directivos de la *ISFL* sea en virtud de sus estatutos fundacionales, los artículos de la asociación o por medio de otro reglamento.”

nombramiento de los directivos permitan determinar aspectos significativos de la política general o el programa de la *ISFL*. Por ejemplo, esas disposiciones pueden especificar o limitar las funciones, objetivos y otros aspectos operativos de la *ISFL*, que hacen que el nombramiento de los directivos sea menos importante o irrelevante. Estas disposiciones pueden también conceder al gobierno el derecho de remover personal clave o vetar los nombramientos propuestos, requerir previa aprobación del presupuesto o arreglos financieros por el gobierno, o evitar que la *ISFL* cambie su constitución, se disuelva por decisión propia, o termine sus relaciones con el gobierno sin su aprobación.”

Nótese que este criterio guarda similitud con los “otros” criterios que hemos analizado *supra*, en relación con las sociedades; y, en última instancia, con el poder de veto y con el criterio de los acuerdos contractuales, al que nos referimos a continuación.

c) *Acuerdos contractuales.*

Este criterio se encuentra regulado en el Reglamento del SEC-2010, apartado 2.39, letra c), y apartado 20.15, letra c).

El *Manual del SEC-2010* prevé lo siguiente: “Algunas instituciones sin ánimo de lucro pueden suscribir contratos con el gobierno a fin de realizar tareas definidas por este, actuando como un operador especializado, destacadamente en áreas sociales. Cuando tales contratos constituyen la principal parte, si no la totalidad, de la actividad de la institución sin ánimo de lucro, es claro que el gobierno podría influir en la política general de la *ISFL*. *Sin embargo, el control debería determinarse si se requiriese la aprobación del gobierno para resolver los contratos con él.*” (La cursiva es nuestra.)

A nuestro entender, la expresión “sin embargo” parece indicar que el elemento definitivo no es tanto la importancia cuantitativa de los contratos suscritos con el gobierno, sino la capacidad de la entidad para rescindir dichos contratos sin la aprobación del gobierno.

Esta interpretación a la hora de aplicar el criterio de los acuerdos contractuales resulta reforzada por lo dispuesto en el SCN 2008 apartado 4.92 c): “La existencia de un acuerdo contractual entre el gobierno y una *ISFL* puede permitir al gobierno determinar aspectos claves de la política general o programática de la *ISFL*. *En la medida en que la ISFL sea en última instancia capaz de establecer su política o su programa, tal como renegociar el acuerdo contractual y aceptar sus consecuencias, o cambiar sus estatutos o disolverse por decisión propia sin requerir aprobación del gobierno diferente a la requerida en virtud de la regulación general, entonces no sería considerada controlada por el gobierno.*” (La cursiva es nuestra.)

Dado el paralelismo existente en la regulación entre el SCN 2008 y el SEC-2010 en materia de control de las *ISFL*, la previsión citada del SCN 2008 constituye un elemento interpretativo de primer orden para dotar de contenido a este criterio.

d) *Grado de financiación.*

Este criterio se encuentra regulado en el Reglamento del SEC-2010, apartado 2.39, letra d), y apartado 20.15, letra d).

El *Manual del SEC-2010* recoge la siguiente explicación sobre este indicador de control: “Aunque el SEC-2010 en su apartado 20.15 no especifica exactamente cuál debería ser el grado de financiación, el SCN 2008 en su apartado 4.92 indica que una institución sin ánimo de lucro que esté financiada principalmente por el gobierno podría estar controlada por el gobierno. «Principalmente» exige que dicha financiación sea como mínimo superior al 50%. El control se determinaría si tal financiación fuera permanente (y no de carácter temporal) y/o si implicase un estricto seguimiento del uso de los fondos y una fuerte influencia del gobierno sobre la política general de la entidad.”

Como puede verse, el SEC-2010 sí desarrolla qué se entiende por “principalmente financiada”; pero la remisión al SCN 2008 no es completa. El SCN 2008 en su apartado 4.92 d) señala lo siguiente: “Una *ISFL* que está financiada principalmente por el gobierno puede ser controlada por el gobierno. *En general, si la ISFL permanece libre para determinar su política o programa en los términos discutidos en el párrafo anterior, entonces no debería considerarse como controlada por el gobierno.*” (La cursiva es nuestra.)

Reiteramos la idea ya expuesta anteriormente de que las continuas remisiones por parte del SEC-2010 al SCN 2008 en esta materia obligan a tomar en consideración la regulación prevista en el mismo. En este punto, el SCN 2008 explicita que la financiación mayoritaria por el gobierno no es un criterio definitivo, siempre que la *ISFL* mantenga la capacidad para determinar su política general o programa.

e) *Grado de exposición al riesgo de las administraciones públicas.*

Este criterio se encuentra regulado en el Reglamento del SEC-2010, apartado 2.39, letra e), y apartado 20.15, letra e): “exposición al riesgo”.

En relación con este criterio, el *Manual del SEC-2010* señala lo siguiente: “Este indicador no está desarrollado en el SEC-2010, pero el SCN 2008 en su apartado 4.92 prevé que el gobierno esté «ex-puesto a todos, o a una amplia proporción, de los riesgos financieros asociados con las actividades de la institución sin ánimo de lucro». En este caso, el acuerdo supondría el control del gobierno. Los riesgos financieros hacen referencia a los compromisos ex-ante asumidos por el gobierno sobre algunas obligaciones contraídas por la institución sin ánimo de lucro, sobre posibles interrupciones de otras fuentes de ingresos distintas de aquellas recibidas del gobierno, etc.”

En relación con este criterio, el SCN 2008 prevé que: “Si un gobierno abiertamente permite exponerse, totalmente o en una gran proporción, a los riesgos financieros asociados con las actividades de la ISFL, entonces el acuerdo constituye control. Los criterios son los mismos que en los dos indicadores anteriores.”

A diferencia del SCN 2008, el SEC-2010 pone ejemplos de riesgos financieros: los compromisos ex-ante asumidos por el gobierno sobre determinadas obligaciones contraídas por la institución sin ánimo de lucro; los compromisos ex-ante asumidos sobre la posible interrupción de otras fuentes de ingresos aparte de aquellas recibidas del gobierno, etc.

Aunque el SCN 2008 no concreta estos riesgos financieros, sí añade que: “los criterios son los mismos que en los dos indicadores anteriores” (por lo tanto, lo ya observado en relación con los acuerdos contractuales y con el grado de financiación).

5.4. *Aplicación del criterio del control de las ISFL al sector de las entidades educativas*

Para ejemplificar que la financiación mayoritaria por el Gobierno no es un elemento determinante del control, el propio *Manual del SEC-2010*³⁵ señala el caso de las entidades educativas (colegios, universidades, etc.).

Tal como indica Eurostat³⁶: “Muchas entidades educativas (escuelas, institutos, formación profesional, universidades, etc.) son instituciones sin ánimo de lucro y están financiadas en gran parte por el Gobierno. Estas entidades representan un ejemplo práctico de la aplicación de los criterios del control del SEC-2010 mencionados en los párrafos anteriores. La mayoría están financiadas con fondos públicos en más del 50%, mientras que otros recursos, tales como las tasas pagadas por los padres o estudiantes o las donaciones, constituyen frecuentemente una fuente minoritaria de financiación. En algunos países, el gobierno (en diferentes niveles) puede asumir directamente algunos gastos, como los sueldos de los profesores o el mantenimiento de los edificios.”

Resulta fundamental la afirmación de Eurostat en este punto, cuando señala que: “*Como cuestión de principio, la mera financiación de la unidad educativa no debería ser, como tal, un criterio determinante para clasificar las unidades educativas sostenidas por el gobierno.* Es probable que el gobierno ejerza alguna influencia en el uso de sus fondos. Sin embargo, si la influencia del gobierno solo toma la forma del respeto a los estándares (en relación con los programas docentes; la calidad de la educación; las condiciones materiales; las competencias de los profesores; etc.), que se imponen a cualquier unidad educacional independientemente de su estatuto, entonces eso no es control. También es frecuente que diferentes tipos de escuelas (unidades públicas; instituciones sin ánimo de lucro privadas; etc.) formen parte del sistema educativo. Así, la aplicación de estándares similares o de normas, a un amplio número de unidades, parece ser una importante característica en el caso de estas instituciones sin ánimo de lucro.”³⁷ (La cursiva es nuestra.)

Estas consideraciones de Eurostat resultan extrapolables a otros sectores similares, como el sector sanitario. Y ello porque Eurostat señala que el caso de las entidades educativas constituye un ejemplo de la aplicación del criterio del control del SEC-2010 a las ISFL.

³⁵ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartados 19 a 21, págs. 19 y 20. La edición del año 2016 no ha introducido cambios en estos apartados, respecto de la edición de 2014.

³⁶ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartado 19, págs. 19 y 20.

³⁷ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartado 20, pág. 20.

Finalmente, Eurostat señala que: “Esto debe distinguirse de la intervención directa del gobierno en las decisiones importantes relativas a la escuela. Por aplicación de esta regla general, si el gobierno nombra a los directores (o aprueba su nombramiento o detenta un derecho de revocación) o da instrucciones relativas a la gestión diaria de la escuela, dejando una reducida capacidad de decisión a los responsables de la unidad educativa, entonces la unidad deberá clasificarse en el sector administraciones públicas. Bajo estas condiciones, se considerará que el gobierno controla tal unidad si se requiere su aprobación para crear nuevas clases o para especializarse en algunas áreas docentes; para realizar un gasto importante en formación bruta de capital fijo (que podría financiarse principalmente por el gobierno); para endeudarse; para contratar profesores; o si el gobierno puede impedir que la unidad educativa finalice su relación con él.”³⁸

5.5. Aplicación del criterio del control al sector de los hospitales

El *Manual del SEC-2010* contempla el caso específico de los hospitales públicos³⁹. Prácticamente toda la explicación de Eurostat se refiere a hospitales controlados por las administraciones públicas/sector público. No obstante, el apartado 68 del *Manual del SEC-2010* desarrolla la aplicación del criterio del control en estos casos, precisamente para decir que se aplican los criterios generales que hemos analizado *supra*, con el siguiente tenor:

“El control sobre un hospital puede determinarse a partir de la lista de indicadores mencionados en el SEC-2010, apartado 20.309 (y en la sección I.2.3. Concepto de unidad institucional controlada por el gobierno). Si el gobierno determina la política general del hospital público, el hospital será considerado bajo control del gobierno. Es importante en este contexto determinar el grado de control ejercido por el gobierno. En algunos casos, este es tal que, de facto, el hospital público no puede actuar con plena autonomía. Destacadamente, esto abarcaría casos en los que su formación de capital (para la extensión/renovación de edificios o para la adquisición de equipamiento caro) puede decidirse/vetarse por la unidad que lo controla o por una autoridad responsable de la implementación de la política sanitaria. Cuando se requiere la autorización del gobierno para adquirir maquinaria o equipamiento complejo o para endeudarse en el mercado a fin de financiar la adquisición de nuevos activos, será el gobierno (y no el hospital) el que tendrá la capacidad de tomar las decisiones económicas sobre los activos y pasivos de los hospitales. En tales casos, los hospitales públicos deberán clasificarse dentro del sector administraciones públicas.”⁴⁰

En caso contrario, si el gobierno no ejerce el control, los hospitales deberán clasificarse fuera del sector administraciones públicas. Y ello con independencia de si son productores de mercado o de no mercado (cuestión esta última que, en el caso de los hospitales bajo control privado, determinará que deban clasificarse, bien como sociedades no financieras, bien como *ISFL* al servicio de los hogares).

Nótese que Eurostat aplica a los hospitales los criterios generales para determinar el control (no solo se refiere al apartado 20.309, aplicable a las sociedades, sino a toda la sección I.2.3, que analiza el concepto de unidad institucional controlada por el gobierno, y que incluye tanto las sociedades como las *ISFL* y, específicamente, el caso de las entidades educativas).

Atendiendo a lo previsto en el *Manual del SEC-2010* (así como a los pronunciamientos de Eurostat que examinaremos más adelante en sede de Visitas de diálogo en el marco del procedimiento de déficit excesivo), se pone de manifiesto que, para Eurostat, la determinación del control público o privado de los hospitales no parece ser una cuestión conflictiva. Para determinar si las Administraciones públicas tienen el control del hospital, se aplican los criterios generales y, a la hora de hacerlo, la financiación mayoritaria por parte de las Administraciones públicas no es un criterio determinante (sí lo es, en cambio, la capacidad para tomar las decisiones económicas sobre los activos y pasivos del hospital).

Bajo la vigencia del SEC-95, existían hospitales públicos clasificados en algunos Estados fuera del sector administraciones públicas (al cumplir el criterio de producción de mercado) y otros dentro (al no satisfacer dicho criterio). Debido a este trato desigual, Eurostat persigue clarificar la aplicación del criterio de mercado en los hospitales públicos. Por ello, Eurostat dedica una sección específica para determinar si los hospitales públicos llevan a cabo producción de mercado o no de mercado (lo que

³⁸ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartado 21, pág. 20.

³⁹ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartados a 66 a 74, págs. 34 a 36.

⁴⁰ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartado 68, pág. 34.

supondrá, respectivamente, su clasificación en el sector “sociedades no financieras” o en el sector “administraciones públicas”).

No era, sin embargo, una cuestión conflictiva, bajo el SEC-95, la aplicación del criterio del control a hospitales públicos, puesto que en la mayor parte de los Estados existen hospitales públicos y privados, aplicando los criterios generales de determinación del control. Tan solo en los Países Bajos todos los hospitales son de naturaleza privada (no se consideran controlados por el Estado), en particular son instituciones sin fines de lucro privadas⁴¹.

En síntesis, no deben confundirse los criterios para determinar el carácter de mercado o no de mercado de un hospital, con los criterios para determinar si está controlado o no por el sector público (por el gobierno o por otras unidades públicas). Puesto que, si bien es cierto que se han añadido nuevos indicadores para determinar el criterio del control, los elementos relacionados con la naturaleza de la financiación siguen siendo claves para determinar si el hospital lleva a cabo, o no, una producción de mercado. Respecto del control, estos indicadores son un elemento que debe analizarse en aquellos supuestos en que los indicadores clásicos (configuración de los órganos clave de la entidad y propiedad de los derechos de voto) no sean concluyentes. Los elementos relativos a la financiación serán decisivos a la hora de analizar el criterio cualitativo de mercado en el nuevo SEC-2010.

6. Conclusiones sobre los criterios de clasificación sectorial de entes en aplicación del SEC-2010: especial referencia al criterio del control

El SEC-2010 ha introducido un cambio significativo en la determinación del criterio del control respecto al SEC-95. Para determinar si una unidad institucional está controlada por el sector Administraciones públicas, el SEC-2010 aparte de tomar en consideración aspectos relacionados con los derechos de voto y el control del Consejo de Administración (cuestiones que se examinaban ya en el SEC-95), también exige analizar el control ejercido por las Administraciones públicas mediante acuerdos contractuales [letra f) del apartado 20.309 del SEC-2010, en relación con las sociedades; y letra c) del apartado 20.15, en relación con las *ISFL*]. Aunque el control mediante acuerdos contractuales se analiza en este punto, lo cierto es que esta es una cuestión clave para determinar la naturaleza de mercado o no de mercado de la entidad (*Manual del SEC-2010*, apartado 14, número 6, p. 15).

La existencia de este cambio ha sido señalada por Eurostat (véase, la *Visita de diálogo en el marco del Procedimiento de déficit excesivo con Alemania*, 26-27 de febrero de 2014, p. 37, relativa a la clasificación de los hospitales en Alemania)⁴². Ahora bien, dada su novedad, esta cuestión, como indica el propio Eurostat, tiene que ser objeto de mayor análisis por el *MGDD Task Force (Manual on Government Deficit and Debt Task Force)*⁴³.

En este punto, cabe destacar dos aspectos: en primer lugar, a pesar de la toma en consideración de los acuerdos contractuales para la determinación del criterio del control, los indicadores que siguen siendo determinantes a la hora de establecer la existencia de control por parte de las Administraciones públicas, y cuya concurrencia será suficiente para determinar el control por parte del gobierno, son los relativos a la configuración de los principales órganos directivos de la entidad (como es el consejo de administración) y de la propiedad de la mayoría de los derechos de voto.

En segundo lugar, la toma en consideración de los acuerdos contractuales debe concurrir con otros indicadores. De no ser así, podría suponer la reclasificación de entes respecto de los que, a pesar de suscribir importantes acuerdos contractuales con las Administraciones públicas, dichas Administraciones no tienen capacidad de decisión en la configuración de su Consejo de Administración u otros órganos claves de la entidad (entidades que por su naturaleza deben estar clasificadas como Sociedades no financieras, si tienen ánimo de lucro; o bien como *ISFL*, si no tienen ánimo de lucro).

Esto crearía importantes problemas jurídicos, pero también de excesiva expansión del sector público. Por eso, Eurostat en ningún caso ha considerado una entidad en la que no concurrían los indicadores (1) a (3) como pública, como analizaremos a continuación.

⁴¹ EUROSTAT, *Survey on the sector classification of public hospitals and homes for elderly in ESA95*, 2009.

⁴² EUROSTAT, *Final findings, EDP dialogue visit to Germany*, 26-27 February 2014, Luxembourg, 24 September 2014, p. 37.

⁴³ En la nueva edición del *Manual del SEC-2010* (edición 2016), se hace referencia a la *Task Force*, que está compuesta por expertos en estadísticas sobre finanzas públicas y contabilidad nacional de Eurostat, los Estados miembros de la Unión Europea y otras instituciones. EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, 2016, pág. 1.

II. EL CRITERIO DEL CONTROL EN LAS DECISIONES DE EUROSTAT TRAS LA APROBACIÓN DEL SEC-2010

El criterio del control en el SEC-2010 se ha precisado a través de los indicadores que hemos analizado previamente. Ahora bien, todavía Eurostat no ha determinado en qué medida factores como la existencia de acuerdos contractuales o el grado de financiación por las Administraciones públicas, en los supuestos de *ISFL*, pueden hacer que la entidad sea considerada pública [letras c) y d) del apartado 20.15 SEC-2010]. La importancia de estos nuevos indicadores a la hora de determinar el control de una entidad por parte de las Administraciones públicas debe ser aun concretado por la *Task Force MGDD* (Grupo de Trabajo del *Manual del SEC-2010*). Así lo ha afirmado el propio Eurostat a la hora de analizar la clasificación de los hospitales públicos alemanes⁴⁴.

Dada la inexistencia de un criterio claramente definido en esta materia, las Decisiones⁴⁵ de Eurostat relativas al control de entes tras la entrada en vigor del SEC-2010 son claves. Ellas nos permitirán determinar en qué medida para Eurostat estos nuevos indicadores determinan el control de la entidad.

1. Decisiones de Eurostat relativas a la clasificación sectorial de entes en aplicación del SEC-2010

A continuación, analizaremos las Decisiones de Eurostat sobre clasificación sectorial de entes en aplicación del SEC-2010, siguiendo el orden cronológico de su publicación por Eurostat, empezando por las más recientes (de noviembre de 2016 a junio de 2014). Cabe señalar que, en las decisiones analizadas del año 2014, Eurostat ya aplicaba el nuevo SEC-2010, puesto que los Estados debían preparar sus datos estadísticos conforme al mismo, para presentarlos a partir de septiembre de 2014; y, por ese motivo, las incluimos en nuestro estudio.

1) *Grecia. Classification of entities-guidance request. Onaseio hospital-final view of Eurostat* (Decisión de 26 de septiembre de 2016).

El último pronunciamiento de Eurostat sobre la clasificación sectorial de un ente hace referencia, precisamente, a un hospital público (jurídicamente constituido como una entidad sin ánimo de lucro). La clasificación del Hospital Onaseio fuera del sector administraciones públicas ya había sido cuestionada por Eurostat a lo largo de las Visitas de Diálogo a Grecia⁴⁶. Finalmente, Eurostat en una Decisión específica (*advice*) se ha pronunciado a favor de la inclusión del citado hospital dentro del sector administraciones públicas. Ahora bien, la reclasificación se ha efectuado por considerar que el hospital no lleva a cabo una producción de mercado. En cuanto a la naturaleza del hospital, no existía controversia al respecto. El Hospital Onaseio siempre había sido considerado una unidad institucional pública, al estar controlado por las Administraciones públicas. En su nueva Decisión Eurostat afirma que, siguiendo los párrafos 20.309 y 20.310, el hospital debe ser considerado controlado por el Gobierno, en la medida en que la mayor parte de los miembros del Consejo de Administración son nombrados por el Ministro de Sanidad. En concreto, seis de los miembros son nombrados por el Ministerio de Sanidad, y tan solo un miembro es nombrado por la Fundación Onasis.

Tras apuntar este argumento, Eurostat señala que “además” se producen otras circunstancias; las cuales son consideradas a mayor abundamiento, puesto que la naturaleza pública ya se ha inferido de la configuración del Consejo de Administración. Entre estas circunstancias se encuentran, en primer lugar, que el hospital opera dentro de los términos específicos establecidos en un acuerdo de traspaso entre la Fundación Onasis y el Estado griego. Y, en segundo, lugar, que las ventas del hos-

⁴⁴ En particular, Eurostat afirma que respecto a los hospitales alemanes, deben tomarse en consideración: “Aspectos adicionales, junto a la mayoría de los derechos de voto y el control del Consejo de Administración (...). En este contexto, es necesario especificar mejor el concepto de control en virtud de acuerdos contractuales.” Eurostat, a su vez, señala que “cuestiones relevantes siguen siendo discutidas por el *Task Force del MGDD*”. EUROSTAT, *Final findings, EDP dialogue visit to Germany*, 26-27 February 2014, Luxembourg, 24 September 2014, p. 37.

⁴⁵ Eurostat aprueba Decisiones (que actualmente tienen la denominación de *Advice*) para guiar la actuación de los Estados miembros a la hora de contabilizar determinadas operaciones conflictivas a efectos de determinar los niveles de déficit y deuda públicos. Estas se encuentran disponibles en: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>.

⁴⁶ Véase *infra*, pág. 31.

pital son principalmente a un conjunto de entes del sector público (a los fondos de la seguridad social). Respecto a este último factor Eurostat afirma, que “esto también puede interpretarse como un control del Gobierno a través de acuerdos contractuales”.

Por tanto, si bien Eurostat establece que este factor puede considerarse control a través de acuerdos contractuales, este elemento no es el determinante en su análisis, sino que viene a reforzar una decisión ya adoptada en función de un indicador claramente decisivo como es el referente a los “Derechos de designación, veto o destitución de la mayoría de los funcionarios, miembros del consejo, etc.”.

Posteriormente, al examinar el criterio de mercado, la contratación mayoritaria con las Administraciones públicas, junto a otros factores relativos a la financiación del hospital y a su posición en el mercado (en particular, la ausencia de competencia con hospitales privados en algunas de sus actividades, como el trasplante de corazón), conducirán a Eurostat a concluir que el Hospital Onaseio no es un productor de mercado.

2) *Grecia, EDEKT, SA, Classification of entities guidance request EDEKT, SA* (Decisión de Eurostat de 24 de noviembre de 2015).

En la clasificación sectorial de EDEKT, SA (unidad que presta servicios de gestión y consultoría a los fondos de pensiones griegos), el control de la entidad se analiza de forma sucinta, tomando en consideración solo los indicadores relativos al nombramiento de los responsables [apartado 20.309, letra a), del SEC-2010] y a la titularidad de las acciones [apartado 20.309, letra d), del SEC-2010, que se refiere a la propiedad de los derechos de voto]. La unidad se considera controlada por el Gobierno, y en consecuencia de naturaleza pública, porque este último posee el 95% de las acciones y puede nombrar ocho de los nueve miembros del Consejo de Administración⁴⁷.

Además, el hecho de que ocho de los nueve miembros del Consejo de Administración sean nombrados entre el personal de las Administraciones públicas, para Eurostat sería suficiente para concluir que EDEKT no tiene autonomía de decisión respecto del Gobierno. Este factor excluiría su condición de unidad institucional y supondría su clasificación en el sector Administraciones públicas. Ahora bien, Eurostat concluye que el punto relativo a su consideración como unidad institucional no es esencial en este momento, puesto que, de los dos criterios siguientes (control y mercado no/mercado) ya se inferirá la clasificación de EDEKT en el sector Administraciones públicas.

3) *Irlanda. Sector classification of Irish Water* (Decisión de Eurostat de 24 de julio de 2015).

Para la clasificación sectorial de *Irish Water*, como unidad institucional pública, Eurostat se centra en el control que el Gobierno ejerce en el ente a través de la configuración de su órgano directivo. En particular, el control que ejercen cuatro Ministros (el Ministro de Finanzas; el Ministro de Medio Ambiente, Comunidad y Gobierno Local; el Ministro de Comunicaciones, Energía y Recursos Naturales; y el Ministro de Gastos públicos y Reforma) en muchas de las decisiones del ente, no solo estratégicas sino también operacionales. En este sentido, si bien los directores son nombrados y cesados por *Ervia*⁴⁸, tanto su nombramiento como su destitución tienen que recibir el consentimiento de los Ministros, poseyendo el Estado, por tanto, un poder de veto en estos temas.

A su vez, la permanencia de los directores del *Irish Water* en el órgano directivo tiende a ser corta, como máximo de un año. Este factor, para Eurostat, puede interpretarse como una prueba de control operacional por parte del Gobierno, aparte del control estratégico que pueda ejercerse a través de los accionistas. Asimismo, el artículo 6 del Memorándum de la Asociación recoge un amplio número de decisiones que requieren la adopción del Gobierno. Entre ellas se incluyen: adquisiciones; ventas; disposición y liquidación de acciones; prestar y tomar prestado (distinto del consentimiento necesario para prestar y tomar prestado en el curso ordinario de los negocios); pignorar sus bienes o dar una garantía. La necesidad del consentimiento del Gobierno para todas estas cuestiones lleva a Eurostat a cuestionar, ya no solo si el control es público (que la respuesta es claramente que sí), sino también la existencia de autonomía de decisión en sus decisiones financieras. La ausencia de autonomía de decisión pondría en entredicho la existencia de una unidad institucional autónoma y, por tanto, supondría la clasificación en el sector que la controla, en este caso, el sector Administraciones públicas.

⁴⁷ EUROSTAT. *Classification of entities guidance request EDEKT, SA*, pág.3 (27/10/2015).

⁴⁸ Ervia es el proveedor público de gas (previamente llamado Bord Gais Eireann), entidad clasificada en el sector sociedades no financieras.

A pesar de plantearse estas dudas sobre la existencia de autonomía de decisión, Eurostat concluye afirmando la consideración de *Irish Water* como unidad institucional pública y procede a analizar el criterio de mercado o no mercado. Es en relación con este tercer criterio, cuando Eurostat analiza el impacto de las subvenciones que *Irish Water* recibe, diferenciando entre las subvenciones a la producción (D. 39), de las subvenciones para cubrir pérdidas (SEC 4.35 c) y de las subvenciones para productos usados domésticamente (SEC 4.35 b). Esta distinción es clave en la medida en que el SEC (apartado 3.33 b) explícitamente excluye los pagos bajo el SEC 4.35 c del concepto ventas en el test del 50%.

Esto nos lleva a realizar dos precisiones en materia de subvenciones. En primer lugar, las subvenciones son tomadas en consideración a la hora de analizar el elemento cuantitativo del criterio de mercado o no mercado, y no para determinar el control de la entidad. En segundo lugar, las subvenciones deben ser analizadas una a una, puesto que, dependiendo de su función y como se estructuran, los pagos que a través de ellas se canalizan serán considerados o no ventas, a efectos de la regla del 50% (elemento cuantitativo del criterio de mercado o no mercado).

En el mismo sentido, tampoco se consideran ventas a los efectos de determinar el cumplimiento de la regla del 50%: las inyecciones de capital; las transferencias; o las ayudas a los consumidores.

4) *Irlanda. Follow up of the EDP dialogue visit to Ireland at November 2014- The classification of the Strategic Banking Corporation of Ireland (SBCI)* (Decisión de Eurostat de 23 de marzo de 2015).

En el supuesto del *Strategic Banking Corporation of Ireland* la problemática es su clasificación, o no, como "instituciones financieras de ámbito limitado y prestamistas de dinero" controlada por el Gobierno. La definición de estas entidades se encuentra en los apartados 2.98 y 2.99 del SEC-2010. En particular, el apartado 2.98 establece que: "El subsector «instituciones financieras de ámbito limitado y prestamistas de dinero» (S.127) está formado por todas las instituciones y cuasisociedades financieras que no se dedican ni a la intermediación financiera ni a prestar servicios auxiliares a los servicios financieros y cuando la mayor parte de sus activos o pasivos no se negocian en mercados abiertos." Para determinar la existencia de control por parte del Gobierno, se toma en consideración la estructura del Consejo de Administración (*Board of Directors*) y el mecanismo de designación de los directivos. En los Estatutos del SBCI (párrafo 15) se establece que los directivos serán nominados por el Ministro de Finanzas y designados por el Consejo de Administración. El Consejo de Administración tiene la capacidad solo de designar directivos que han sido nominados por el Ministro; por su parte, el poder de cesar a los directivos reside exclusivamente en el Ministro. El poder del Ministro para determinar los directivos, unido al hecho de que la compañía es propiedad al 100% del Ministerio de Finanzas, conducen a Eurostat a concluir que el SBCI está controlado por el Gobierno.

5) *Eslovenia. Sector classification of the Slovenian Export Bank according to ESA 2010* (Decisión de Eurostat de 17 de marzo de 2015).

En la clasificación sectorial del Slovenian Export Bank (SID Bank), Eurostat determina, una vez más, la existencia de control por parte de las Administraciones públicas mediante el análisis de la configuración de los órganos de dirección del ente. En este sentido, el Consejo de Administración (*Supervisory Board*) está formado por siete miembros, dos de ellos propuestos por los Ministros (de Economía y de Finanzas) y cinco seleccionados entre un grupo de expertos. En cuanto a la Junta Directiva (*Management Board*), si bien requiere el consentimiento del Consejo de Administración para adoptar las decisiones principales, sus miembros se seleccionan por concurso público. Finalmente, Eurostat destaca que, de acuerdo con las Decisiones del Banco de Eslovenia, la evaluación de la idoneidad de los miembros tanto del Consejo de Administración como de la Junta Directiva, así como de los titulares de las funciones clave del banco se realiza por un Comité (*Committee for the Assessment of Suitability of Members of the Management and Supervisory Board*). Este Comité se conforma por tres miembros: un empleado del SID Bank y dos miembros externos.

En relación con las actividades llevadas a cabo por el Banco, se aprecia la existencia de dos ramas de actividad diferenciadas, una que el Banco lleva a cabo en nombre y para el Gobierno, y otra que realiza en nombre propio. La parte de actividad que el *Slovenian Export Bank* realiza en nombre del Estado representa una fracción muy pequeña del total de su actividad. A mayor abundamiento, estas operaciones ya se redirigen a las cuentas públicas, impactando en los niveles de déficit y deuda públicos. Por tanto, es respecto a la segunda rama de actividad (que el *Slovenian Export Bank* desa-

rolla en nombre propio) que Eurostat considera necesario efectuar el análisis sectorial, para poder determinar si debe incluirse en las cuentas públicas e impactar en los niveles de déficit y deuda públicos. Respecto a la rama de actividad llevada a cabo en nombre y para el Estado, es claro que esta se incluye en las cuentas del Gobierno.

En el análisis de esta actividad llevada a cabo por *SID Bank*, Eurostat toma en consideración varios elementos:

- a) En el desarrollo de esta actividad, el *SID Bank* tiene la posibilidad de usar un amplio rango de servicios bancarios. Cuando lleva a cabo actividades en nombre propio, el *SID Bank* no se encuentra limitado por el Gobierno, actuando de forma independiente en el mercado y pudiendo entrar en otros segmentos de mercado sin la autorización del Gobierno.
- b) Aunque el objetivo principal del *SID Bank* no es la maximización del beneficio, el artículo 9 del *Slovene Export and Development Bank Act* establece que se debe mantener o incrementar el valor de su capital. Además, el Consejo de Administración del *SID Bank* ha nombrado el Comité de Crédito para adoptar decisiones independientes sobre las líneas de crédito del *SID Bank*. A su vez, los miembros del Comité de Crédito son solo empleados del *SID Bank* (no miembros externos). De esta forma, para Eurostat, aunque el Gobierno puede influenciar la política general de la unidad, como su dueño o un accionista normal haría, esto no supone la participación en las decisiones diarias del *SID Bank*. El *SID Bank* busca oportunidades en los huecos del mercado, donde otros bancos son reacios a entrar.
- c) El *SID Bank* está financiado mayoritariamente a través de préstamos de los bancos y la emisión de deuda, garantizada por el Estado⁴⁹, en los mercados de capitales. Sin embargo, el *SID Bank* puede endeudarse sin necesidad de autorización del Gobierno.

Para Eurostat, los tres puntos anteriores ponen de manifiesto que el Gobierno tiene el control sobre los pasivos del *SID Bank*, pero no sobre sus activos. Esta consideración respecto a los pasivos, no altera la clasificación del *SID Bank* (en concreto, la parte de su actividad que desarrolla en nombre propio) en el sector sociedades financieras.

El análisis llevado a cabo por Eurostat en relación con el *SID Bank* pone de manifiesto que, a la hora de determinar el control de una entidad por las Administraciones públicas, el indicador clave es la configuración de los órganos de dirección de la entidad, tanto del Consejo de Administración (*Supervisory Board*), como de la Junta Directiva (*Management Board*).

En conclusión, Eurostat rechaza la existencia de control del *SID Bank* por parte de las Administraciones públicas, y clasifica su rama de actividad en nombre propio en el sector instituciones financieras (*financial corporations sector*), esencialmente por la configuración de del Consejo de Administración (5 de sus 7 miembros son escogidos entre un grupo de expertos) y de la Junta Directiva (sus miembros son seleccionados mediante concurso público). La elevada exposición al riesgo, derivada del hecho de que el Gobierno garantiza la deuda emitida por el *SID Bank* en los mercados de capitales, no conduce a Eurostat a clasificar sectorialmente el *SID Bank* en el sector Administraciones públicas, sino a considerar dicha deuda como un pasivo contingente de las Administraciones públicas.

6) *Portugal. Statistical Classification of the Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD)* (Decisión de Eurostat de 24 de marzo de 2015).

El caso de la FLAD es especialmente relevante a efectos de nuestro análisis, al tratarse de una *ISFL* que desarrolla una producción no de mercado. En el análisis para la clasificación sectorial de la FLAD, las autoridades estadísticas portuguesas afirman, y Eurostat por su parte confirma, que los parámetros en este punto han sido objeto de cambio en relación con el SEC-95. El SEC-95 establecía

⁴⁹ Que la deuda del *SID Bank* se encuentre garantizada por el Estado supone una importante exposición al riesgo por parte del intermediario financiero. En este sentido, el apartado 20.33 del SEC-2010 establece que “un intermediario financiero incurre en un riesgo al contraer pasivos por cuenta propia. Por ejemplo, si una unidad financiera pública gestiona activos, pero no incurre en un riesgo por la contratación de pasivos por cuenta propia, no es un intermediario financiero y la unidad se clasifica en el sector de las administraciones públicas y no en el sector de instituciones financieras”. Además, el hecho de que el pasivo esté garantizado por las Administraciones públicas constituye un indicador para su consideración como “obligación contingente”. Véase, COMISIÓN, *Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre los pasivos implícitos con posibles repercusiones en los presupuestos públicos*, Bruselas, 30.6.2015 COM(2015) 314 final, pág. 4. Aun así, este factor no conduce a Eurostat a clasificar la entidad en el sector Administraciones públicas.

que una entidad sin ánimo de lucro y no de mercado estaría clasificada en el sector Administraciones públicas si estaba controlada y financiada mayoritariamente por las Administraciones públicas. Sin embargo, bajo los parámetros del SEC-2010, la financiación mayoritaria por parte de las Administraciones públicas no es una condición necesaria para determinar el control, sino que es un criterio que forma parte de un conjunto de criterios (*set of criteria*) que deben analizarse para determinar el control del Gobierno. Además, se afirma, que “normalmente, el grado de financiación, por sí mismo, no será un criterio decisivo a la hora de determinar el control”⁵⁰.

De nuevo, como sucedía en el caso *Irish Water*, para determinar el control del ente por parte de las Administraciones públicas, Eurostat analiza aspectos relativos a la configuración del órgano directivo, en este caso, al ser una *ISFL*, el Consejo de Curadores (*Curators Council*). Así, el primer Ministro portugués nombra la mayoría de los miembros del Consejo de Curadores, que, a su vez, nombra todos los miembros del Consejo de Administración, con excepción de su presidente, que es designado directamente por el primer ministro portugués. Además, el primer ministro portugués nombra los miembros del Consejo Ejecutivo entre los miembros del Consejo de Administración. De este modo, como concluye Eurostat, a través del nombramiento directo de los miembros del Consejo de Curadores, que a su vez designan los miembros del Consejo de Administración, así como el nombramiento directo del Presidente del Consejo de Administración y los miembros del Consejo Ejecutivo, el Gobierno portugués ejerce un elevado nivel de influencia en las decisiones y la gestión ordinaria de la FLAD.

En este punto, Eurostat remite al párrafo 13 de la sección I.2.3 del *Manual del SEC-2010*, el cual de forma específica afirma que este criterio será suficiente por sí mismo para determinar el control por parte del Gobierno.

Finalmente, para corroborar el control de la FLAD por parte del Gobierno, Eurostat pone el acento en dos aspectos adicionales. El primero, la capacidad del Gobierno portugués para cambiar, de forma unilateral, el estatus de la FLAD y decidir sobre la transformación o extinción de la unidad. Estas facultades del Gobierno, tal como señala el párrafo 17 b) de la sección I.2.3 del *Manual del SEC-2010*, harán que una entidad se considere controlada por el Gobierno.

El segundo elemento tomado en consideración es el destino de los activos tras la extinción del ente. El hecho de que tras la extinción del ente los activos reviertan al sector público, como se establece en el caso de la FLAD, pone de manifiesto que estamos frente a un ente controlado por el Gobierno (párrafo 17 b) de la sección I.2.3 del *Manual del SEC-2010*).

En este contexto, Eurostat concluye que los elementos que determinan el control público de la FLAD son:

- 1) El derecho del Gobierno de nombrar la mayor parte de los miembros del Consejo de Curadores; el presidente del Consejo de Administración y el Consejo Ejecutivo, que conlleva que el gobierno portugués ejerza una influencia significativa en las decisiones y gestión diaria de la unidad.
- 2) El poder del Gobierno de cambiar unilateralmente el estatus del ente.
- 3) El poder del Gobierno de decidir unilateralmente sobre la transformación o la extinción de la unidad.
- 4) El hecho de que, en caso de extinción, los activos restantes reviertan al Estado portugués.

En las conclusiones sobre la FLAD, Eurostat señala otro aspecto clave para nuestro análisis, como es la precisión de que “la concurrencia de cualquiera de estos factores –de forma individual– conduciría a la consideración de la FLAD como unidad controlada por el Gobierno”. Como podemos observar, los elementos determinantes, de cuya existencia, por sí sola, se infiere el control por las Administraciones públicas, no son los indicadores relativos a los acuerdos contractuales o la financiación mayoritaria por las Administraciones públicas.

7) *Polonia. Statistical classification of the Bank Guarantee Fund* (Decisión de Eurostat de 15 de septiembre de 2014).

El *Bank Guarantee Fund* se crea por la *Act on the Bank Guarantee Fund* de 14 de diciembre de 1994, con el objetivo de proteger los intereses de los depositantes y de los inversores y la estabilidad del sistema financiero.

⁵⁰ Véase, EUROSTAT. *Statistical Classification of the Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD)*, 11 de marzo de 2015, pág. 4.

En el caso del *Bank Guarantee Fund*, la mayor parte de sus actividades diarias y las tareas administrativas se especifican con gran detalle en la legislación. En particular, se detallan los supuestos en los que tiene que actuar el Fondo, las cantidades que deben manejarse y los procedimientos a seguir para llevar a cabo sus funciones. Quedan en manos del fondo algunas competencias respecto a la modulación de las contribuciones obligatorias que anualmente efectúan los miembros; sin embargo, esta competencia se encuentra limitada por el nivel máximo de contribución que estipulan los arts. 16.3 y 16.4 *Act on the Bank Guarantee Fund*. Además, otras decisiones claves, como las relativas al establecimiento de financiación adicional, no son tomadas por el fondo propiamente, sino por una autoridad diferente. Por todo ello, Eurostat afirma que el Fondo funciona a modo de “piloto automático”, que no tiene autonomía en el ejercicio de su función principal, lo cual conduce a Eurostat a excluir su condición de unidad institucional.

Tras excluir su condición de unidad institucional según el SEC-2010, Eurostat procede a identificar qué entidad es la unidad que controla el Fondo. Es decir, que adopta las principales decisiones relacionadas con los mecanismos de protección y resolución del Fondo.

En este punto, Eurostat pone el acento en el análisis de la composición y las funciones del Consejo del Fondo, tal y como estas se definen en el artículo 6 *Act on the Bank Guarantee Fund*. De dicho análisis se extrae, por un lado, que 4 de los 8 miembros del Consejo son nombrados y cesados por el Gobierno –tres por el Ministro de Hacienda y uno por el Presidente de la Autoridad de Supervisión Financiera–. Además, el Presidente del Consejo del Fondo, designado por el Ministro de Hacienda, tiene voto de calidad en caso de empate. A su vez, en algunos supuestos específicos recogidos en la legislación del Fondo, el Ministro de Finanzas puede intervenir directamente en las actividades del Fondo (por ejemplo, respecto a la concesión de la financiación por parte del Fondo) y también puede establecer funciones adicionales al Fondo. Asimismo, el Fondo está supervisado por el Ministerio de Finanzas y, en caso de irregularidades, el Ministro de Finanzas podrá derivar responsabilidades al Consejo del Fondo por tales irregularidades. Finalmente, el informe financiero del Fondo es aprobado por el Consejo de Ministros.

Tomando en consideración todos los elementos anteriores, Eurostat concluye que el control del Fondo se lleva a cabo por el Gobierno (Ministerio de Finanzas) y que este, por ende, debe estar clasificado en el sector Administraciones públicas (S.13).

8) *Luxemburgo. Statistical treatment of the Société National de Crédit et d'Investissement (SNCI) under ESA 2010* (Decisión de Eurostat de 27 de agosto de 2014).

La *Société National de Crédit et d'Investissement (SNCI)* se creó por Ley el 2 de agosto de 1977. Tal como establece dicha Ley, la *SNCI* es una institución de Derecho público de propiedad exclusivamente del gobierno luxemburgués, especializada en la financiación a medio y largo plazo de las sociedades situadas en Luxemburgo, para la creación, extensión, conversión y racionalización de las empresas industriales, con el objetivo de contribuir al desarrollo económico en Luxemburgo. El gobierno proporciona los fondos necesarios para llevar a cabo su actividad.

Bajo estas condiciones, Eurostat considera que para la clasificación de la *SNCI* son de aplicación los apartados 2.35 a 2.38 relativos al control, así como los apartados 2.56 a 2.57 del SEC-2010; y, en segundo lugar, los apartados 2.21 y 2.23 relativos a las instituciones financieras captivas. En relación con el criterio del control, que es relevante a efectos de nuestro estudio, Eurostat considera que la *SNCI* no tiene capacidad para poder actuar independientemente y solo puede llevar a cabo un número limitado de actividades, respecto de las cuales no soporta el riesgo relacionado con sus pasivos.

Esta situación lleva a Eurostat a concluir que la *SNCI* es una unidad institucional controlada por el gobierno, aunque con una autonomía de decisión limitada. Al llevar a cabo actividad financiera, el criterio de mercado o no de mercado no es de aplicación.

Por último, la *SNCI* no puede ser considerado un intermedio financiero, porque no asume el riesgo. El gobierno garantiza completamente el principal y los intereses de la deuda emitida por la *SNCI*, así como los depósitos relacionados con operaciones de crédito y créditos garantizados por la *SNCI*.

9) *Republica Checa. Statistical treatment of the Czech Export Bank* (Decisión de Eurostat de 6 de junio de 2014).

En el análisis llevado a cabo por Eurostat para la reclasificación del Czech Export Bank en el sector Administraciones públicas, el control de la entidad por el Gobierno se infiere de varios aspectos. En

primer lugar, el Gobierno –directa o indirectamente a través de otras compañías– posee más de la mitad de los derechos de voto y el control del Consejo de Administración. Eurostat recuerda que, tal y como establece el párrafo 2.36 del SEC-2010, “una unidad institucional –otra sociedad, un hogar, una institución sin fines de lucro o una unidad de las administraciones públicas– puede ejercer el control de una sociedad o de una cuasisociedad si posee más de la mitad de las acciones con derecho a voto o si controla de otra manera más de la mitad de los derechos de voto de los accionistas”.

En segundo lugar, se ejerce un cierto grado de control de las decisiones del ente por parte del Gobierno si existe una legislación especial. En este sentido, el párrafo 2.38 del SEC-2010 establece que: “La administración pública puede asegurarse el control de una sociedad mediante una disposición legal, decreto o reglamento especial que la autorice a determinar la política de la sociedad.”

En tercer lugar, en el caso del CEB, el Gobierno proporciona financiación al Banco a través de dos vías. La primera, al garantizar los pasivos que el CEB suscribe en los mercados financieros. Esta garantía hace que las emisiones del CEB en los mercados de capitales sea comparable, en términos de calificación rating, a los Bonos del Estado y mejor que calificación rating de los Bancos más grandes de la República Checa. La segunda, cubriendo las pérdidas resultantes de la mayor parte de las actividades del banco (por ejemplo, el Estado subvenciona la financiación de las exportaciones).

Eurostat concluye que el CEB se encuentra controlado por parte del Gobierno, dado que: este último posee la propiedad de la mayor parte de los derechos de voto; controla el Consejo de Administración; y la financiación del CEB proviene mayoritariamente del Gobierno. En consecuencia, la financiación mayoritaria por parte del Estado es un indicador que debe adicionarse a otros para poder concluir que la entidad se encuentra controlada por el Gobierno.

2. Conclusiones sobre las Decisiones de Eurostat

Del análisis conjunto de las Decisiones de Eurostat relativas a la clasificación sectorial de entes, tras la entrada en vigor del SEC-2010, podemos extraer las siguientes conclusiones:

Primera.—A la hora de analizar el criterio del control, Eurostat se centra en aspectos relativos a la configuración de los órganos de dirección de los entes. Junto a estos elementos se evalúan los aspectos relacionados con la creación, transformación y extinción del ente establecidos en su normativa reguladora. En este punto, algunos de los aspectos concretos que son objeto de análisis son: la capacidad del Gobierno de adoptar de forma unilateral las decisiones relativas a la transformación y extinción del ente o la reversión al Estado de los activos existentes tras producirse la disolución de la unidad. En síntesis, en las Decisiones de Eurostat relativas a la clasificación sectorial de entes tras la entrada en vigor del SEC-2010, los indicadores que determinan la naturaleza pública de la unidad institucional son los relativos a la configuración del Consejo de Administración u otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones establecidas en el estatuto de la entidad [indicadores a) a e) apartado 2.38 del SEC-2010 en el caso de las sociedades, e indicadores a) y b) apartado 20.15 del SEC-2010 en los supuestos de *ISFL*]. No existe ninguna Decisión en la que, no habiendo el Gobierno configurado la composición de los órganos de dirección del ente, se haya afirmado igualmente que el ente estaba controlado por el Gobierno.

Segunda.—En los supuestos de *ISFL*, los indicadores relativos a los acuerdos contractuales y a la financiación mayoritaria por las Administraciones públicas [indicadores c) y d) del apartado 20.15 del SEC-2010], en ningún caso son elementos suficientes por sí mismos para determinar el control del ente por parte de las Administraciones públicas. Además, los elementos relativos a la financiación, la naturaleza de los acuerdos contractuales o de las subvenciones son analizados en profundidad por Eurostat a lo largo del examen de los aspectos cualitativos del criterio de mercado/no mercado, y no tanto a la hora de determinar el criterio del control por parte del Gobierno.

III. CLASIFICACIÓN SECTORIAL DE HOSPITALES Y CENTROS EDUCATIVOS EN LAS VISITAS DE DIÁLOGO EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO: ESPECIAL REFERENCIA AL CRITERIO DEL CONTROL

El Reglamento (CE) núm. 479/2009, en sus artículos 11 y 12, regula las visitas periódicas de diálogo y las visitas metodológicas efectuadas en el marco del procedimiento de déficit excesivo. En cuanto a

la naturaleza jurídica de estas actuaciones de Eurostat, de la redacción de estos preceptos del Reglamento parece inferirse que se trata de actuaciones de cooperación entre Eurostat y las autoridades estadísticas de los Estados. A través de las Visitas de diálogo y metodológicas se persigue garantizar la existencia de una comunicación constante entre Eurostat y las autoridades estadísticas nacionales que garantice la existencia de datos estadísticos fiables. En particular, las Visitas de diálogo tienen la finalidad de “revisar datos notificados, examinar cuestiones metodológicas, debatir acerca de fuentes y procesos estadísticos descritos en los inventarios y evaluar el cumplimiento de las normas contables. Las visitas de diálogo servirán para detectar los riesgos o los problemas potenciales en relación con la calidad de los datos notificados”.

Como hemos apuntado, existe cierta indeterminación en la configuración del criterio del control tras la aprobación del SEC-2010, debido a la necesidad de precisar en mayor medida la incidencia que algunos de los indicadores recogidos en el apartado 2.38 (referente al control de sociedades) y en el apartado 2.39 (relativo al control de *ISFL*) deben tener a la hora de decidir si una entidad está controlada por las Administraciones públicas. En este contexto, el análisis de los aspectos concernientes a la clasificación sectorial de entes, en términos de SEC-2010, que se recogen en las Visitas de diálogo, nos permitirá (del mismo modo que las Decisiones de Eurostat previamente examinadas) extraer criterios para determinar la existencia de control por parte de las Administraciones públicas.

En este punto, en aras de acotar el objeto de análisis, nos centraremos en la clasificación sectorial de hospitales y centros educativos, dadas las importantes similitudes que estos últimos guardan con hospitales. Los centros educativos, como hemos observado al analizar el *Manual del SEC-2010* sobre el déficit y la deuda públicos, son un ejemplo claro de *ISFL* financiada mayoritariamente por las Administraciones públicas, pero no controlada por estas y, por tanto, clasificada en el sector *ISFL* (S.15), y no en el sector Administraciones públicas (S.13). En particular, se analizarán las Visitas de Diálogo con Estados cuya clasificación sectorial de hospitales o centros educativos haya sido examinada por Eurostat tras la aprobación del SEC-2010.

1. Visitas de Diálogo de Eurostat a los Estados miembros en aplicación del SEC-2010

Eurostat se ha pronunciado recientemente sobre la clasificación sectorial de los hospitales y los centros educativos de diversos Estados Miembros, a la luz de los criterios del SEC-2010.

1) *Grecia. Visita de Diálogo de 24-25 de septiembre de 2015* (Conclusiones finales de 25 de febrero de 2016).

En el caso de Grecia, Eurostat plantea dudas sobre la clasificación fuera del sector Administraciones públicas del Hospital Onaseio. Este hospital opera principalmente en el ámbito de la cardiología y la cirugía cardiovascular. Debido a la existencia de legislación especial, no posee un capital propio. El Hospital Onaseio está supervisado por el Estado, que nombra a la mayor parte de los miembros del Consejo de Administración y aprueba la ejecución presupuestaria. El Hospital Onaseio da asistencia a los hogares y ha firmado contratos con los Fondos de la Seguridad Social. Se recibe una subvención anual del Estado, establecida por los Ministros de Finanzas y Salud. Dada su especialización, la retribución del Gobierno se efectúa a través de una lista de precios que es la misma para el Hospital Onaseio que para los hospitales privados. Tras excluir las subvenciones que recibe del Gobierno (pero incluyendo los pagos que recibe de los Fondos de la Seguridad Social como ventas) el resultado de la aplicación de la regla del 50% se cumple todos los años (elemento cuantitativo del test de mercado). Este último factor conduce a las autoridades estadísticas griegas a afirmar la clasificación del Hospital Onaseio fuera del sector Administraciones públicas. Eurostat solicita mayor información sobre dos aspectos: por un lado, el nivel de control ejercido por el Gobierno; por otro lado, la existencia de compromisos por parte del gobierno para asumir las deudas acumuladas del hospital⁵¹. Este último factor es clave para comprobar si el hospital tiene una producción de mercado.

2) *Republica Checa. Visita de Diálogo de 19-20 de noviembre de 2014* (Conclusiones finales de 16 de julio de 2015).

La mayor parte de los hospitales en la República Checa se clasifican como organizaciones semi-presupuestarias (en adelante, *SBO*, por su denominación en inglés, *Semi-Budgetary Organizations*),

⁵¹ EUROSTAT, *Final Findings EDP Dialogue Visit to Greece 24-25 September 2015*, 12 de febrero de 2016, Luxemburgo, pp. 18 y 19.

aunque también otros tienen la forma de *ISFL* o de sociedades por acciones (*joint stock companies*). La diferencia entre una unidad presupuestaria y una *SBO* es que, mientras que las primeras están totalmente financiadas por el presupuesto público, las segundas se crean para llevar a cabo funciones específicas para las unidades presupuestarias y son financiadas por sus fundadores. Las *SBO* tienen sus propios ingresos derivados de su actividad, si bien en términos legales no son sociedades. La clasificación sectorial de las unidades semi-presupuestarias se determina por la regla del 50% (elemento cuantitativo del criterio de mercado, según el cual la unidad debe cubrir como mínimo el 50% de sus costes mediante sus “ventas”).

En la *Visita de Diálogo* de noviembre de 2014⁵², Eurostat cuestiona la clasificación sectorial de los hospitales públicos checos que se encuentran en el sector sociedades no financieras. Para poder determinar la clasificación final de los hospitales públicos, Eurostat solicita información a las autoridades estadísticas checas sobre tres puntos⁵³: en primer lugar, las ganancias y pérdidas de todos los hospitales (B.9), así como una explicación del modo en que se cubren las pérdidas. En segundo lugar, la naturaleza de las inyecciones de capital que lleva a cabo el Estado a los hospitales públicos. Por último, datos sobre el procedimiento de liquidación de los hospitales y una aclaración sobre si los acreedores pueden obtener los bienes de los hospitales en caso de liquidación.

3) *Austria. Visita de Diálogo de 7-8 de julio de 2014* (Conclusiones finales de 9 de abril de 2015).

Respecto de Austria, desde la aprobación del SEC-2010, la clasificación sectorial de los hospitales públicos austríacos ha sido objeto de revisión por Eurostat.

Durante la vigencia del SEC-95, los hospitales públicos austríacos se encontraban clasificados en el sector “sociedades no financieras”, al considerar que estos llevaban a cabo una actividad de mercado.

Ahora bien, teniendo en consideración la nueva configuración del criterio de mercado en el SEC-2010, en el marco de la *Visita de Diálogo del Procedimiento de Déficit Excesivo a Austria* del año 2012, Eurostat indicó que diversos aspectos exigían revisar la clasificación de los hospitales austríacos en el sector “Sociedades no financieras”⁵⁴. Eurostat específicamente afirmó que el test de clasificación sectorial debe realizarse individualmente en cada unidad institucional (por tanto, hospital por hospital) y no en bloque⁵⁵. La precisión anterior puso de manifiesto que, dentro de un mismo Estado miembro, es posible que los hospitales públicos de determinadas regiones estén clasificados fuera del sector Administraciones públicas, y los hospitales públicos de otras regiones se encuentren dentro.

Eurostat requirió a las autoridades estadísticas austríacas la presentación de datos relativos a los seis hospitales públicos más grandes del país.

Las autoridades estadísticas austríacas facilitaron a Eurostat la información solicitada⁵⁶ y, en el marco de la *Visita de Diálogo del Procedimiento de Déficit Excesivo a Austria*, de julio de 2014, informaron a Eurostat de su voluntad de reclasificar los hospitales públicos en el sector Administraciones públicas (ya sea en el gobierno estatal o local) a finales de septiembre de 2014⁵⁷. El motivo para la reclasificación señalado por las autoridades estadísticas austríacas fue que el sistema de pagos a los hospitales públicos austríacos no cumplía con el criterio de mercado establecido en el SEC-2010.

Nótese que la reclasificación de los hospitales austríacos en el sector Administraciones públicas se debe a que se trata de hospitales públicos que no dan cumplimiento al criterio de mercado. Los hospitales austríacos ya eran considerados de naturaleza pública conforme al SEC-2010, al estar controla-

⁵² EUROSTAT, *Final findings EDP standard Dialogue Visit the Czech Republic* 19-20 november 2014, 16 de julio de 2015, Luxemburgo, pp. 13 a 15.

⁵³ Estas son las tres cuestiones específicamente enumeradas, si bien Eurostat deja abierta la posibilidad a las autoridades estadísticas checas de que aporten otros datos que consideren relevantes.

⁵⁴ EUROSTAT, *Final findings, EDP dialogue visit to Austria, 25-26 June 2012*, Luxembourg, January 8, 2013, p. 3.

⁵⁵ EUROSTAT, *Excessive Deficit Procedure (EDP) dialogue visit to Austria. Final Findings 25-26 June 2012*, Luxembourg, 8 de enero de 2013, pp. 23-25.

⁵⁶ En particular, las autoridades estadísticas austríacas presentaron una nota relativa a la clasificación de los hospitales en la cual se incluía: una lista completa de los hospitales en Austria, indicando su clasificación en términos de SEC-95, así como su futura clasificación conforme al SEC-2010; y los datos relativos a los seis hospitales más grandes del Estado.

⁵⁷ EUROSTAT, *Final Findings. Excessive Deficit Procedure (EDP) dialogue visit to Austria. 7-8 July 2014*, Luxemburgo, 9 de abril de 2015, pág. 16 y 17.

dos por las Administraciones públicas. Por tanto, esta reclasificación no se debe a una interpretación más estricta del criterio del control.

4) *Hungría. Visita de Diálogo de 10-11 de junio de 2014* (Conclusiones finales de 10 de marzo de 2015).

Como resultado de la reorganización de las funciones y responsabilidades del gobierno local en 2013, en relación con todos los hospitales que estaban controlados y financiados por el Gobierno local, su control ha sido transferido al Gobierno central. Además, el Gobierno también ha asumido el control de los hospitales que operaban bajo la forma de *ISFL*, después de que estos modificaran su forma jurídica a la de instituciones presupuestarias o se fusionaran con hospitales ya existentes que operaban como instituciones presupuestarias⁵⁸.

5) *Dinamarca. Visita de Diálogo de 24-25 de septiembre de 2014* (Conclusiones finales de 23 de febrero de 2015).

En el caso de Dinamarca, las dudas se plantean respecto a la clasificación sectorial de las escuelas. Al respecto, las autoridades estadísticas danesas apuntan que las escuelas privadas pueden decidir libremente sobre su organización, incluyendo decisiones relativas a las tasas que deben pagar los padres o a transacciones o suscripción de compromisos importantes (por ejemplo, la inversión en nuevos edificios). El Gobierno no proporciona ayuda financiera ni cubre pérdidas, y tampoco puede decidir sobre el nombramiento de la gerencia o del personal de categoría superior. Todos estos factores respaldan la clasificación de las escuelas danesas como escuelas de naturaleza privada fuera del sector administraciones públicas⁵⁹.

6) *Malta. Visita de Diálogo de 20-21 de mayo de 2014* (Conclusiones finales de 11 de noviembre de 2014).

Eurostat no cuestiona en el caso maltés la clasificación de los hospitales públicos, puesto que estos se encuentran clasificados en el sector Administraciones públicas. A su vez, las autoridades estadísticas maltesas confirmaron que, en este punto, no se habían producido nuevos acontecimientos de los que se pudieran derivar consecuencias a nivel estadístico.

Las dudas se plantean sobre las escuelas de la Iglesia, que se clasifican actualmente fuera del sector de las Administraciones públicas. Las autoridades estadísticas de Malta explican que las escuelas de la Iglesia gozan de completa libertad, también en lo relativo a sus programas escolares (*school curriculum*). Por ello, no se prevé modificar su clasificación sectorial e introducir las en el sector Administraciones públicas⁶⁰.

7) *Alemania. Visita de Diálogo de 26-27 de febrero de 2014* (Conclusiones finales de 24 de septiembre de 2014).

Bajo la vigencia del SEC-95 todos los hospitales alemanes, tanto los privados como los públicos, estaban clasificados fuera del sector Administraciones públicas, en el sector Sociedades no financieras (S.11). La autoridad estadística alemana clasificó los hospitales públicos como unidades institucionales públicas de mercado. Varios motivos conducían a las autoridades estadísticas alemanas a efectuar esta clasificación sectorial⁶¹. En primer lugar, las fuentes de financiación de los hospitales alemanes son diversas, puesto que provienen no solo de las Administraciones públicas (los presupuestos de los *Länder* y de las corporaciones locales, así como de los fondos de la Seguridad Social), sino también de otros seguros distintos de la Seguridad Social, de los propios pacientes y de donaciones de caridad. A pesar de esta diversidad de fuentes de financiación, se puede afirmar que la financiación proviene mayoritariamente de las Administraciones públicas.

La siguiente cuestión relevante es cómo se efectúan los pagos de las Administraciones públicas a los hospitales públicos alemanes. Estos pagos se deciden a lo largo del ejercicio financiero y se efectúan conforme a las actividades realizadas por el hospital (y no en función de sus costes). Este es también el sistema de pago aplicado para los hospitales privados. Finalmente, el factor clave para la clasifica-

⁵⁸ EUROSTAT, *Final findings EDP dialogue visit to Hungary 10-11 June 2014*, 10 de marzo de 2015, Luxemburgo, pp. 10 y 11.

⁵⁹ EUROSTAT, *Final findings EDP standard dialogue visit to Denmark, 24-25 September 2014*, 23 de febrero de 2015, Luxemburgo, p. 15.

⁶⁰ EUROSTAT, *Final Findings EDP Standard Dialogue Visit to Malta 20-21 May 2014*, 11 de noviembre de 2014, Luxemburgo, pp. 18 y 19.

⁶¹ EUROSTAT, *Survey on the sector classification of public hospitals and homes for elderly in ESA95*, 2009.

ción de los hospitales públicos en el sector sociedades no financieras es la existencia de una lista unificada de precios para intervenciones en todos los hospitales, públicos y privados. En particular, un sistema de precios por caso denominado Grupos Relacionados con el Diagnóstico (*DRG*)⁶².

Tras la aprobación del SEC-2010, las autoridades estadísticas alemanas han reiterado ante Eurostat que sus hospitales públicos son unidades institucionales públicas de mercado, al dar cumplimiento a la regla del 50%. No obstante, Eurostat ha señalado la necesidad de analizar con mayor profundidad aspectos adicionales en materia de control, como el alcance del control derivado de acuerdos contractuales. No obstante, como ya apuntamos con anterioridad, la *Task Force* apunta la necesidad de especificar mejor el concepto de control en virtud de acuerdos contractuales⁶³.

2. Conclusiones sobre las Visitas de Diálogo de Eurostat a los Estados miembros

Como se puede apreciar del análisis de las Visitas de Diálogo de Eurostat a los Estados miembros, la clasificación sectorial de los hospitales públicos conforme al SEC-95 no era equivalente en todos los Estados. Bajo esta coyuntura, Eurostat ha cuestionado la clasificación de los hospitales públicos de algunos Estados en el sector sociedades no financieras, al entender que estos no daban cumplimiento al nuevo criterio de mercado del SEC-2010, por no verificarse la regla del 50% (elemento cuantitativo del criterio de mercado), o por no satisfacer los nuevos criterios cualitativos que deben ser analizados al examinar el criterio de mercado (por ejemplo, se debe determinar si el productor público vende sus bienes tanto al Gobierno como a otros clientes o si, por el contrario, el Gobierno es su único cliente⁶⁴).

Frente a esta nueva situación, la respuesta de las autoridades estadísticas nacionales ha sido dispar. Así, algunos Estados han procedido a reclasificar sus hospitales públicos en el sector Administraciones públicas (Austria), mientras que otros defienden el cumplimiento del criterio de mercado establecido en el nuevo SEC-2010 (como es el caso de Alemania).

A efectos de nuestro estudio, centrado en el criterio del control, podemos concluir que las reclasificaciones de hospitales dentro del sector público bajo la vigencia del SEC-2010 se deben a la consideración del no cumplimiento del criterio de mercado, tal y como este se regula en la actualidad. Por tanto, hospitales que eran considerados públicos pero de mercado en términos de SEC-95, pierden su condición de sociedades no financieras. No existen supuestos recogidos en las Visitas de Diálogo con los Estados, hasta noviembre de 2016, de hospitales de naturaleza privada –durante la vigencia del SEC-95– que hayan visto alterada su naturaleza a hospitales públicos tras la aprobación del SEC-2010.

En materia de clasificación de hospitales y criterio de control, Eurostat en la Visita de Diálogo con Alemania, afirma la necesidad de analizar en profundidad la incidencia de los acuerdos contractuales o del grado de financiación pública en la determinación del control del hospital. En consecuencia, este punto es todavía una cuestión pendiente de un mayor análisis por la *Task Force* del MGDD.

Por tanto, en ningún momento Eurostat afirma que la existencia de acuerdos contractuales o la financiación mayoritaria por parte de las Administraciones públicas, sean indicadores de los que, por sí mismos considerados y sin que concurren otros indicadores como el control de los órganos directivos de la unidad, pueda inferirse la naturaleza pública del hospital.

IV. CONCLUSIONES FINALES

Primera.—El Reglamento del SEC-2010, de conformidad con el cual los Estados deben presentar sus datos estadísticos a partir de septiembre de 2014, ha introducido modificaciones para delimitar en mejor medida el perímetro del sector público y del sector administraciones públicas.

A. En relación con el criterio del control, se ha establecido tanto para las sociedades como para las *ISFL*, un conjunto de indicadores para determinar si están controladas o no por el gobierno. Estos

⁶² Véase MACHO, A. B., y MARCO, E., *La aplicación de la normativa contable europea en el sector sanitario público. Estudio comparado sobre la aplicación del Sistema Europeo de Cuentas SEC-95 en los centros sanitarios del Reino Unido, Francia y Alemania*, Consorci de Salut i Social de Catalunya, 2013, págs. 52 a 55.

⁶³ EUROSTAT, *Final Findings EDP Dialogue Visit to Germany 26-27 February 2014, 24 de Septiembre de 2014*, Luxemburgo, p. 37.

⁶⁴ EUROSTAT, *Manual del SEC-2010*, apartado 28 y 29, págs. 23 y 24.

indicadores hacen referencia tanto a aspectos que ya se analizaban en el SEC-95 (como los relativos a la configuración de los órganos directivos de la entidad y a la capacidad de adoptar de forma unilateral decisiones clave para la entidad) y nuevos indicadores que hacen referencia a la financiación (como con quién suscribe la entidad sus acuerdos contractuales y de quién obtiene su financiación mayoritaria). La concurrencia de alguno de los primeros indicadores mencionados determinará por sí misma la consideración de la entidad como controlada por el gobierno.

- B. Respecto del criterio del mercado, el SEC-2010 ha modificado los elementos para determinar si una unidad es de mercado o no de mercado añadiendo, como pre-requisito para la aplicación de la regla cuantitativa del 50%, un criterio cualitativo: concretamente, la obligación de tomar en consideración la relación existente entre las Administraciones públicas y las entidades, especialmente si aquellas son las principales o las únicas compradoras de los productos o servicios prestados por la entidad (monopsonio); y si la entidad compite de verdad en el mercado o es el único proveedor (monopolio).

Segunda.—La aplicación de estos criterios ha sido desarrollada por Eurostat en el *Manual* sobre déficit y deuda públicos del SEC-2010 (edición 2016, utilizada en este trabajo). En relación con la aplicación de los criterios a los hospitales, en el *Manual del SEC-2010* el control no aparece como una cuestión conflictiva; se aplican los criterios generales que hemos descrito y lo importante es quién tiene la capacidad de tomar las decisiones económicas sobre los activos y los pasivos del hospital (no se hace referencia a aspectos como los acuerdos contractuales o la financiación mayoritaria por las administraciones públicas). La cuestión conflictiva en relación con los hospitales públicos es la aplicación del criterio de mercado.

Para ejemplificar que los acuerdos contractuales o la financiación mayoritaria por el Gobierno no son un elemento determinante del control, el propio *Manual del SEC-2010* señala el caso de las entidades educativas. Muchas de estas entidades son instituciones sin ánimo de lucro financiadas mayoritariamente por el gobierno (el gobierno puede incluso asumir directamente algunos gastos). Sin embargo, Eurostat señala que, como cuestión de principio, la mera financiación de la entidad educativa no deber ser, como tal, un criterio determinante para clasificar las entidades educativas sostenidas por el gobierno. El gobierno puede influir en el uso de los fondos, pero si dicha influencia solo toma la forma de respeto a los estándares o normas que se imponen a cualquier entidad educativa, independientemente de su estatuto, entonces eso no es control. Ello debe distinguirse de la intervención directa del gobierno en las decisiones importantes de la entidad (nombramiento de órganos directivos y capacidad de adoptar las decisiones claves de la entidad sin autorización del gobierno).

Tercera.—Del análisis de las Decisiones específicas de Eurostat sobre la clasificación sectorial de entes en aplicación del SEC-2010, se extrae que los indicadores que determinan la naturaleza pública de la unidad institucional son los relativos a la configuración del Consejo de Administración u otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones establecidas en el estatuto de la entidad [indicadores a) a e) apartado 2.38 del SEC-2010 en el caso de las sociedades, e indicadores a) y b) apartado 20.15 del SEC-2010 en los supuestos de *ISFL*]. No existe ninguna Decisión en la que, no habiendo el Gobierno configurado la composición de los órganos de dirección del ente, se haya afirmado igualmente que el ente estaba controlado por el Gobierno.

En ningún caso se han reclasificado entes de privados a públicos por indicadores relativos a la financiación por sí mismos considerados y sin que concurran con otros indicadores.

Cuarta.—En cuanto a las Visitas de Diálogo de Eurostat a los Estados miembros, en materia de hospitales y centros educativos, del estudio de las conclusiones finales de las Visitas se extrae que no se han producido supuestos de reclasificación de hospitales o centros educativos en el sector administraciones públicas por considerar que los indicadores relativos a los acuerdos contractuales o la financiación alteren su naturaleza de unidades institucionales privadas a públicas.

Las reclasificaciones de hospitales en el sector administraciones públicas que se han producido a partir de 2014, en aplicación del SEC-2010, se deben al no cumplimiento del criterio de mercado por parte de los hospitales públicos de algunos Estados, que previamente se clasificaban en el sector “sociedades no financieras”.

Quinta.—A modo de recapitulación, el SEC-2010 introduce elementos relacionados con la financiación tanto para la aplicación del criterio del control (adicionando los indicadores relativos a los acuerdos contractuales y a la financiación mayoritaria por el gobierno), como para la aplicación del criterio

de mercado (analizando la posición de monopsonio del gobierno y de monopolio de la entidad). Lógicamente, si el sector público ocupa la posición de monopsonio, la financiación proveniente de fondos públicos será la mayoritaria. De ello se extrae que hay que delimitar todavía qué alcance tienen estos factores respectivamente en el criterio del control y en el criterio de mercado. Una interpretación muy estricta del papel de la financiación en la determinación del control, llevaría a clasificar todas las *ISFL* financiadas mayoritariamente por el sector público en el sector administraciones públicas (conclusión que niega explícitamente Eurostat en el *Manual del SEC-2010* con el ejemplo de las entidades educativas). Y, por otro lado, que todas las sociedades no financieras que contratan mayoritariamente con el sector público deban incluirse en el sector público, pese a que la composición de sus órganos directivos y la toma de sus decisiones corresponda al sector privado. No consideramos que este sea el objetivo del SEC-2010 y de hecho Eurostat ya ha señalado la necesidad de definir con mayor detalle el impacto de estos indicadores a la hora de determinar el control por parte del gobierno.

Sexta.—Tomando en consideración lo anterior, ello no excluye que, respecto de las sociedades públicas y privadas o instituciones sin fines de lucro que están financiadas mayoritariamente por las administraciones públicas (o que suscriben con estas el mayor número de acuerdos contractuales), sus pasivos deban ser controlados, dado el riesgo que puede suponer para las administraciones públicas⁶⁵. En este punto es clave el concepto de obligaciones contingentes (en el sentido del SEC-2010, apartado 5.11)⁶⁶. Asimismo, cabe recordar lo dispuesto por el artículo 14.3 de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, que establece la obligación de informar a la Comisión sobre los pasivos contingentes del Estado que puedan incidir de forma significativa en los presupuestos públicos^{67 68}.

En síntesis, la financiación mayoritaria por parte del gobierno expone a este último al riesgo y ello significa que hay que incrementar el nivel de control, pero ello no debe suponer que la entidad deba formar parte, en todo caso, del sector administraciones públicas.

⁶⁵ Ya existen supuestos en los que las Administraciones públicas deben informar a la Comisión sobre sus pasivos contingentes frente a entes privados. Así, los Estados deben informar sobre los pasivos contingentes de las Administraciones públicas relacionadas con el sector financiero de cada Estado. Y, en este sentido, también debe informarse sobre las asociaciones público-privadas (APPs) cuyos activos y pasivos están fuera del balance público.

⁶⁶ SEC-2010, apartado 5.11: "Aunque los activos y pasivos contingentes no se registran en las cuentas, son importantes para establecer políticas y elaborar análisis, y debe recogerse información sobre ellos y presentarse como datos suplementarios. Aunque es posible que no se deba hacer ningún pago por los activos y pasivos contingentes, un nivel elevado de contingencias puede indicar un nivel no deseado de riesgo por parte de las unidades que las presentan."

⁶⁷ Artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2011/85/UE del Consejo: "Los Estados miembros publicarán, en lo que respecta a todos los subsectores de las administraciones públicas, la información pertinente sobre los pasivos contingentes que puedan incidir de manera significativa en los presupuestos públicos, en particular las garantías públicas, los préstamos morosos y los pasivos resultantes de la actividad de las corporaciones públicas, indicando su magnitud. Los Estados miembros publicarán asimismo información sobre la participación de las administraciones públicas en el capital de sociedades privadas y públicas en el caso de sumas económicamente importantes."

⁶⁸ Véase: COMISIÓN, *Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre los pasivos implícitos con posibles repercusiones en los presupuestos públicos*, Bruselas, 30.6.2015 COM(2015) 314 final.