



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 6, enero-mayo 1989, pp. 109-120

Las empresas municipales y la economía mixta en la República Federal de Alemania

Karl Ahrens

Miembro del Bundestag, Director de la Federación de empresas municipales (R.F.A.)

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 1989 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

LAS EMPRESAS MUNICIPALES Y LA ECONOMIA MIXTA EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

KARL AHRENS

Miembro del Bundestag, Director de la
Federación de empresas municipales (R.F.A.) (*)

(*) Ponencia presentada en
lengua francesa en el XVII.º
Congreso Internacional del CI-
RIEC. (Burdeos) Traducción de
Consuelo Jover Pons.

En la R.F.A. se entiende por empresas de economía mixta aquellas dónde los poderes públicos y los socios privados se reparten el capital. El porcentaje de cada uno de los socios puede variar pero solamente hablaremos de empresa de economía mixta cuando el socio minoritario detente al menos un 25% + 1 de las participaciones de capital con derecho a voto pues, según nuestras Leyes, algunos derechos de la minoría están sujetos a ese porcentaje. En el caso de una participación inferior a esa tasa, hablaremos de una empresa de economía mixta cuando los derechos adquiridos de los socios sean garantizados en los estatutos o en el contrato de la sociedad.

Desde la época precedente a la primera guerra mundial, las empresas de economía mixta han jugado un papel importante en cuanto a la intervención de los poderes públicos en la economía. El gran interés que suscita hoy de nuevo esta clase de empresa está relacionado con el debate sobre eventuales privatizaciones y con las acciones que el propio Estado federal emprende y que tienen relación con sus propias empresas. Esta forma de privatización se fundamenta ante todo en consideraciones de fondo: el Estado debe desligarse de su actividad económica en la medida en que esta última no sea totalmente imprescindible para la realización de ciertas funciones públicas.

Por otra parte, intervienen consideraciones de tipo financiero: el producto de las privatizaciones debe servir para equilibrar el presupuesto.

No voy a analizar aquí la política de privatización del Bundestag o a criticarla. Naturalmente, en primer lugar cabe preguntarse si las privatizaciones parciales llevadas a cabo o en vía de realización que desembocan en la formación de empresas de economía mixta no son consideradas más que como un paso transitorio hacia la privatización total, y en cierto modo, como un medio de mitigar ciertas críticas.

Tampoco vamos a examinar más adelante si en cada caso ha habido la suficiente concienciación por parte del Estado y especialmente qué consecuencias se derivan a nivel

estructural de la empresa y del costo de la participación, eventualmente todavía a cargo del Bundestag. Por ejemplo, no han habido en absoluto implicaciones en la privatización de la VEBA (energía y química) y la privatización parcial de las Vereinigte Industrieanlagen AG en la estructura del sector de la electricidad en Alemania. Referente a la privatización de la compañía Lufthansa, en la intervención del Ministro-Presidente bávaro Strauss, sólo se han tocado a fondo dos puntos decisivos, a saber: por una parte, la importancia de la función pública de esta sociedad nacional de transportes aéreos y por otra, el coste de la participación del Bundestag para mantener y garantizar sus intereses en la política de empresa de la Lufthansa —haciendo hincapié en las aportaciones privadas minoritarias de capital. Es en estos puntos donde se basan mis observaciones respecto a los límites de la empresa mixta en el área municipal. Igualmente, se trata de fijar el principal objetivo de la función pública y del juicio que merezcan las empresas de economía mixta respecto a esta función.

Mi exposición se ve favorecida por el hecho de que la actividad económica de los municipios está desde hace mucho tiempo —con alguna excepción— limitada a ciertas áreas como son el suministro del agua y de la energía, los transportes urbanos, el ahorro y la vivienda. Me vaís a permitir que me limite esencialmente a las empresas de los servicios públicos y de transporte, las cuales me son especialmente afines en el marco de mis actividades en Colonia en la sede de la Federación de las empresas municipales, mientras que los problemas relacionados con el ahorro y la vivienda son de especial significado y requieren por ello una atención específica.

En materia de servicios públicos, los municipios intervienen a dos niveles muy diferentes.

Desde hace décadas, un gran número de poderes públicos locales —ciudades, municipios— están integrados en asociaciones o "sindicatos" de comunidades. De esas asociaciones, hoy sólo queda una que sea pública y que reco-

La experiencia demuestra que incluso allí donde los poderes municipales ostentan la mayoría, es muy difícil hacerla efectiva en todo lo que concierne a la gestión propiamente dicha.

ja varios servicios de suministro de la energía: Energieversorgung Schwaben AG en Stuttgart. Las demás asociaciones son empresas mixtas en las cuales el nivel de participación municipal es muy variable, llegando hasta la total privatización. En el caso especialmente importante de la Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk en Essen, el derecho de voto plural está asociado a la participación pública de capital. En esta estructura regional asociativa, la duda que se plantean los municipios estriba en decidir si mantienen, reducen o abandonan su participación en los eventuales aumentos de capital. La experiencia demuestra que incluso allí donde los poderes municipales ostentan la mayoría o una mayoría cualificada, es muy difícil hacerla efectiva en todo lo que concierne a la gestión propiamente dicha. En algunos casos, las limitaciones de la influencia pública en la empresa mixta han quedado muy definidas. Ya volveré sobre ello.

La actividad de los municipios en el campo que les es específico, destaca fuertemente en el régimen de participaciones. Se trata entonces del conjunto de empresas municipales de servicios y de transporte en el sentido propio, encargadas de garantizar el suministro local de electricidad, gas, calor, agua y transporte de personas. Estas empresas varían ampliamente en sus dimensiones pero todas ellas tienen estructuras muy parecidas; ellas ostentan, en el conjunto de la economía de servicio, una posición solidamente establecida y son siempre —lo que es especialmente importante para mí— empresas públicas puras, siendo en ellas hasta ahora excepción las fórmulas mixtas.

Algunas preguntas fundamentales se plantean aquí. ¿Este estado de cosas debe seguir manteniéndose? ¿Podrá serlo? ¿Lo será? O bien se aplicarán soluciones mixtas a esas empresas y qué consecuencias tendrá ello?

En los términos de la legislación municipal alemana, los municipios no pueden crear o gestionar empresas a no ser en el supuesto de que un objetivo público lo justifique o —según otras teorías— lo requiera. En lugar de "objetivo pú-

blico" se podría hablar de función pública. Únicamente la constitución bavarense, en su artículo 83, prevee expresamente que el suministro a la población de electricidad, gas, agua y transportes urbanos escape del control de acción de los municipios. Pero esto está, a mi parecer, universalmente reconocido. Los municipios pueden cumplir esta función a través del otorgamiento de concesiones a otras empresas o creando sus propias empresas cuya función consistirá entonces precisamente en asumir el servicio en estrecha colaboración con ellas.

La estructura de tal empresa municipal se caracteriza, por un lado, por sus estrechas relaciones con el municipio y la política municipal, y por otro, por la necesidad de que el campo de acción del municipio y el de la empresa se identifiquen en lo esencial. Habrá que volver sobre este punto.

Esto no afecta solamente —como se ha dicho alguna vez— a la política de precios. En las circunstancias actuales, es mucho más importante la relación entre los servicios y los planes de actuación urbana para el suministro de energía y una organización del transporte que sean racionales, económicos y beneficiosos para el entorno. Se tiende, cada vez más, a enmarcar esta relación en un "concepto local global" y a mejorar el procedimiento de decisión que requiere.

Entre estas funciones, debemos destacar lo que los economistas llaman la función-objetivo de la empresa. Las ordenanzas comunitarias exigen que la empresa sea gestionada de tal manera que el objetivo público —es decir la función pública— se realice de manera permanente y que, en la medida en que ello no dificulte su realización, se consiga un resultado beneficioso para la comunidad. El objetivo público se convierte de esta manera en lo primordial. La consecución de un resultado, o como se dice generalmente de un beneficio, se presenta como objetivo secundario. Esta formulación está bien pensada! Se parte aparentemente del principio de que los dos objetivos pueden alcanzarse paralelamente a largo plazo, aunque en ciertos casos, ello pue-

da desembocar en conflictos.

La necesidad de garantizar de que esta función-objetivo sea también continuamente respetada en la práctica cotidiana está resuelta, en el caso de una "régie" —que es una forma de empresa que jurídicamente depende y está administrada como un patrimonio comunitario propio— por la estrecha relación existente entre la comunidad y la empresa y por la identidad parcial de los organismos. En el caso de una sociedad con responsabilidad limitada (GmbH) o por acciones (AG), las cosas son mucho más complicadas, —aunque en el caso de una sociedad con responsabilidad limitada es más sencillo porque para ella la ley es tan sumamente flexible que una empresa de estas características puede, en un caso extremo, ser transferida a una "régie" antes que a una sociedad por acciones, en la cual el reparto de las competencias en el seno de las ordenanzas está determinado por la Ley. En este último caso, el órgano de decisión es el Consejo de Supervisión y la concreción de los objetivos de la Comunidad depende de la confianza que ésta puede depositar en sus representantes en el seno de este organismo.

¿Qué ocurriría entonces en el caso de una participación privada en el capital de una empresa semejante a la que acabamos de describir en lo concerniente a su función y estructura, es decir en el caso de una solución mixta? ¿Qué variación tendría el orden de prioridad asignado a los objetivos?

Para el municipio —tal y como se desprende claramente de algunas ordenanzas municipales— la función pública seguiría siendo el objetivo primero. Para los accionistas privados, se trataría por el contrario del beneficio. Ello puede lograrse a condición de que los dos objetivos puedan concretarse simultáneamente, lo que naturalmente es tanto más posible en la medida en que la función pública no esté particularmente determinada —como es el caso de buen número de empresas mixtas del Estado y como lo será, sin lugar a dudas, en el caso de las empresas mixtas del Bund—. Se habla deliberadamente de un equilibrio entre los objetivos

del usuario y los intereses de los accionistas privados.

La cuestión ¿qué va a ser de la función pública? se plantea cuando los dos objetivos entran en conflicto el uno con el otro, es decir cuando se produce lo que en economía de la empresa se llama un conflicto de objetivos en el seno de la empresa. Veamos a continuación unos ejemplos sencillos: el municipio quisiera, para reducir la polución atmosférica, erigir una central calorífica y construir urgentemente una red de distribución de calor; o aún más, quisiera formar parte de un proyecto a largo plazo de traslado de agua a distancia; y todo ello, a pesar de que, tanto en un caso como en el otro, el nivel de beneficio obtenido por la empresa en cuestión quedaría afectado. Es aquí donde se centra el conflicto en las aportaciones particulares de capital. Y esto puede incluso desembocar en la solicitud de indemnizaciones. A este respecto, debo recordarles las periclipacias de la empresa de electricidad en Hambourg o de la empresa de electricidad en Rhénanie Westphalie a propósito de una eventual desvinculación en materia nuclear.

No es este el momento de saber si tal exigencia está justificada o no, o si es o no razonable. Quiero simplemente hacerles notar que las reclamaciones masivas de indemnizaciones que han efectuado esos colectivos ponen en candelero las relaciones jurídicas y de fuerza en el seno de las empresas mixtas. Las indemnizaciones exigidas por la empresa afectada pueden incluso ser eliminadas con la firma de un contrato formal. Pero hay que dejar bien claro que en el caso tratado es "quien tiene la última palabra": ¿qué accionista privado renunciaría a sus derechos frente al poder público?

La solución mixta para las empresas que intervienen en el área de los servicios públicos locales y los transportes urbanos debería ser objeto de mayores reservas.

De esta reflexiones sacamos una conclusión: sin querellante no hay juicio; dicho de otra forma, cuando un poder público es el único propietario de una empresa, ya sea sociedad anónima o sociedad de responsabilidad limitada, no puede lesionar a nadie con su comportamiento. Así pues no hay querellante y en consecuencia los jueces no pueden llegar a tener conocimiento de causa alguna. Considero que

este es un punto de vista muy importante, según el cual, si se opta por las empresas públicas, esto va a ir en oposición con las soluciones mixtas.

Hasta ahora he expuesto las razones por las cuales, según mi opinión, la solución mixta para las empresas que intervienen en el área de los servicios públicos locales y los transportes urbanos debería ser objeto de mayores reservas. Sin embargo han habido y seguirán habiendo excepciones. En cualquier caso, debo estudiar si existen razones —y si es así, cuales son— que puedan arrastrar un ayuntamiento a hacer caso omiso de esas reservas y considerar la solución mixta.

En primer lugar podría tratarse en realidad de la creencia, por parte del ayuntamiento de poder mejorar su situación financiera desprendiéndose de parte de las empresas que le pertenecen, es decir, transformando en dinero, sino su totalidad, sí buena parte de ellas. De esta manera actúa el Bund. Ya volveré brevemente sobre ello más adelante cuando examine los problemas financieros.

En segundo lugar, el municipio puede que no desee participar aportando fondos propios para una ampliación de capital de su empresa y sí recurriendo al capital privado. La pregunta se plantea como una variante en ciertas circunstancias, cuando se trata de retomar desde el exterior un área municipal que haya sido anteriormente desatendida. En fin, se puede tener la impresión de que, en algunos casos particulares, la integración necesaria de la central eléctrica municipal dentro de una asociación o de un grupo de empresas asociadas no puede conseguirse aparentemente —habida cuenta de las relaciones de fuerza en el sector de la electricidad— más que con la intervención del grupo en la empresa.

Voy a intentar ceñirme más adelante a la problemática que ya he mencionado en segundo lugar pues seguramente será la que mayor importancia cobre en el futuro entre las posibles soluciones mixtas. En resumen, en la mayoría de las ciudades y de los municipios se ha desarrollado una situa-

ción híbrida como consecuencia del hecho de que el principal campo desatendido por una empresa municipal pura está rodeado de una corona más o menos grande de zonas periféricas que a su vez, están desatendidas por otras, es decir por grupos o sociedades regionales. Las agrupaciones de municipios, resultado de la reforma municipal, han aumentado considerablemente el número de estos casos. Las concesiones existentes no han sido afectadas por la reforma. Pero las asociaciones representativas de las ciudades y municipios han incitado a sus miembros —por lo menos en aquellos casos donde existía ya una empresa municipal líder de servicio público— a ampliar el sector que ellas no cubrían en el momento en que la concesión finaliza. Como puede imaginarse, la situación ha provocado tensiones considerables en el seno del sector de la electricidad. Es comprensible que las empresas regionales o los grupos existentes en este sector no acepten un menor margen de acción. Así pues, en estos casos, los municipios tienden a la creación de una empresa común en la que las dos partes aporten sus instalaciones. En la medida en que las empresas regionales o reagrupadas sean sociedades mixtas, ello obliga evidentemente al municipio en cuestión a plantearse soluciones mixtas. En algunos casos, esto puede también dar lugar a una empresa pública mixta en la que están asociados varios poderes públicos. Como las concesiones llegan a término en diferentes momentos, se trata un proceso muy largo. No obstante, el año 1995 marcará una ruptura en la medida en que, al término de la ley alemana sobre las prórrogas, gran número de antiguos contratos de concesión finalizarán legalmente el 31 de diciembre de 1994. Esta acumulación de casos en el tiempo no podrá evidentemente resolverse sin crear problemas. Las asociaciones de ciudades y municipios coinciden —y comparto esta opinión— en que no se puede dejar pasar esta ocasión. La indispensable reanudación de las redes debe ser enteramente financiada; a este respecto, no existe ninguna oposición a esta reanudación. Precisamente en estos casos, me opongo a la creación de una empresa mix-

ta o de una empresa pública mixta. No veo la necesidad para las ciudades y sus empresas, de dispersar las posibilidades de desarrollo que se les ofrece.

El carácter mixto de las empresas también tiene evidentemente un aspecto financiero. Insisto brevemente imaginando los dos escenarios siguientes:

—Tenemos necesidad de dinero; dejennos vender al menos una parte de nuestra empresa. Ya que seguimos conservando la mayoría, eso debería ser suficiente.

—No disponemos de dinero para financiar las inversiones o para prorrogar una concesión caducada. Necesitamos capital privado.

Se trata por ejemplo, de que la mala situación de las finanzas de los municipios explique la existencia a nivel regional de la mayoría de las empresas mixtas. La situación financiera de los municipios no es buena y debería agravarla la reforma fiscal de 1990. No debe pues extrañarnos encontrarnos con los argumentos anteriormente expuestos en la discusiones de política comunal. El ex-primer ministro Macmillan hizo esta caústica reflexión: "Con sus privatizaciones, Margareth Thatcher vende la plata de la familia". Este conservador del que podríamos pensar que no estaba a favor de las empresas públicas, expresó así con fuerza, su desacuerdo ante una política financiera en la cual el patrimonio del Estado se saca a subasta con la finalidad de cubrir los deficits presupuestarios o de disminuir los impuestos. Un particular puede sentirse obligado, por sus dificultades financieras agudas o por sus acreedores, a vender una parte substancial de sus bienes. Pero, ¿cuáles serían las consecuencias de tales medidas para las finanzas de los poderes públicos, los cuales no solamente deben pensar en el hoy y en el mañana sino también en la planificación a largo plazo?

Referido al volumen del presupuesto en cuestión, el producto que resultaría de la venta del patrimonio aparece siempre muy disminuido. Quedara evidentemente absorbido de una manera u otra y desaparecerá en la masa financiera sin prácticamente dejar huella, sobre todo si la óptica alcanza

varios años. La situación financiera del Estado y en especial la de los municipios viene determinada por las recaudaciones habituales y por los incrementos de crédito derivados; estas recaudaciones aisladas no sirven para nada o casi nada, lo único que consiguen es oscurecer la situación financiera. Los municipios muestran desinterés por estas recaudaciones en la medida en que unos parámetros de sus finanzas dependen de las decisiones que sean tomadas a otro nivel político. Parecidos razonamientos no son pues admisibles ni para las privatizaciones, ni incluso para privatizaciones parciales; la pregunta final es siempre la misma: ¿hay o no hay una función pública que cumplir?

El segundo escenario evocado presenta seguramente un mayor interés a los ojos de numerosos adeptos. Creemos no poder reunir los capitales necesarios para hacer grandes inversiones o para la recompra de redes enteras de municipios integrados y buscamos un socio privado o bien nos dejamos persuadir de rodear el problema de aportación de capital con la creación de una empresa común en la que cada parte aporte sus activos.

Para este tipo de razonamiento financiero, hay que partir del hecho indiscutible de que el capital privado sólo se compromete allí donde haya una inversión rentable, de una empresa rentable. Pero si se presenta el caso, cuando al menos el rendimiento habitual del mercado puede estar garantizado a largo plazo, entonces todo poder público, bien se trate del Estado o de un municipio, está en condiciones de financiar la inversión requerida sin repercusión negativa sobre su margen de maniobra financiera. Y estas condiciones se encuentran especialmente presentes en el sector de la electricidad. Por el contrario, para unas inversiones no rentables o para empresas cuya rentabilidad sea mala o incluso nula, no hallaremos ningún socio privado.

No existe pues razón alguna para desestimar las ocasiones de desarrollar las empresas municipales, "complementarlas" y conservarlas en tanto que elementos estables de la autogestión municipal. No hay motivo para pensar que

la economía de servicio no sea también de utilidad en el futuro.

Y ya termino!

San Mateo (6/24) dijo con gran rigor bíblico: "Nadie puede servir a dos señores a la vez". Es evidente que, habitualmente, las cosas no suceden de forma tan sencilla. Para ser más concreto: existen seguramente muchas empresas mixtas que se comportan de manera satisfactoria y en las que no se llega a las manos. Esto puede explicarse por varios motivos: puede suceder por ejemplo que alguno de los dos dueños de la empresa —no es raro que se trate del poder público— se deje llevar; en la práctica es el otro quien decide. También puede suceder que los dos dueños estén a la defensiva y entonces es la dirección la que se regocija. Estas son unas consideraciones que no pueden aceptarse tratándose de empresas con una función pública importante que cumplir. Los diferentes objetivos de los socios pueden parecer compatibles durante mucho tiempo e incluso pueden llegar a serlo efectivamente, pero el caso discutible es el caso serio. Cuando se quiere elegir, hay que distinguir si la fórmula mixta es apropiada o no para acometer las tareas que se exigen en ciertos campos de la actividad pública. Desde mi punto de vista, se puede decir en general que, desde la óptica de los municipios que lo es también de sus organizaciones representativas, los límites de las soluciones mixtas para con sus empresas, quedan al igual que anteriormente, estrechamente encuadrados si partimos del principio de que esas empresas deben mantener su esencia y ser gestionadas en función de su "filosofía" particular.