

EL TRASPASO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DEL ESTADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: UN MARCO GENERAL

Guillem López-Casasnovas
Alberto Castellanos
Universidad Pompeu Fabra

Sumario

1. El traspaso: dos alternativas básicas
2. El traspaso de gestión: una alternativa menos compleja
3. Posibles conflictos interadministrativos
4. El traspaso de propiedad: ¿de qué estamos hablando?

Es evidente que en los últimos años el concepto de *empresa pública* ha ido perdiendo justificación teórica y presencia fáctica tanto en el ámbito académico como en el propiamente político. Es por este motivo que se podría pensar que el objeto de estudio de este texto peca de un cierto anacronismo. El hecho de que haya todavía un sector público empresarial suficientemente significativo en el Estado español convierte, sin embargo, el tema tratado en un punto importante de la agenda política actual por dos motivos:

—*La descentralización competencial.* Durante los años ochenta hemos vivido el inicio de una importante reestructuración del modelo de Estado: los grandes bloques de gasto corriente han pasado de ser gestionados por la Administración central a ser responsabilidad de las comunidades autónomas. A partir de los años noventa hasta hoy en día, este proceso continúa, y se le añade la otra cara de la moneda: la descentralización de los ingresos del Estado en las comunidades autónomas. Actualmente estamos en una fase nueva de la definición de este nuevo modelo de Estado: casi completada en lo que concierne a descentralización de gasto, pero a la espera de cambios significativos en lo que concierne a la distribución de ingresos, tal como apunta la futura negociación por un nuevo modelo de financiación. Todo ello inspirado en los principios del federalismo fiscal, que vinculan la gestión administrativa al nivel donde se considera más eficiente: teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada territorio, las economías de escala, de información, etc.

—*La nueva concepción política del Estado.* Este proceso de descentralización ha ido acompañado de una supuesta voluntad política de los gobiernos (español y de la Generalidad de Cataluña) de hacer realidad la tan preconizada plurinacionalidad del Estado: pasar de un modelo de constante negociación entre los gobiernos autonómicos y la Administración central a un modelo de voluntad “colaboracionista” ligado a la concepción original del Estado español, del que forman parte los gobiernos autonómicos.

Ante este escenario, no parecería lógico que las empresas públicas quedaran al margen de esta fase crítica de descentralización, y muy especialmente aquellas que llevan a cabo servicios básicos para el desarrollo económico del país: gestión aeroportuaria, comunicación ferroviaria y gestión de infraestructuras en general.

El traspaso: dos alternativas básicas

En el momento de plantear un traspaso de competencias de las empresas públicas del Estado a las comunidades autónomas se presentan dos alternativas diferentes: limitar este traspaso de competencias a un traspaso de la gestión, o bien acompañar este proceso con un traspaso formal de la propiedad de la empresa entre las dos administraciones.

Como tienen implicaciones bastante diferentes, es importante considerar previamente los pros y los contras de limitar la transferencia a un traspaso de gestión. En primer lugar, desde un punto de vista económico-contable parece una opción más práctica, ya que nos ahorramos el proceso de la valoración de los activos que, como veremos con posterioridad, no permite seguir una metodología concreta. No obstante, separar la propiedad de la gestión de la empresa podría originar problemas de coordinación y de agencia. Éstos son problemas especialmente importantes en la empresa pública, como apuntan Picot y Wolff (1994):

- La *dilucidación de responsabilidad*: cualquier responsabilidad que no esté asignada explícitamente por contrato puede ser fuente de un conflicto potencial entre administraciones.
- La *falta de incentivos* para una gestión eficiente: la *difuminación* de los derechos residuales de la propiedad en aspectos clave, como, por ejemplo, la reinversión en la empresa y la correcta gestión del capital, es una causa potencial de gestión ineficiente.
- Conflictos en la *alineación de activos*: aunque se especifique un calendario de privatizaciones, la decisión de venta de los activos de la empresa depende en última instancia del propietario (Administración central), cuyos incentivos diferirán de los del gestor (comunidad autónoma).

A estas consideraciones económicas y de gestión tendrían que sumarse los aspectos legales, que pueden diferir mucho en función de la especificidad de cada empresa, y los aspectos políticos: para la Administración central podría representar un coste excesivo renunciar a un ingreso potencial muy alto (derivado de su posible venta o valor intrínseco), y las comunidades autónomas no podrían asumir (financiera o políticamente) un mecanismo de compensación.

El traspaso de gestión: una alternativa menos compleja

En términos generales, vemos que la vía que genera menos conflictos a corto plazo es la del traspaso de la gestión. Una forma jurídica que puede ser útil como

referente es el contrato-programa (CP). Las características que definen el CP permiten en sí mismas garantizar la autonomía de gestión de las empresas públicas, delimitando claramente las responsabilidades tanto de la Administración como de la empresa pública; explicitar los objetivos económicos de la empresa, especificando cuáles son las decisiones que dependen del equipo gestor de la empresa y aquellas que son impuestas por razones de política económica y social; establecer un plan de actuación para la empresa, donde el equipo gestor se comprometa a conseguir unos objetivos cuantificados relativos a producción, productividad, rentabilidad económica, etc.

Los contratos-programa no son únicamente aplicables a acuerdos entre el Estado y las empresas públicas (EP); también son un instrumento adecuado para resolver problemas que implican la acción de diversas entidades públicas. Es por este motivo que los CP pueden ser una figura jurídica muy útil para vehicular el traspaso de la gestión de las EP del Estado a las comunidades autónomas, ya que permiten establecer las aportaciones y los compromisos de las partes que intervienen en las transferencias. En cualquier caso, la fórmula es compatible con la entrada de los entes descentralizados en los órganos de dirección: la diversidad, ya sea directa —por la pluralidad que representan— o indirecta —por la entrada en los entes de dirección y/o de gestión del capital privado—, es en sí misma un activo importante.

El contrato-programa, de hecho, se ha planteado como una herramienta adecuada para solucionar los problemas que genera el traspaso:

- *Saneamiento de las empresas con pérdidas.* En ninguno de los casos analizados en el Estado (Metro de Madrid, TITSA o FEVE-Valencia) la Administración autonómica (receptora del traspaso de gestión) ha asumido la totalidad de este coste de saneamiento.
- *Futura financiación de los déficits de explotación.* En el caso de que la empresa sea deficitaria, el contrato-programa exige un plan de viabilidad previo al traspaso: mejora de la gestión, reestructuración, etc. La cuestión clave reside aquí en determinar en qué porcentaje (comunidad autónoma y Administración central) se financia este plan.
- *Financiación de las futuras inversiones.* La mayoría de planes de viabilidad van unidos a compromisos de inversión en la empresa. Si observamos la metodología que han seguido los traspasos a través de los contratos-programa en el Estado, no parece que un cambio de titularidad de la empresa tenga que eximir a la Administración central de su responsabilidad inversora y dejar a la Administración autonómica como única responsable.

Posibles conflictos interadministrativos

Limitarse al traspaso de la gestión significa menores costes de transacción, pero no significa que no haya problemas. El primer problema potencial nace al determinar el encaje de este traspaso en el *sistema de financiación* de las comunidades autó-

nomas. Tanto si la empresa es deficitaria como si genera superávit, éste tendría que reflejarse parcialmente en la fuente de financiación incondicional de la Administración central (AC) a las comunidades autónomas con el objeto de que genere los incentivos adecuados; por ejemplo, en el Fondo de suficiencia, de manera similar, a pesar de las diferencias en naturaleza, relativas a los controles de la invalidez en la financiación sanitaria.¹ Fijar estas compensaciones con anterioridad (a partir de la expectativa de resultado de la empresa) puede ser un incentivo para la Administración autonómica para mejorar la eficiencia. No obstante, en ausencia de revisiones periódicas, la compensación conlleva el peligro de quedar obsoleta. En este sentido, el contrato-programa debe compatibilizar el incentivo a la mejora de eficiencia por parte de la comunidad autónoma y la minimización de recursos públicos aportados.

Los otros tres posibles conflictos son de tipo más técnico, pero igualmente importantes a la hora de definir el contrato-programa. El primero es la correcta definición de un *programa de inversiones* Administración central – Administración autonómica – empresa pública, tanto si se especifican a través de un plan de viabilidad como si no lo hacen, con el fin de asegurar una asignación clara de responsabilidades. Es igualmente necesario definir un *calendario* y un *criterio de ventas de activos*, si se da el caso. Si la Administración central continúa siendo la titular de los activos significa que será la potencial beneficiaria de un proceso de privatización. Este proceso afectará igualmente, sin embargo, a la Administración gestora (CA), por lo cual es necesario un acuerdo previo. Finalmente, hay que determinar el *grado de autonomía* con el cual se traspasa la gestión: hay que precisar si se trata de un traspaso tipo *delegación* (sin posibilidad de modificar precios y/o salarios regulados) o de un traspaso tipo *descentralización* (con capacidad normativa de la Administración autonómica). El espíritu más federalista aconsejaría tender hacia la segunda opción.

El traspaso de propiedad: ¿de qué estamos hablando?

Cuando hablamos del traspaso de propiedad de una empresa pública lo primero que deberíamos plantearnos es cuál es la definición de propiedad a que nos referimos. Si estamos hablando de un traspaso entre administraciones públicas que pertenecen al mismo Estado, la propiedad podría ser un hecho irrelevante si no tuviéramos en cuenta una de sus acepciones: el derecho a vender todos los derechos que la propiedad de una empresa supone. Qué administración es la beneficiaria de una posible privatización se convierte, según nuestra opinión, en el hecho más relevante. El traspaso de la titularidad implicaría, pues, el cambio de beneficiario potencial de una futura privatización, lo cual no supone forzosamente que la comunidad autónoma tenga una plena discrecionalidad de venta sobre los activos traspasados.

1. Las comunidades autónomas con un régimen de financiación común.

Ante la existencia de un beneficio potencial se hace necesario, pues, establecer un sistema de valoración para el traspaso (flujos futuros descontados, ponderados por el riesgo de ocurrencia). Entre estos métodos, podemos optar por tomar como bases desde la simple valoración de los resultados a través de los libros de contabilidad, hasta cualquiera de los métodos recomendados por la OCDE para realizar procesos de privatización de empresas públicas: método *price-earnings*, o flujo de caja, entre otros.

El problema añadido en el traspaso entre diferentes niveles de administración es precisamente que no estamos vendiendo los activos a una entidad externa, sino a otro ente público (comunidad autónoma) que indirectamente también ha participado en la financiación privilegiada de la cual han disfrutado estas empresas públicas: ya sea a través de dotaciones presupuestarias o créditos privilegiados (avalados) y/o, en su momento, de anticipos del Banco de España.² De una manera u otra, tienen que descontarse estas ayudas para calcular el valor del traspaso, en la medida en que hayan tenido un coste de oportunidad dentro del gasto por utilización de los propios recursos públicos (no si lo fueron con cargo a agentes públicos externos financiados por financiación general). El método propuesto por Fernández y Ruiz (1996) puede ser útil en general para valorar la ventaja financiera histórica del sector público empresarial.

Incluso teniendo en cuenta este hecho, hay algunos argumentos de peso que ponen en duda que el traspaso de propiedad entre administraciones deba ir acompañado de una contrapartida económica:

- En primer lugar, la concepción integral del Estado de la cual forman parte las comunidades autónomas deja poco margen para justificar un precio de traspaso: no es lógico que los mismos ciudadanos que han financiado indirectamente estas empresas públicas tengan que asumir de nuevo su coste. Esta reflexión genera un contrapunto especialmente grave en Cataluña, donde ha habido una escasísima presencia de empresa pública estatal y, por contra, se han registrado de manera sistemática déficits fiscales muy importantes en el sistema de financiación (también para aquellas empresas públicas en déficit).
- En segundo lugar, los ingresos de tesorería resultantes de los procesos de privatización realizados hasta ahora no se han destinado precisamente a corregir estos desequilibrios territoriales que afectan gravemente a la distribución actual de capital público, sino que han tendido a priorizar el gasto corriente y a conseguir el objetivo macroeconómico de déficit cero. La aplicación en el balance público de los ingresos por venta de activos al rescate, por ejemplo, de las autopistas de peaje en todo el Estado hubiera tenido robustez patrimonial (se pierde un activo y se salda un pasivo al mismo tiempo), hubiera reequilibrado la balanza fiscal y se hubiera hecho implícitamente sin contraargu-

2. Que no fueron posibles después de la Ley de autonomía del Banco de España.

mentación de trato discriminatorio a favor de Cataluña. En cualquier caso, el proceso patrimonial de recuperación de activos parece más coherente que su utilización para la financiación de gasto corriente.

Finalmente, el traspaso de propiedad comporta valorar cuestiones como el impacto territorial del sector público estatal y la calidad de la financiación recibida por las administraciones autonómicas durante sus años de historia, los cuales no por el hecho de que sean complejos hay que dejar de tener en cuenta.