

EL TRASPÀS DE LES EMPRESES PÚBLIQUES DE L'ESTAT A LES COMUNITATS AUTÒNOMES: UN MARC GENERAL

Guillem López-Casasnovas
Albert Castellanos
Universitat Pompeu Fabra

Sumari

1. El traspàs: dues alternatives bàsiques
2. El traspàs de gestió: una alternativa menys complexa
3. Possibles conflictes interadministratius
4. El traspàs de propietat: de què estem parlant?

És prou evident que en els últims anys el concepte d'*empresa pública* ha anat perdent justificació teòrica i presència fàctica tant en l'àmbit acadèmic com en el pròpiament polític. És per aquest motiu que hom podria pensar que l'objecte d'estudi d'aquest text peca d'un cert anacronisme. El fet que hi hagi encara un sector públic empresarial prou significatiu a l'Estat espanyol converteix, però, el tema tractat en un punt important de l'agenda política actual per dos motius:

— *La descentralització competencial.* Durant els anys vuitanta hem viscut l'inici d'una important reestructuració del model d'Estat: els grans blocs de despesa corrent han passat de ser gestionats per l'Administració central a ser responsabilitat de les comunitats autònomes. A partir dels anys noranta fins avui dia, aquest procés continua, i s'hi afegeix l'altra cara de la moneda: la descentralització dels ingressos de l'Estat a les comunitats autònomes. Actualment estem en una fase nova de la definició d'aquest nou model d'Estat: gairebé completada pel que fa a descentralització de despesa, però a l'espera de canvis significatius pel que fa a la distribució d'ingressos, tal com apunta la futura negociació per un nou model de finançament. Tot plegat, inspirat en els principis del federalisme fiscal, els quals vinculen la gestió administrativa al nivell on es considera més eficient: tenint en compte les necessitats específiques de cada territori, les economies d'escala, d'informació, etc.

— *La nova concepció política de l'Estat.* Aquest procés de descentralització ha anat acompanyat d'una pretesa voluntat política dels governs (espanyol i de la Generalitat de Catalunya) de fer realitat la tan preconitzada plurinacionalitat de l'Estat: passar d'un model de constant negociació entre els governs autonòmics i l'Administració central a un model de voluntat "col·laboracionista" lligat a la concepció original de l'Estat espanyol, del qual els governs autonòmics formen part.

Davant d'aquest escenari, no semblaria lògic que les empreses públiques quedessin al marge d'aquesta fase crítica de descentralització, molt especialment les que

duen a terme serveis bàsics per al desenvolupament econòmic del país: gestió aeroportuària, comunicació ferroviària i gestió d'infraestructures en general.

El traspàs: dues alternatives bàsiques

A l'hora de plantejar un traspàs de competències de les empreses públiques de l'Estat a les comunitats autònomes es presenten dues alternatives diferents: limitar aquest traspàs de competències a un traspàs de la gestió, o bé acompanyar aquest procés amb un traspàs formal de la propietat de l'empresa entre les dues administracions.

Com que tenen implicacions força diferents és important considerar prèviament els pros i els contres de limitar la transferència a un traspàs de gestió. En primer lloc, des d'un punt de vista economicocomptable sembla una opció més pràctica, ja que ens estalviem el procés de la valoració dels actius que, com veurem amb posterioritat, no permet de seguir una metodologia concreta. No obstant això, separar la propietat de la gestió de l'empresa podria originar problemes de coordinació i d'agència. Aquests són problemes especialment importants en l'empresa pública, tal com assenyalen Picot i Wolff (1994):

- La *dilucidació de responsabilitats*: qualsevol responsabilitat que no estigui assignada explícitament per contracte pot ser font d'un conflicte potencial entre administracions.
- La *manca d'incentius* per a una gestió eficient. La "difuminació" dels drets residuals de la propietat en aspectes clau, com són la reinversió en l'empresa i la correcta gestió del capital, és una causa potencial de gestió ineficient.
- Conflictes en l'*alienació d'actius*: tot i que s'especifiqui un calendari de privatitzacions, la decisió de venda dels actius de l'empresa depèn en última instància del propietari (Administració central), els incentius del qual diferiran dels del gestor (comunitat autònoma).

A aquestes consideracions econòmiques i de gestió s'haurien de sumar els aspectes legals, que poden diferir molt en funció de l'especificitat de cada empresa, i els aspectes polítics: per a l'Administració central podria representar un cost excessiu renunciar a un ingrés potencial molt alt (derivat de la seva possible venda o valor intrínsec), i les comunitats autònomes no podrien assumir (financerament o políticament) un mecanisme de compensació.

El traspàs de gestió: una alternativa menys complexa

En termes generals, veiem que la via que genera menys conflictes a curt termini és la del traspàs de la gestió. Una forma jurídica que ens pot ser útil com a referent és el contracte-programa (CP). Les característiques que defineixen el CP permeten en si mateixes garantir l'autonomia de gestió de les empreses públiques, delimitant

clarament les responsabilitats tant de l'Administració com de l'empresa pública; explicitar els objectius econòmics de l'empresa, especificant quines són les decisions que depenen de l'equip gestor de l'empresa i les que són imposades per raons de política econòmica i social; establir un pla d'actuació per a l'empresa, on l'equip gestor es compromet a aconseguir uns objectius quantificats relatius a producció, productivitat, rendibilitat econòmica, etc.

Els contractes-programa no són únicament aplicables a acords entre l'Estat i les empreses públiques (EP); també són un instrument adequat per resoldre problemes que impliquen l'acció de diverses entitats públiques. És per aquest motiu que els CP poden ser una figura jurídica molt útil per vehicular el traspàs de la gestió de les EP de l'Estat a les comunitats autònomes, ja que permeten d'establir les aportacions i els compromisos de les parts que intervenen en les transferències. En qualsevol cas, la fórmula és compatible amb l'entrada dels ens descentralitzats en els òrgans de direcció: la diversitat, ja sigui directa —per la pluralitat que representen— o indirecta —per l'entrada en els ens de direcció i/o de gestió del capital privat—, és en si mateixa un actiu important.

El contracte-programa, de fet, s'ha plantejat com una eina adequada per solucionar els problemes que genera el traspàs:

- *Sanejament de les empreses amb pèrdues.* En cap dels casos analitzats a l'Estat (Metro de Madrid, TITSA o FEVE-València) l'Administració autonòmica (receptora del traspàs de gestió) ha assumit la totalitat d'aquest cost de sanejament.
- *Finançament futur dels dèficits d'explotació.* En cas que l'empresa sigui deficitària, el contracte-programa exigeix un pla de viabilitat previ al traspàs: millora de la gestió, reestructuració, etc. La qüestió clau resideix aquí a determinar en quin percentatge (comunitat autònoma i Administració central) es finança aquest pla.
- *Finançament de les inversions futures.* La majoria de plans de viabilitat van lligats a compromisos d'inversió a l'empresa. Si observem la metodologia que han seguit els traspàsos a través dels contractes-programa a l'Estat, no sembla que un canvi de titularitat de l'empresa hagi d'eximir l'Administració central de la seva responsabilitat inversora i deixar l'Administració autonòmica com a única responsable.

Possibles conflictes interadministratius

Limitar-se al traspàs de la gestió significa menys costos de transacció, però no significa que no hi hagi problemes. El primer problema potencial neix en determinar l'encaix d'aquest traspàs al *sistema de finançament* de les comunitats autònomes. Tant si l'empresa és deficitària com si genera superàvit, aquest s'hauria de reflectir parcialment en la font de finançament incondicional de l'Administració central (AC) a les comunitats autònomes a fi i efecte que generi els incentius adequats; per

exemple, en el fons de suficiència, de manera similar, tot i les diferències en natura, relatives als controls de la invalidesa en el finançament sanitari.¹ Fixar aquestes compensacions amb anterioritat (a partir de l'expectativa de resultat de l'empresa) pot ser un incentiu per a l'Administració autonòmica per millorar-ne l'eficiència. No obstant això, en absència de revisions periòdiques, la compensació té el perill de quedar obsoleta. En aquest sentit, el contracte-programa ha de compatibilitzar l'incentiu a la millora d'eficiència per part de la comunitat autònoma i la minimització de recursos públics aportats.

Els altres tres possibles conflictes són de tipus més tècnic, però igualment importants a l'hora de definir el contracte-programa. El primer és la correcta definició d'un *programa d'inversions* Administració central – Administració autonòmica – empresa pública, tant si s'especifiquen a través d'un pla de viabilitat com si no ho fan, per tal d'assegurar una assignació clara de responsabilitats. Igualment necessari és definir un *calendari* i un *criteri de vendes d'actius*, si és el cas. Si l'Administració central continua sent la titular dels actius significa que serà la potencial beneficiària d'un procés de privatització. Aquest procés afectarà igualment, però, l'Administració gestora (CA), per la qual cosa es fa necessari un acord previ. Finalment, cal determinar el *grau d'autonomia* amb el qual es traspasa la gestió: s'ha de precisar si es tracta d'un traspàs tipus *delegació* (sense possibilitat de modificar preus i/o salaris regulats) o d'un traspàs tipus *descentralització* (amb capacitat normativa de l'Administració autonòmica). L'esperit més federalista aconsellaria tendir cap a la segona opció.

El traspàs de propietat: de què estem parlant?

Quan parlem de traspàs de propietat d'una empresa pública el primer que ens hauríem de plantejar és la definició de propietat a la qual ens referim. Si estem parlant d'un traspàs entre administracions públiques que pertanyen al mateix Estat, la propietat podria ser un fet irrellevant si no tinguéssim en compte una de les seves accepcions: el dret de vendre tots els drets que la propietat d'una empresa comporta. Quina Administració resta beneficiària d'una possible privatització esdevé, segons el nostre parer, el fet més rellevant. El traspàs de la titularitat implicaria, doncs, el canvi de beneficiari potencial d'una futura privatització, fet que no representa forçosament que la comunitat autònoma tingui una plena discrecionalitat de venda sobre els actius traspassats.

Davant de l'existència d'un benefici potencial es fa necessari, doncs, establir un sistema de valoració per al traspàs (fluxos futurs descomptats, ponderats pel risc d'ocurrència). Entre aquests mètodes, podem optar per prendre com a bases des de la simple valoració dels resultats a través dels llibres de comptabilitat, fins a qualsevol dels mètodes recomanats per l'OCDE per realitzar processos de privatització d'empreses públiques: mètode *price-earnings*, flux de caixa (*cash flow*), entre d'altres.

1. Les comunitats autònomes amb un règim de finançament comú.

El problema afegit en el traspàs entre diferents nivells d'Administració és precisament que no estem venent els actius a una entitat externa, sinó a un altre ens públic (comunitat autònoma) que indirectament també ha participat en el finançament privilegiat del qual han gaudit aquestes empreses públiques: ja sigui a través de dotacions pressupostàries o crèdits privilegiats (avalats) i/o, en el seu moment, d'avançaments del Banc d'Espanya.² D'una manera o altra, s'han de descomptar aquests ajuts per calcular el valor de traspàs, en la mesura que hagin tingut cost d'oportunitat dintre de la despesa per utilització dels propis recursos públics (no si ho van ser amb càrrec a agents públics externs finançats pel finançament general). En general, ens pot ser útil el mètode proposat per Fernández y Ruiz (1996) per valorar l'avantatge financer històric del sector públic empresarial.

Tot i tenir en compte aquest fet, hi ha alguns arguments de pes que posen en dubte que el traspàs de propietat entre administracions hagi d'anar acompanyat d'una contrapartida econòmica:

- En primer lloc, la concepció integral de l'Estat de la qual formen part les comunitats autònomes deixa poc marge per justificar un preu de traspàs: no és lògic que els mateixos ciutadans que han finançat indirectament aquestes empreses públiques hagin d'assumir de nou el seu cost. Aquesta reflexió genera un contrapunt especialment greu a Catalunya, on hi ha hagut una escassíssima presència d'empresa pública estatal i, per contra, s'han registrat de manera sistemàtica dèficits fiscals molt importants en el sistema de finançament (també per a les empreses públiques en dèficit).
- En segon lloc, els ingressos de tresoreria resultants dels processos de privatització efectuats fins ara no s'han destinat precisament a corregir aquests desequilibris territorials que afecten greument la distribució actual de capital públic, sinó que han tendit a prioritzar despesa corrent i a aconseguir l'objectiu macroeconòmic de dèficit zero. L'aplicació en el balanç públic dels ingressos per venda d'actius al rescat, per exemple, de les autopistes de peatge a tot l'Estat haguera tingut robustesa patrimonial (es perd un actiu i se salda un passiu alhora), haguera reequilibrat la balança fiscal i s'haguera fet implícitament sense contraargumentació de tracte discriminatori en favor de Catalunya. En qualsevol cas, el procés patrimonial de redreçament d'actius sembla més coherent que la seva utilització per al finançament de despesa corrent.

Finalment, el traspàs de propietat comporta valorar qüestions com ara l'impacte territorial del sector públic estatal i la qualitat del finançament rebut per les administracions autonòmiques durant els seus anys d'història, els quals no pel fet que siguin complexos hem de deixar de tenir en compte.

2. Que no van ser possibles després de la Llei d'autonomia del Banc d'Espanya.