

# Desarrollo de la privatización en la República Federal de Alemania: problemas, situación actual, perspectivas (\*)

**SUMARIO:** I. PROBLEMAS. 1. El marco político-constitucional. 2. La privatización como un concepto abierto. 3. Controversias de política social y económica. 4. Determinación científica de las funciones públicas. II. SITUACION ACTUAL. 1. La privatización en la Federación. 2. La *Bundespost* y la *Bundesbahn* como patrimonios especiales. 3. La privatización en los *Länder*. 4. La privatización en la esfera municipal. III. PERSPECTIVAS. 1. Condiciones socioeconómicas de la privatización. 2. Constelaciones políticas de la privatización.

## I. PROBLEMAS

La actividad económica del Estado constituye en Alemania un elemento esencial de su historia moderna. En un tiempo, las rentas del patrimonio estatal representaban, junto con los impuestos, una parte importante de los ingresos públicos y las propiedades estatales, bosques, minas y salinas eran un factor determinante del desarrollo socioeconómico. Pero el paso de la filosofía estatal mercantilista a la libertad provocó la enajenación a manos privadas de las empresas estatales, industriales y agrícolas. No obstante, ni la privatización de la propiedad inmobiliaria del Estado ni las doctrinas económicas liberales pu-

---

El INAP y la Redacción de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA quieren dejar constancia de su agradecimiento tanto al autor como a la Editorial Heymanns Verlag y su revista *Verwaltungsarchiv* (Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik) por la autorización otorgada para la traducción y publicación de este trabajo, a partir de un texto publicado en dicha revista, tomo 79, número 3, 1 de julio de 1988, pp. 241 a 271, ambas inclusive.

(\*) Este texto fue redactado en inglés como informe para un coloquio internacional «Progress and Development in Privatization», organizado por la School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, abril 1988.

dieron evitar las intervenciones estatales que se seguían produciendo. A partir de 1859 pasaron al poder estatal los ferrocarriles, el Estado prusiano adquirió minas de carbón y, especialmente en el marco de las Administraciones municipales, surgió una amplia zona económica ocupada por las Cajas de Ahorro y los establecimientos públicos de suministro de agua, gas, electricidad y transportes tranviarios. Proceso que, a su vez, desencadenó una tendencia contraria, que reclamaba desde un principio la privatización del Correo Imperial (*Reichspost*) y de los Ferrocarriles Imperiales (*Reichsbahn*) y el hecho es que algunas empresas privadas lograron conseguir cierta influencia sobre los suministros de electricidad. Surgiendo con ello, en definitiva, empresas de economía mixta con participación pública y privada (1).

En la época de la República de Weimar y de la Ley Fundamental de Bonn ha sido la privatización un tema en el que la dureza verbal de la polémica supera la situación real, hasta tal punto que se ha llegado a hablar a tal propósito de «luchas de religión» (2). En 1959 y 1960 se realizaron diversas privatizaciones del patrimonio de la Federación (*Bund*), siendo la más conocida en el extranjero la de la Volkswagen: con ayuda de las acciones populares de esta empresa se quiso fomentar la creación de patrimonio en capas sociales muy amplias y particularmente entre los trabajadores; pero forzoso es reconocer que con esta operación no se lograron cambiar las preferencias tradicionales por las libretas de ahorros o la adquisición de inmuebles. La recesión de finales de la época de los sesenta aminoró la confianza de que gozaban las empresas y, en general, la economía privada, volviendo a reconsiderarse las ventajas de una intervención más enérgica del Estado: lo que se tradujo en una progresiva ampliación del sector público. Ahora bien, al tiempo que se criticaban el capitalismo y la economía de mercado, comenzaban a ser mayores las cargas del Estado de Bienestar, especialmente en el nivel de la Administración local. Circunstancia que explica el que en los años setenta se incluyeran en las discusiones privatizadoras materias como las de residencias de ancianos, hospitales, guarderías, museos, teatros, bibliotecas y la gestión de los servicios de recogidas de basura, limpieza de calles y transportes de viajeros (3).

En los años ochenta la privatización pasa a formar parte de la discusión global sobre cuáles son los bienes y servicios que ha de prestar el Estado. Se trata, pues, de la delimitación de las prestaciones públicas, la disminución de la participación estatal en el producto social y,

(1) Sobre la evolución histórica, véase Achim VON LOESCH, *Privatisierung öffentlicher Unternehmen*, 2.ª ed., Baden-Baden, 1987, pp. 13 y ss.

(2) Cfr. Heinrich SIEDENTOPF, «Privatisierung öffentlicher Aufgaben - Begriff und Formen», en *Verwaltungsführung Organisation, Personalwesen*, 1980, pp. 63 y ss.

(3) Cfr. Deutscher Städtetag (ed.), «Privatisierung öffentlicher Aufgaben», en *Reihe A, DST-Breitträge zur Kommunalpolitik*, cuaderno núm. 2, Köln, 1976.

en definitiva, de la reducción de las funciones estatales o, en una palabra, de «menos Estado». La Declaración del gobierno de la coalición federal cristiano-liberal de 1983 decía, por ejemplo, así: «El orden económico tendrá tanto más éxito cuanto más se retire de él el Estado» (4). Y en este contexto hay que citar igualmente cuestiones como la desburocratización, la desregularización, la reducción de las ayudas estatales y la de la deuda pública. La privatización se convierte de esta manera en una noticia casi habitual, al estilo de lo siguiente: el gobierno federal decide presentar un proyecto de ley para la privatización del Banco Hipotecario Alemán; el gobierno de Rheinland-Pfalz está preparando un amplio programa de privatizaciones; los planes del gobierno de Hamburgo sobre la privatización de la red de gas tropiezan con dificultades; la situación actual del mercado de acciones impide la realización de los proyectos de la Federación, etc. Aunque también es verdad que se da publicidad a noticias de signo contrario como las siguientes: Baviera anuncia su participación en una mina de hierro amenazada de cierre; a la vista de un escándalo descubierto en una empresa privada, se propone la estatalización del transporte de sustancias nucleares. Y, por otro lado, justamente en relación con la crítica y discusión de lo que han de ser las funciones públicas, surgen ciertos problemas constitucionales, políticos, económicos y también científicos que subyacen en la cuestión de la privatización, tal como van a ser desarrollados inmediatamente atendiendo a las condiciones nacionales e históricas que están en juego, pero que afectan a una problemática que trasciende más allá de las fronteras de un solo Estado.

### 1. *El marco político-constitucional*

En la República Federal de Alemania, en cuanto Estado constitucional, es la Ley Fundamental la que determina en primer lugar el marco de todo proyecto de privatización. Ahora bien, la Constitución nos ofrece en este punto dos vertientes: por un lado tiene que determinar, al menos, el orden y la regulación del proceso político y, por otro, tiene que precisar los contenidos materiales de las políticas concretas. La Ley Fundamental de Bonn incluye en su texto efectivamente la determinación de estos contenidos materiales; pero, aunque engloba la propiedad privada y el principio de la libertad económica, su posición es relativamente neutral en lo que a la política económica se refiere, puesto que no excluye las empresas públicas ni las actividades económicas

---

(4) Declaración del gobierno del Canciller Federal, Dr. Helmut Kohl, ante el Parlamento federal el 4 de mayo de 1983, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Plenarprotokoll 10/4 der Sitzung vom 4-V-1983, Spalte 1.*

del Estado. Ambigüedad que tampoco se aclara con la aplicación de principios generales, tanto a favor de la privatización (el principio de subsidiaridad) como en contra (el Estado social), y sin perjuicio, en fin, de que los ferrocarriles y los correos federales aparecen en la Constitución de una manera tal que la posibilidad de su eventual privatización ofrecería dudas sobre su constitucionalidad (5).

Por debajo de la Constitución, el Derecho presupuestario y el Derecho municipal conceden cierta preferencia a las empresas privadas, dado que, de acuerdo con ellos, la Federación, los Estados (*Länder*) y los municipios sólo pueden crear empresas económicas o participar en ellas si media un interés público y si la finalidad perseguida no puede ser alcanzada mejor y con mayor provecho económico de otra manera (6). Textualmente, esta regulación sólo es aplicable para la creación de nuevas empresas; pero, de acuerdo con su sentido, debería admitirse la conclusión de que en el caso de las empresas públicas ya existentes, igualmente es necesaria la constatación de que se cumplen los indicados requisitos. En la práctica política, sin embargo, todo esto son palabras vacías, ya que resulta muy fácil encontrar siempre razones genéricas —como la protección del consumidor, el fomento de la economía, el mantenimiento de puestos de trabajo y similares— que permiten una calificación favorable al sector público. Para comprobarlo basta pensar que se ha admitido y declarado el interés público de la Federación para justificar su participación en gasolineras y áreas de descanso de las autopistas. En último extremo, para poder crear dificultades jurídico-constitucionales a los municipios y demás entidades públicas habría que llegar a declarar las nuevas actividades como de fin de lucro exclusivo, tal como ha hecho una sentencia respecto a la distribución de gafas suministradas por la Seguridad Social y que, por ende, ha declarado ilegal su prestación a través de formas públicas de gestión (7).

Todo lo cual significa que las privatizaciones, al igual que otros proyectos políticos, dependen en última instancia de una decisión política constitucionalmente elaborada y manifestada, ya que, en rigor, ningún partido político está en condiciones, atendiendo únicamente a sus facultades de definición de la materia, de prescribir por razones ideológicas la privatización o la nacionalización de una materia. Las privatizaciones requieren, pues, para su implantación una mayoría política. Aunque sólo sea por la potestad presupuestaria del Parlamento tienen que pasar regularmente por el proceso legislativo. Es decir, que en una

(5) Respecto a la interpretación constitucional de las funciones públicas, cfr. Hans-Peter BULL, *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, 2.<sup>a</sup> ed., Kronberg/Ts. 1977.

(6) Cfr. Günter PÜTTNER, *Die öffentlichen Unternehmen*, Tübingen, 1985, p. 19.

(7) Cfr. Kai HABERMEHL, *Wirtschaftliche Beiträge der Kommunen und Abwehrmöglichkeiten des privaten Konkurrenten*, *Verwaltungsvorschau*, 1987, p. 105.

sociedad pluralista es imprescindible el apoyo de las fuerzas sociales que, favorables a la privatización, consigan imponerse sobre la tendencia contraria.

## 2. La privatización como un concepto abierto

La privatización, entendida como una categoría inmersa en la polémica política, no se puede reducir a un fenómeno claramente precisado (8). Muy a menudo es un concepto global, en el cual se supone que la producción privada es buena y la estatal, en cambio, mala, o viceversa. Así, sus detractores pueden incluir en el concepto de privatización medidas tales como la supresión de un programa estatal de becas para estudiantes, la paralización de una línea pública de ferrocarril, el empleo de detectives privados en empresas de alta tecnología, la «autorrealización de la justicia» en los hurtos en tiendas, etc., y hasta otras más amplias de política regional o coyuntural, entendiendo que se trata de una privatización «fría», «subrepticia» o «encubierta». Y con un signo contrario también puede constatar que en los Estados Unidos, por ejemplo, la polémica en torno a la privatización se ha puesto en conexión con la amplia discusión que ha provocado el fracaso del Estado o con el debate de la desregularización (9).

Puede que en Europa las dudas sobre la capacidad estatal de producción sean un punto de partida común. Pero unos enfocan la cuestión más sobre la propiedad de la tierra y su titularidad privada; mientras que otros la centran preferentemente sobre las actividades empresariales y sobre la orientación del mercado. Aquí se presentan, por tanto, varios temas dignos de ser tenidos en cuenta: la cesión de empresas públicas, participaciones y propiedades inmuebles a propietarios privados, el traspaso de empresas públicas a organizaciones jurídico-privadas, la creación de empresas de economía mixta, la cesión de funciones públicas a sujetos privados para que las desarrollen, la transferencia de tareas públicas a la responsabilidad completa del sector privado, el traslado de servicios y funciones auxiliares desde la Administración pública a empresas privadas, la puesta a disposición de sujetos privados de recursos públicos, de *know-how*, de terrenos e infraestructuras, la supresión de programas estatales y de actividades en campos políticos, la ampliación de la autonomía en la dirección de empresas

(8) Cfr. Theo THIEMEYER, «Privatization- On the many senses in which this word is used in a international discussion on economic theory», en Theo THIEMEYER y Guy QUADEN, *The Privatization of Public Enterprises - A European Debate*, Lieja, 1986.

(9) Cfr. Vivien A. SCHMIDT, «Die Reform staatlicher Regulierung in der USA», en Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften (ed.), *Verwaltungswissenschaftliche Information*, 1987, núm. 3-4, p. 38.

públicas, la introducción de métodos de dirección de empresas de orientación comercial y de lucro, la apertura del mercado y de la concurrencia en beneficio de las empresas privadas, la supresión de monopolios estatales, la apertura hacia mercados de competencia internacional, la desaparición de desgravaciones fiscales para las empresas públicas, el aumento de precios y tarifas de los servicios públicos para cubrir al menos los gastos, la descentralización, la desburocratización, la adaptación del sector público a los salarios y condiciones de trabajo propios del sector privado (10).

Si tenemos en cuenta la diversidad de los actores que intervienen en el debate, puede afirmarse que en la República Federal de Alemania no está definido actualmente el concepto de privatización y que el debate aparece descompuesto con frecuencia entre las diferentes dimensiones de los puntos antes mencionados. Sea como fuere, lo básico y central en esta cuestión conceptual es la cesión de la propiedad pública a personas o empresas privadas y el traspaso de funciones públicas a sectores no estatales, ya sea con la finalidad de su mera ejecución o con la de su desempeño completo; debiendo incluirse aquí, además, el desplazamiento desde la Administración pública a sujetos privados de servicios subsidiarios —por ejemplo, la limpieza de edificios públicos— o de operaciones parciales como, por ejemplo, la realización de planos de arquitectura para las autoridades urbanísticas (11).

Esta visión del concepto de privatización presupone que no se dejen de lado los demás problemas existentes en la relación entre el sector público y el privado o, si se quiere, entre la actividad estatal administrativa y la comercial o de lucro. Un cambio de propiedad no tiene que conllevar automáticamente más actividad empresarial ni más dirección de mercado o menos regulación estatal o de subvenciones. Las empresas industriales y comerciales que son propiedad del Estado federal ya están sometidas hoy, en su mayor parte, a las reglas del mercado. Y por otro lado, existen en la República Federal de Alemania ciertas ramas que el Estado subvenciona fuertemente sin que ello influya directamente en las relaciones de propiedad. No es lícito, por tanto, equiparar automáticamente transferencia de propiedad y liberalización económica. La cesión de la propiedad pública y el traspaso de funciones públicas solamente dan contenido al concepto de privatización, aunque como es claro que la liberalización, desregularización y reduc-

---

(10) Cfr. para la discusión a nivel europeo Theo TIEMEYER y Guy QUADEN (eds.), *The Privatization of Public Enterprises - A European Debate*, Lieja, 1986.

(11) Para la cesión del patrimonio público cfr. Achim VON LOESCH, *Privatisierung öffentlicher Unternehmen*, 2.ª ed., Baden-Baden, 1987, pp. 42 y ss.; para el traspaso de las funciones públicas cfr. Deutscher Städtetag (ed.), «Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben», *Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik*, núm. 7, 2.ª ed., Köln, 1986.

ción de subvenciones no se realizan por sí mismas, es posible seguir discutiendo la preferencia que pueda darse a este tipo de decisiones políticas sobre la privatización.

Con la simple transferencia de propiedad y funciones surge, no obstante, un nuevo tipo de problemas. En la República Federal de Alemania —y no sólo en ella— no hay un mero dualismo entre el sector privado y el estatal. En medio se encuentra un importante «tercer sector» formado por iglesias, sindicatos, instituciones benéficas etc., que desarrolla una gama muy amplia de actividades y en el que se incluyen, por ejemplo, los hospitales, especialmente los que dependen de las iglesias. Y también existen en las tres esferas del ámbito estatal —es decir, la Federación, los *Länder* y los municipios— otros hospitales y hasta personas privadas pueden gestionar hospitales con finalidad de lucro. Ahora bien, en contraste con esta tendencia de rentabilidad económica aparecen instituciones socioeconómicas inspiradas generalmente más que por criterios de rentabilidad por el beneficio de la comunidad. Con esta nueva categoría se está aludiendo a establecimientos desinteresados, que no pretenden una finalidad de lucro particular sino que ponen sus eventuales beneficios a disposición del interés general. Desde esta perspectiva, es evidente que adquieren un significado muy particular las cesiones de la propiedad estatal y de las funciones públicas a estas organizaciones del denominado tercer sector (12).

### 3. *Controversias de política social y económica*

En la República Federal de Alemania se puede constatar la existencia de un consenso relativamente amplio de las fuerzas políticas en lo que se refiere a su deseo común de que en la sociedad haya tanto un sector privado fuerte como público e incluso también un tercer sector igualmente poderoso. Pero este consenso sólo se aplica a la situación hoy existente, es decir, al *status quo*. Ahora bien, cuando el *status quo* deja de ser respetado, como es en el caso de la privatización, entonces surgen opiniones diferentes que pueden llegar a divergencias fundamentales en el entendimiento del Estado y de la economía.

Para unos, en efecto, habría que reducir las funciones del Estado a las estrictamente esenciales, con lo cual en muchos ámbitos sólo tendrían un carácter meramente subsidiario, o sea, que en primer lugar se encuentran el individuo y su libertad, en segundo la Comunidad y su solidaridad y, sólo tras éstos, el Estado y su organización, enten-

(12) Cfr. Deutscher Städtetag (ed.), «Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben», *Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik*, núm. 7, 2.ª ed., Köln, 1986, p. 40.

diéndose en principio que el orden económico de mercado es indiscutiblemente superior al de la economía administrativa.

Para otros, en cambio, es el Estado social un requisito irrenunciable para la consecución de la justicia social, en cuyo apoyo se invoca la crisis de la economía de mercado y las consecuentes intervenciones del Estado en el desarrollo económico. Desde esta perspectiva, en la privatización únicamente se ve la reducción de prestaciones sociales y el enriquecimiento de personas y empresas privadas.

La polémica en torno a la privatización está también directamente ligada a la crítica contra la burocracia estatal y, en su caso, a la defensa de los servicios públicos. Unos critican el aumento de la actividad estatal y exigen su desestatalización, rechazando las formas burocráticas de la actividad administrativa y gubernamental, al tiempo que proponen como modelo a seguir las formas de gestión empresarial. Otros, en cambio, rechazan la tesis de la superioridad de la producción privada sobre la pública y entienden que la cantidad y calidad de los servicios y bienes públicos únicamente pueden quedar garantizadas a través de los servicios estrictamente públicos. De acuerdo, por tanto, con esta opinión, la privatización lleva consigo inevitablemente una disminución de las prestaciones, menos y peores puestos de trabajo y agresiones a la seguridad del trabajo y a las condiciones del mismo (13).

Por otro lado, las privatizaciones siempre van acompañadas de polémicas de orden económico y de política financiera. El gobierno federal defenderá sus proyectos de privatización argumentando, en primer lugar, que así se consigue el fortalecimiento del orden económico y retraimiento del Estado, dado que la reducción de las actividades estatales que desde un punto de vista de la economía política ya no son necesarias llevará consigo la aparición de estructuras de mercado más dinámicas. En esta misma línea se incluye también el argumento de que las privatizaciones aumentan la eficiencia económica, amplían el campo de la actividad empresarial, fomentan el crecimiento y el bienestar y aseguran puestos de trabajo en empresas competitivas (14). Posiciones que enlazan directamente con la discusión mantenida conocidamente en los años cincuenta y sesenta. Lo cual no significa, sin embargo, que se renuncie a la consecución de la meta de la consolidación patrimonial privada, ya que actualmente se pretende una am-

---

(13) Cfr. respecto de las diferentes posiciones en la discusión en torno a la privatización Achim von LOESCH, *Privatisierung öffentlicher Unternehmen*, 2.<sup>a</sup> ed., Baden-Baden, 1987, pp. 53 y ss.; además Helmut TOFAUTE, «Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private (Privatisierung). Eine Darstellung politischer, ökonomischer, gesellschaftlich und arbeitnehmerorientierter Gesichtspunkte. Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr», *Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, núm. 5, Stuttgart, 1977.

(14) Cfr. Bundesminister der Finanzen: «Gesamtkonzept für Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes», recogido en *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 1985, pp. 203 y ss.



plia distribución, y también la participación de los trabajadores, de los medios de producción; sin perjuicio de que se haya demostrado que se requieren otros medios y condiciones para la participación efectiva de los trabajadores en el capital productivo. Por su parte, quienes se oponen a la privatización ponen de relieve que, en lo que al número de participantes se refiere, éste no ha aumentado lo suficiente como para poder afirmar la presencia de un capitalismo popular, ya que si en 1976 eran 770.000 las personas implicadas, en 1986 no se había llegado más que a 1,1 millones (15).

Los argumentos de economía política que en esta polémica se aducen son múltiples. Para unos, la privatización elimina los obstáculos de la competencia, mientras que para otros son justamente las empresas públicas las que pueden fomentar y asegurar mejor esta competencia. Y paralelamente, para unos son las privatizaciones las que hacen atractiva la inversión regional, mientras que para otros las empresas públicas son un instrumento de dirección imprescindible en tal política regional.

Desde el punto de vista de la política financiera hay que entender las privatizaciones dentro del marco del postulado de que con ellas se pueden reducir las deudas estatales. Perspectiva que tiene dos vertientes: por un lado, se puede referir a que así se proporcionan al Estado más ingresos, y por otro lado, se trata de eliminar del presupuesto sectores deficitarios. En lo que se refiere a la privatización del patrimonio industrial-comercial de la Federación, ya es posible calcular los ingresos que han de reportarle. Contabilizando tales privatizaciones como ingresos del presupuesto federal, entonces podrán desempeñar efectivamente su función de reducir las deudas estatales, a no ser que junto a la privatización se comprometan otros gastos públicos. Así, por ejemplo, la creación de la Fundación Volkswagen supuso que las ganancias conseguidas por la venta de las acciones de que era propietaria la Federación no fueran incluidas sin más en los presupuestos sino que se adjudicaran a la Fundación con la finalidad de fomentar la ciencia y la técnica en la enseñanza y en la investigación; aunque bien es verdad que el Ministerio Federal de Economía rechazó en última instancia este proyecto.

Actualmente, los promotores políticos de la privatización no suelen poner de ordinario en primer plano la obtención de ingresos, pues ello daría pie al reproche de sus oponentes de que así se dilapidarían las «joyas de la familia». En cambio, incluso en el ámbito industrial-comercial se llama la atención sobre el hecho de que con vistas a las participaciones federales tuvieron que ser financiadas públicamente

---

(15) En el tema de la participación empresarial cfr. Hans Günter GUSKI y J. SCHNEIDER, *Betriebliche Vermögensbildung, Bestandsaufnahme* 1986, Köln, 1986, p. 18.

con importantes aumentos de capital. Concretamente durante los años 1970 a 1982 sólo se repartieron beneficios de 2.400 millones de marcos en contraste con los 6.600 millones que se habían invertido (16). En la esfera de la Administración local es, en cambio, donde con mayor generalidad se esgrime el argumento de la reducción de la deuda para justificar el traspaso de actividades públicas a manos privadas (17). Sea como fuere, las enormes cargas de un Estado social obligan inexcusablemente a analizar cuáles son las funciones públicas que pueden ser privatizadas; sin que quepa el contraargumento de que únicamente se trate de un alivio provisional.

Todos estos factores imponen la realización de cálculos de rentabilidad de las empresas afectadas. Los partidarios de la privatización calculan, por citar un ejemplo, que con la privatización de la limpieza de edificios públicos se ahorraría una media del 60 por 100 de los gastos; en las empresas de autobuses, de un 50 a un 60 por 100, y en las imprentas, de un 25 a un 30 por 100. También se ha calculado, con resultados similares, la cantidad anual de ahorro en servicios específicamente municipales, como la recogida de basuras, mataderos y otros. Pero, por el contrario, quienes rechazan la privatización presentan datos con los que se quiere demostrar que con ella se produce un deterioro de las prestaciones —peor limpieza, menor número de viajes en los transportes de viajeros— y, además, un *dumping* social traducido en una mala remuneración del trabajo y una disminución de las cotizaciones de seguridad social. Sea como fuere, el caso es que todos estos cálculos y comparaciones de rentabilidad entre las prestaciones públicas y las privadas presentan una metodología hartamente dudosa. Y es que en la discusión ideológica suelen utilizarse sesgadamente fenómenos que sólo una vez resultan susceptibles de ser valorados económicamente, con la consecuencia de que es muy arriesgado utilizarlos en un análisis general de costes (18).

---

(16) Cfr. Bundesminister für Finanzen, «Gesamtkonzept für die Privatisierung und Beteiligungspolitik des Bundes», recogido en *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 1985, p. 205.

(17) Cfr. Ernst PAPPERMAN, «Privatisierung kommunaler Aufgaben: Möglichkeiten und Grenzen», *Der Städtetag*, 1984, p. 246.

(18) Cfr., por un lado, Landesverband de MIT der CDU Westfalen-Lippe (ed.), *Privatisierung zur Rationalisierung und Sanierung öffentlicher Haushalte*, Dortmund-Balve, 1982; por otro lado, Jürgen H. MENDER y Werner SAUERBORN, «Privatisierung - Angriff auf den Sozialstaat - Eine Untersuchung über die Folgen für die Arbeitnehmer und Bürger, Beschäftigte und Steuerzahler am Beispiel Niedersachsens», Hauptvorstand der Gewerkschaften öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ed.), *Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, núm. 13, Stuttgart, 1983. Cfr. además, Renate RÖHL, *Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Arbeitspapiere*, núm. 5, del Instituto Lorenz-von-Stein para Ciencias Administrativas en la Universidad Christian-Albert en Kiel, Kiel, 1982, pp. 23 y ss.

#### 4. *Determinación científica de las funciones públicas*

Dentro de esta sobrecarga de valores operantes en la controversia pública sobre la privatización —que, como acaba de verse, comprende incluso el cálculo de costes— surge la cuestión de si no sería la Ciencia la instancia neutral más idónea, desde la que habrían de decidirse las cuestiones referentes a la determinación de si las funciones son públicas o no. La Historia de la Ciencia nos muestra, sin embargo, que no hay una atribución teórica clara de bienes y servicios al sector público o al privado, y ello incluso a pesar de la larga tradición con que cuenta el análisis económico-científico sobre la economía de mercado y sobre la Administración estatal. Lo cual no significa, empero, que ninguna de las ciencias a este propósito relevantes no sea de alguna utilidad. Concretamente, por lo que se refiere a una razonable división del trabajo entre el sector público y el privado, se puede tomar como punto de partida la teoría de los bienes públicos y el fracaso de la economía de mercado. Y no sólo las ciencias económicas, también las demás ciencias humanas y sociales contribuyen a una mayor precisión de nuestros conocimientos, como sucede con el análisis teórico de las prioridades estatales en la Edad Moderna, con la crítica económico-política de las funciones estatales, con el análisis funcional del sistema político y, en fin, con las investigaciones de las ciencias sociales respecto de las necesidades sociales y el cambio de valores. Y, por supuesto, también es de mencionar la Ciencia del Derecho, que, a través de su interpretación de la Constitución, puede contribuir esencialmente a la definición de los límites de la privatización de las funciones públicas (19).

De cuanto antecede se deduce que en la actualidad la línea de separación entre el sector público y el privado es una cuestión de concreción política en un espacio y en un tiempo determinados, porque, en definitiva, todo depende de las instituciones concretas y la teoría no ofrece un criterio fiable con el que se pueda abordar la privatización con carácter general, es decir, más allá de las fronteras nacionales y con independencia de las circunstancias históricas de cada momento. Afirmación que debe ser tenida siempre en cuenta cuando se trata de una discusión en un foro internacional. Y por otro lado, son las alteraciones institucionales reales de la privatización las que permiten observar con una óptica comparativa idónea las conexiones e interdependencias entre la sociedad, el Estado y la economía de un país individualizado.

---

(19) Cfr. G. F. SCHUPPERT, «Die öffentliche Aufgabe als Schlüsselbegriff der Verwaltungswissenschaft», *VerwArch.*, núm. 71, 1980, pp. 309 y ss.

## II. SITUACION ACTUAL

Para una comprensión completa de la situación actual de la privatización en la República Federal de Alemania son necesarias, a efectos de una discusión internacional, dos observaciones previas: la primera se refiere al sistema de gobierno y administración, y la segunda concierne al significado económico de las empresas públicas.

El gobierno y la Administración están marcados en este país por el federalismo y por la autonomía de los Entes locales. La legislación se centra en la Federación, mientras que la Administración se apoya en los *Länder*, en los departamentos o comarcas (*Kreisen*) y en los municipios. La Federación sólo tiene una subestructura administrativa propia, a saber: los ferrocarriles y correos. La ejecución de las leyes federales se lleva a cabo generalmente por los *Länder*. Las Entidades locales tienen que realizar, además de sus actividades propias, algunas otras derivadas del Estado. La Administración local es, pues, la que más involucrada se ve en la cuestión de la cesión de funciones públicas al sector privado (20).

En la República Federal de Alemania las empresas públicas —aparte del hecho de que tengan como característica común el encontrarse en manos públicas— no forman una unidad ni por razones jurídicas ni por otras de índole económica o administrativa. En su consecuencia resultan a tales efectos irrelevantes la forma de organización (pública o privada) o los resultados económicos pretendidos o la finalidad pública perseguida. Además, como no existe una estadística global de las empresas públicas, es muy difícil abarcarlas todas. La Sección alemana de la Asociación Central Europea de la Economía Pública ha llevado a cabo, con la colaboración de la Oficina Federal de Estadística, un estudio, tomando como referencia el final del año 1985, en el que se recogen todas aquellas empresas que tienen más de un 50 por 100 de participación pública (21). Según estos datos se pudieron identificar 3.758 empresas públicas, de las cuales 1.870 estaban sometidas a formas privadas y 1.888 a formas jurídico-públicas. Con referencia a finales de 1982 se habrían identificado 4.070 empresas públicas, de las cuales 2.135 se regían por el Derecho privado. La llamativa reducción del número de empresas de forma privada se puede achacar a las privatizaciones realizadas, y la suave disminución de las empresas jurídico-públicas se debe principalmente a su transformación en formas ju-

(20) En general al respecto véase Klaus KÖNIG, Hans Joachim VON OERTZEN y Frido WAGNER (eds.), *Public Administration in the Federal Republic of Germany*, Deventer, 1983.

(21) Cfr. *Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft, Die öffentliche Wirtschaft in der europäischen Gemeinschaft*, CEEP-Jahrbuch, 1983. Epígrafe «Die öffentliche Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland».

rídico-privadas. Este es, pues, un proceso que se puede denominar de privatización formal y que será estudiado separadamente más adelante.

Para finales de 1985, el capital nominal global de las 3.758 empresas públicas detectadas se cifra en 173.600 millones de marcos. El capital nominal de todas las sociedades públicas alcanza 46.300 millones de marcos: cifra que representa el 18,6 por 100 del conjunto de todas las sociedades de capital. La inversión de fondos de capital bruto de todas las empresas públicas alcanzaba en la misma fecha 53.200 de millones de marcos, que equivale al 16,8 por 100 del de todas las empresas. La participación de las empresas públicas en la creación de riqueza bruta suponía, con 171.600 de millones de marcos, un 11,1 por 100 del conjunto de las empresas. El número de empleados dependientes alcanzaba, con 1,73 millones, el 10,1 por 100 del conjunto nacional. En una relación para 1980, publicada en el diario *Die Welt*, resulta que de las 500 empresas alemanas de mayor giro, 90 aparecen con una importante participación pública, y más concretamente: 45 de la Federación, 14 de los *Länder* y 29 de los municipios. Lo que representa casi un 18 por 100 de las mayores empresas de un sistema económico que generalmente se considera como privado. En una relación paralela para 1986 aparecen ya solamente 41 empresas con participación de la Federación de entre las 500 más importantes (22); y para 1987 habría que reducir aún más esta cifra. En estos datos se refleja perfectamente la política de privatización de la Federación, que se diferencia de la de los *Länder* y de la de los municipios no sólo por la influencia diversa de los partidos políticos gobernantes en cada una de estas esferas, sino también por la especificidad de las funciones y de la propiedad públicas de las distintas Corporaciones locales. En su consecuencia, para la descripción de la situación actual de la privatización hay que examinar por separado los tres niveles mencionados, o sea: la Federación, los *Länder* y los municipios.

### 1. La privatización en la Federación

Las empresas públicas de la República Federal de Alemania proveen a la población de los bienes y servicios más diversos. El máximo exponente de la participación de la Federación se encuentra en los servicios de transportes y comunicaciones, en el sector industrial, en las instituciones crediticias y en los sectores de la construcción y urbanización, investigación y tecnología, así como en la cooperación con los

---

(22) Cfr. «Unternehmen unter den 500 umsatzgrössten des Jahres 1986 mit nennenswerter Beteiligung von Bund, Ländern und Kommunes - Mitteilungen», en *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 1987, pp. 451 y ss.

países en vías de desarrollo (23). Los grandes servicios de los ferrocarriles y correos, que se regulan como patrimonios especiales, serán tratados aparte. El patrimonio participativo de la Federación es en gran parte herencia del Imperio alemán y del Estado prusiano. En la posguerra no hubo nacionalizaciones en el sector industrial ni la Federación se hizo cargo, en principio, de las empresas privadas que se encontraban en dificultades financieras. Pero por otra parte, y como consecuencia de la política de reconstrucción de la economía, surgieron nuevas funciones especialmente en política de investigación y de ayuda a los países en vías de desarrollo y también por causa del crecimiento económico, que conjuntamente produjeron un aumento del patrimonio federal. Según el Informe anual del Ministerio de Economía sobre la participación, la Federación participó en el año 1952 en 958 empresas; mientras que en el «Informe sobre la participación de la Federación en el año 1986» sólo aparecen 463 figuras de tal participación (24).

Estos datos reflejan la política privatizadora y participativa del gobierno cristiano-liberal y bajo los auspicios social-liberales de los años setenta no se llevaron a cabo, en principio, nuevas privatizaciones. La nueva coalición dejó desde el primer momento muy claro que quería reconducir el Estado a sus funciones esenciales y subrayó su intención de privatizar la propiedad pública allí donde fuese posible sin una vulneración del interés público. En el año 1985 el gobierno federal aprobó un programa general sobre la privatización y política de participaciones de la Federación, que incluía varios elementos (25). Un punto muy importante de éste es la reorganización de las empresas federales que se encontraban en una zona de pérdidas, con objeto de alcanzar así una consolidación permanente y conseguir al tiempo una reducción de las cargas del presupuesto. Otro punto importante se centraba en la política de participación en el ámbito mediato. Concretamente se dio a entender a las empresas federales de participación mediata que debían ser más reservadas en la adquisición de nuevas participaciones. Con lo cual se pretendía evitar que tanto las empresas federales como sus filiales se expandiesen, dado que la política de la Federación tendía en otra dirección. De esta manera se llegó a realizar una revisión y corrección de la política participativa mediata (es decir, a través de

(23) Cfr. Günter PÜTTNER, *Die öffentlichen Unternehmen, Tübingen*, 1985, p. 45; Roman LOESER, «Wahl und Bewertung von Rechtsformen für öffentliche Verwaltungsorganisationen», *Speyerer Arbeitshefte*, núm. 83, Speyer, 1988, p. 56, nos ofrece una visión general de la asignación de las participaciones a la Administración ministerial.

(24) Cfr. Beteiligungsbericht der Bundesregierung, Bundesminister der Finanzen (ed.), *Beteiligung des Bundes im Jahr-1986*, pp. 387-438.

(25) Cfr. Bundesminister der Finanzen, «Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes», recogido en *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 1985, pp. 203 y ss.

organizaciones intermedias). En los años 1982 a 1985 se dieron 34 casos de enajenación total o parcial de participaciones federales y, además, se liquidaron 11 empresas filiales.

Este aludido programa general determina, a su vez, que en los supuestos de privatización federal habrá que tender hacia la enajenación a sujetos privados, siempre y cuando se haya constatado previamente que ya no está justificado el interés general en la participación. Si se diese el caso de que las participaciones no pudiesen todavía y por cualquier causa ser privatizadas, entonces habría que crear los requisitos necesarios para ello. En los casos en que se constate la existencia de un interés relevante de la Federación en mantener la participación, habrá que determinar si tal participación sigue siendo necesaria en los mismos términos iniciales o si puede ser reducida a un nivel inferior. E igualmente habrá que comprobar si en aquellos casos en los que se considera necesario mantener sin alteración la participación no hay, al menos, alguna parte de la empresa susceptible de privatización. En lo que a la realización de la privatización se refiere, se parte del principio de que la reducción de la participación en las grandes empresas sólo puede llevarse a cabo, de ordinario, gradualmente, con objeto de facilitar así la adaptación de la organización empresarial a la nueva composición de la sociedad. Por otro lado, e independiente de este programa general, se decidió reducir la participación inmediata de la Federación en algunas acciones concretas o, al menos y en todo caso, realizar los análisis preparatorios de tales operaciones. A cuyo propósito conviene resaltar aquí las siguientes privatizaciones o proyectos de privatización (26):

En 1983 se decidió una reducción de un 43,75 a un 30 por 100 de la participación en el consorcio VEBA, que se llevó a cabo en 1984. La venta fue acompañada de medidas para facilitar la adquisición de acciones tanto por el personal a su servicio como por los ciudadanos en general. Con esta operación se logró un ingreso de 770 millones de marcos. Los proyectos de privatización pudieron realizarse con rapidez porque las acciones de la empresa se cotizaban en las Bolsas alemanas y las acciones de VEBA ya eran conocidas por los inversores. Para la determinación del precio no fue necesario, por tanto, un peritaje sobre su valor, ya que se pudo realizar a la vista de las cotizaciones de la Bolsa. La participación de la Federación se había reducido entretanto a través de un aumento de capital y en 1987 se privatizaron

---

(26) Las privatizaciones y los proyectos de privatización se documentan, entre otros, en los informes de participación (*Beteiligungsberichten*) del Ministerio Federal de Economía, en los presupuestos federales, en los informes de prensa, así como en los informes de venta y del mercado de acciones; cfr. Helmut BREDE y Ulrich HOPPE, «Outline of the Present Status of the Privatization Debate in the Federal German Republic», en THIEMEY y QUADEN, *The Privatization of Public Enterprises*, Lieja, 1986, pp. 69 y ss.

las restantes participaciones, que representaban un 25,49 por 100. Fue la mayor venta de acciones de la historia de la Bolsa de la República Federal de Alemania y supuso un ingreso de varios miles de millones de marcos. Como resultado nos encontramos ante uno de los consorcios alemanes más importantes, en el que no existen participación ni voto estatales. Cincuenta y ocho años después de su creación como *holding* del Estado de Prusia, VEBA ha quedado excluida del círculo de las empresas públicas. Las ventas globales de VEBA sobrepasan los 50.000 millones de marcos; su plantilla es de casi 70.000 personas; es el segundo mayor productor y suministrador de electricidad del país y, además, opera en otros sectores, como en los de explotación de lignito, aceites minerales, química, comercio y transportes. Sus operaciones se refieren al carbón (Ruhrkohle, Westmoreland Coal), plásticos, compañías navieras y construcción de viviendas. En la actualidad, tras su privatización, este consorcio se encuentra en manos de 60.000 accionistas.

Las demás privatizaciones que decidió el gobierno federal afectaron de ordinario a empresas que previamente habían sido preparadas para poder cotizar en Bolsa. Operación que requiere una serie de trabajos previos, a saber: el cambio de la forma jurídica de su organización, la realización de un dictamen sobre su valor a efectos de la determinación del precio, un mayor conocimiento en el mercado de capitales, etc. Así, en el supuesto de las acciones de la VIAG, S. A., la privatización tuvo que ir precedida por la aceptación de sus acciones en la Bolsa. El consorcio VIAG desarrolla su actividad especialmente en los sectores de electricidad, gas, aluminio y química y, con un volumen de ventas de más de 10.000 millones de marcos, pertenece al grupo de las mayores empresas alemanas. El gobierno federal ha decidido traspasar el 40 por 100 del capital social, o sea, 580 millones de marcos, a manos privadas. Para ello, un consorcio bancario se ha hecho cargo de 226,3 millones de marcos en acciones, para poderlas distribuir ampliamente en el mercado y colocarlas con cierta estabilidad. Otros 5,7 millones de marcos en acciones serán puestas a la venta con destino al personal de su plantilla. Dada la dispersión de los adjudicatarios, tendrán preferencia las ofertas de compra de personas naturales. Las acciones de VIAG han sido admitidas en diferentes bolsas a la cotización oficial.

En el caso de la *Industrieverwaltungsgesellschaft* (IVG) se llevó a cabo un procedimiento similar. IVG es un consorcio, señalado especialmente por su desarrollo antes y después de la segunda guerra mundial, cuyas actividades se concentran sobre todo en inmobiliarias y en el sector de transportes, incluidos los servicios interurbanos, depósitos de combustible y otros. En este caso hubo que comprobar previamente si, por razones de política de defensa, se tenía que excluir el sector



de los transportes, optándose en definitiva por una participación mayoritaria y vendiéndose solamente el 45 por 100 de las acciones. Para ello fue necesario transformar la sociedad de responsabilidad limitada, como era originariamente, en una sociedad anónima, con objeto de que sus acciones pudiesen ser colocadas en el mercado. Hubo que realizar una preparación mucho más compleja en el caso del Banco Hipotecario Alemán: Corporación de Derecho público, cuya finalidad originaria era la de fomentar la construcción de pequeñas viviendas y de casas para beneficiarios de ingresos medios; pero que terminó perdiendo este sentido como consecuencia de la evolución del mercado de viviendas y de la aparición de ofertas de financiación por parte de otros institutos de crédito. Ahora bien, como la transformación de una Corporación de Derecho público en una sociedad anónima privada no puede llevarse a cabo sino por una ley, el gobierno federal presentó con tal finalidad en enero de 1988 un proyecto (27). En cualquier caso, teniendo en cuenta que con la privatización de este Banco, con un balance consolidado de 62.000 millones de marcos, se crea el mayor Banco Hipotecario privado del país, puede comprenderse fácilmente que un proyecto de tal envergadura sólo puede llevarse a cabo en varias fases.

Pero en la lista de examen del gobierno federal se encuentran otros proyectos de privatización que afectan a Prakla- Seismos, S. A., una sociedad de exploración, que ya ha sido transformada en una sociedad anónima y de la cual un 47 por 100 se pondrá a la venta; la Volkswagen, S. A., de la cual, y tras las operaciones anteriores de privatización, aún pertenece a la Federación una participación del 16 por 100; la Deutsche Lufthansa, que gestiona el transporte aéreo nacional y en la cual participa la Federación con un 70 por 100; las Deutsche Industrieanlagen, S. R. L., un consorcio de maquinaria que se encuentra en propiedad del patrimonio especial del ERP; la Deutsche Siedlungsund Zentralrentenbank, un instituto financiero para proyectos públicos y privados en el ámbito agrario, y algunos otros. El Ministro Federal de Economía ha subrayado una vez más en el año 1987 la importancia del programa general y ha asegurado que se seguirá privatizando allí donde los intereses del Estado no resulten perjudicados; y en este contexto pudo indicar también que entre 1983 y 1988 los propios consorcios federales habían vendido, reducido o liquidado sus participaciones en 51 supuestos (28).

---

(27) Bundesrats-Drucksache 52/88, de 5 de febrero de 1988; cfr. además «Privatisierungs vorhaben im Bankbereich, Vorstandstreffen der Bundesbeteiligungen 1987», en *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 1987, pp. 444 y ss.

(28) Cfr. Conferencia de prensa del Ministro Federal de Economía respecto a la declaración del Ministro Federal Dr. Gerhard Stoltenberg el 19 de enero de 1987, Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilungen 4/87, de 19 de enero de 1987.

Las privatizaciones y proyectos hasta ahora descritos se refieren a un patrimonio federal esencialmente industrial-comercial. Puede que las empresas correspondientes comenzaran prestando bienes y servicios que en su momento se considerasen como funciones públicas, y aún hoy quedan sectores parciales que todavía pueden ser calificados como cercanos al Estado —según sucede con ciertos transportes petrolíferos—; pero, sin perjuicio de ello, lo que prevalece es la orientación industrial y comercial. Ahora bien, en contraposición con ello existe un amplio número de actividades federales que se desarrollan bajo la forma de sociedades jurídico-privadas y que se citan por ello también como participaciones federales. Piénsese en las organizaciones para la ayuda del desarrollo, para la investigación en gran escala, para la seguridad de los reactores nucleares, etc. En este campo la privatización apenas si ha comenzado. Entre las sociedades de investigación, incluidas las de información científica y técnica, en las que participa la Federación se encuentra la sociedad para información y documentación. Un estudio realizado por una comisión de expertos ha determinado que la mencionada sociedad podía ser dividida en dos secciones: una dedicada a la investigación aplicada y la otra al servicio técnico, debiendo esta última intervenir en el mercado de forma creciente. En su consecuencia se tomaron las medidas pertinentes y la sección orientada al mercado se independizó y por ella se interesaron pronto sujetos privados del mundo de los medios de comunicación. No obstante, puede afirmarse que en este sector sigue prevaleciendo la idea de que se trata en general de actividades de naturaleza pública.

## 2. *La Bundespost y la Bundesbahn como patrimonios especiales*

Los correos y los ferrocarriles federales alemanes son patrimonios especiales de la Federación. Ninguno de ellos tiene personalidad jurídica propia, pero disponen en cambio de independencia orgánica. Estos dos servicios no son, en general, objeto de la actual polémica en torno a la privatización, aunque les afecte en parte. El que ni correos ni los ferrocarriles sean hoy discutidos —como sucedió tras la primera guerra mundial— tiene varias razones, que en parte son de naturaleza política, como la tradición, basada en textos constitucionales, y en parte también por la previsión de una resistencia política prácticamente insuperable. Para comprender esto último basta pensar en el potencial conflictivo que pueden llegar a suponer los 550.000 trabajadores de correos, ya que es la mayor empresa de prestación de servicios de Europa.

Pero también hay razones de índole económica que se aducen en contra de su eventual privatización. En el caso de los ferrocarriles, y

desde hace tiempo, ascienden las pérdidas anuales a varios miles de millones de marcos y existen previsiones de déficits de más de 6.000 millones y de deudas de más de 50.000 millones de marcos para el año 1991. Igualmente se han realizado estudios teóricos sobre este tema de la privatización de los ferrocarriles, especialmente ahora a la vista de las experiencias habidas en el extranjero, como Norteamérica y Japón (29); pero no se ha llegado a una idea prácticamente viable, conforme a la cual se puedan mantener las funciones que políticamente se consideran necesarias en el tráfico ferroviario de personas y mercancías y, al tiempo, se pueda gestionar el servicio de manera que resulte rentable para los inversores privados. Correos, en cambio, está en una coyuntura de consolidación económica y aporta beneficios a la Federación. No obstante, el sector «amarillo» (con ello alude el autor al color de su distintivo: nota de la traductora), como es el transporte de cartas y paquetes, presenta déficit: lo que, por otro lado, tampoco parece que pudiera cambiar si se mantienen los requisitos exigidos por su condición de servicio público que hasta ahora se le ha venido atribuyendo. Correos (en el indicado sentido estricto) se financia a través de subvenciones, por lo que se ha podido afirmar que es la clientela del servicio telefónico la que le subvenciona. Lo cual significa que el interés de privatización se mueve más bien en el sector de las telecomunicaciones, que es el rentable.

Este sector de las telecomunicaciones de los Correos federales es, en efecto, desde hace tiempo objeto de discusiones políticas, económicas y científicas. Polémica que se ha visto últimamente enriquecida a la luz del desarrollo observado en el extranjero —Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Francia, Bélgica, Holanda y Suiza— y que ha contribuido a un aumento importante de la literatura sobre el tema (30). Cada vez es más clara la conexión existente en el sector técnico entre la microelectrónica, el procesamiento de datos y la telecomunicación. En el ámbito económico la telecomunicación representa un sector de importancia notable para el futuro del desarrollo del producto social, la exportación y el mercado de trabajo. Los defensores de la privatización ponen en duda el que un correo gestionado por la Administra-

---

(29) Cfr. Jürgen MÜLLER, «Möglichkeitem der Privatisierung im Bereich der Deutschen Bundesbahn», en Rupert WINDISCH (ed.), *Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation*, Tübingen, 1987, pp. 309 y ss.; cfr. Kenneth, D. BOYER, *Privatisierung der Eisenbahnen in der USA und Kanada*, *op. cit.*, pp. 245 y ss.; Hans-Peter MARUTSCHKE, «Verwaltungsreform in Japan - Die Privatisierung der japanischen Staatsbahn», *VerwArch.*, núm. 78, 1987, pp. 309 y ss.

(30) Cfr. Günter KNEIPS, «Entstaatlichung und Wettbewerb im nationalen Telekommunikationsbereich», en Rupert WINDISCH (ed.), *op. cit.*, p. 147; Charles B. BLANKART, «Privatisierung im Postwesen: Möglichkeiten und Grenzen», *op. cit.*, pp. 205 y ss.; Rainer PAUSCH, *Privatisierungsmöglichkeiten bei der Deutschen Bundespost*, Göttingen, 1978; Günter KNEIPS, *Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich*, Tübingen, 1985.

ción pueda hacer frente a las necesidades actuales y afirman que una organización empresarial y dirigida al mercado tendría mayores posibilidades para llevar a cabo las innovaciones más imprescindibles. A lo que hay que añadir que también en determinados círculos industriales, como en el de los «proveedores de la Real Casa» de Correos, existe un cierto interés por el mantenimiento del *status quo*.

El gobierno federal creó en su día una comisión, que en 1987 presentó un Informe para la reorganización de las telecomunicaciones (31). Este informe prevé la creación de una empresa pública, TELEKOM, en el seno de los correos federales. TELEKOM deberá conservar el monopolio de la red con algunas excepciones respecto de la transmisión de datos vía satélite. Además, estará obligada a alquilar líneas fijas de comunicaciones. En el caso de un desarrollo no satisfactorio, el gobierno federal concedería la posibilidad de crear redes alternativas concurrentes. TELEKOM deberá conservar igualmente en monopolio el servicio de teléfonos en cuanto pura transmisión verbal de mensajes; mientras que los restantes servicios de la telecomunicación se prestarían de acuerdo con las reglas del mercado libre. La oferta y el cuidado de los aparatos, teléfonos inclusive, se someterán a la competencia entre TELEKOM y las empresas privadas. En la actualidad no está previsto que TELEKOM produzca aparatos, que quedarán en manos privadas.

Estas propuestas de la comisión han levantado algunas críticas tanto por parte de los defensores de la privatización (por suponer una consolidación de los monopolios) como por la de sus detractores, quienes aducen que así se destruyen los correos tradicionales. En este momento se puede predecir la evolución siguiente: correos se dividirá en diferentes servicios: para el servicio postal, para las telecomunicaciones y para las operaciones bancarias. Por lo que a este último se refiere, conviene recordar que correos mantiene en la República Federal de Alemania varios servicios bancarios, entre los que hay que incluir, por ejemplo, las 21 millones de cuentas de ahorro con un activo global de 35.000 millones de marcos. Independientemente de esto, en la actualidad se cuenta con que en 1990 vaya a liberarse el mercado de aparatos de función final. Próximamente se quiere adjudicar a través de concurso público la concesión de una red para un segundo sistema móvil, que en los años noventa pueda elaborar, en concurrencia con correos, la nueva red digital. En la República Federal de Alemania se calculan dos millones de usuarios de teléfonos móviles. Y también se quiere dar paso a la participación de competidores privados en la co-

---

(31) Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Neuordnung der Telekommunikation, Heidelberg, 1987.

municación por satélite, aunque sólo se trate de corrientes de datos lentas.

En lo que a los ferrocarriles se refiere, la privatización se dirige especialmente al capital de participación en los servicios de autobuses dependientes de los ferrocarriles. Los ferrocarriles federales disponen, en efecto, de un amplio capital de participación, que abarcaba en 1986 setenta empresas, que son fundamentalmente sociedades dedicadas al transporte; pero existen también institutos de crédito, agencias de viajes, sociedades de construcción de viviendas y algunas otras (32). El gobierno federal está imponiendo a los ferrocarriles federales que introduzcan una nueva orientación en su política de participación. A tal propósito se citaron expresamente algunas filiales, como Schenker Co. (un consorcio de expediciones internacionales) y la Deutsche Verkehrs-Kredit-Bank AG (que es el banco de los ferrocarriles federales), con las que se ha iniciado ya el proceso de privatización. Además, se tiene prevista la creación de un nuevo *holding* con forma jurídico-privada con vistas a las nuevas participaciones. Y tampoco se puede excluir de antemano que las acciones de este *holding* coticen más tarde en Bolsa.

En la República Federal de Alemania existe un amplio servicio de autobuses públicos entre los que se encontraban tradicionalmente también los autobuses de los ferrocarriles y los de correos. Actualmente estos dos servicios se han unificado y, además de cinco sociedades privadas regionales formadas con la participación de los ferrocarriles y correos, existen 18 organizaciones jurídico-públicas de autobuses dependientes de los ferrocarriles federales. El siguiente paso previsto es la creación de asociaciones regionales de transportes con la forma de sociedades privadas de responsabilidad limitada que han de coexistir con empresas privadas de autobuses (33).

### 3. La privatización en los Länder

Los *Länder* no tienen un volumen de capital industrial-comercial que pueda ser comparado con el de la Federación (34). En 1986, entre las 500 empresas de mayor giro solamente aparecen 15 con participación de algún *Land* (35). Se trata aquí, en primer lugar, de empresas de electricidad y de gas y, en general —como sucede con Baviera, Ham-

---

(32) Cfr. *Beteiligungsbericht der Bundesregierung, Bundesminister der Finanzen* (ed.), *Beteiligung des Bundes im Jahre*, 1986, p. 311.

(33) Cfr. Hans-Peter FUCHS, *Privatisierung der Busdienste des Bundes, Städte- und Gemeindebund*, 1985, pp. 528 y ss.; cfr. además *Deutscher Landkreistag, Rundschreiben*, núm. 402/87, de 22 de octubre de 1987.

(34) Cfr. Günter PÜTTNER, *Die öffentlichen Unternehmen*, Tübingen, 1985, p. 47.

(35) Cfr. *op. cit.*, nota 22.

burgo y Bremen, de una participación en una empresa de aviación, de Schleswig-Holstein en unos astilleros, del Sarre en una explotación minera y de Baja Sajonia en la Volkswagen—, de excepciones justificadas por una determinada tradición o por su importancia en la política regional actual. Las participaciones en la Banca, en empresas de construcción de viviendas y urbanización, en empresas de transporte, de abastecimiento regional o de seguros y en loterías es, en cambio, bastante común, sin olvidar las empresas agrarias y forestales. Debiendo también tenerse en cuenta que el capital invertido es muy diferente de un *Land* a otro. Quizá parezca sorprendente, pero Nordrhein-Westfalen, que es el más grande, sólo tiene un número muy reducido de participaciones: lo que se explica por la circunstancia de que el capital correspondiente al antiguo Estado prusiano no pasó a sus manos sino a las de la Federación. Por otro lado, muchas de las participaciones tienen unos antecedentes históricos muy concretos, como las manufacturas de porcelana y mayólica, herencia simbólica de la época mercantilista. Baviera es propietaria de dos fábricas de cerveza y de una editorial de libros escolares, dando así una nota de color al mapa económico regional (36).

Los *Länder* son más bien moderados a la hora de privatizar, pues las 15 participaciones mencionadas no se han modificado a lo largo de estos últimos años. De una encuesta realizada en el año 1984 resultó que de los 10 *Länder* y del Berlín Oeste, seis no planeaban ninguna privatización (37). La Baja Sajonia es, sin embargo, un *Land* en el que la política de privatización y de participación está especialmente desarrollada, pues en 1978 tenía participaciones en 60 empresas, que en 1987 se redujeron a 38. De éstas, 15 se dedican al ámbito de la ciencia y fomento del arte, que por falta de rentabilidad no son privatizables; y de las restantes 23 se quieren privatizar seis. Con todo, hay que mencionar que en algunos *Länder* no se ha realizado privatización alguna, debido a que los partidos mayoritarios de sus gobiernos se oponen a ello. En los casos de otros *Länder* se trata más bien de razones específicas de política económica, o de economía general, por las cuales se conserva el capital. Rheinland-Pfalz, en cambio, ha llevado a cabo una acción de privatización general, vendiendo 13 patrimonios agrarios de los 17 que poseía, y tiene previsto privatizar los cuatro restantes. A ello hay que añadir la venta de sus patrimonios vitícolas. Otros proyectos, en cambio, son de naturaleza más bien puntual, como, por ejemplo, la privatización parcial de la fábrica de gas de Hamburgo, del establecimiento municipal de Bremen y de la inspección de tráfico de Berlín.

(36) Para los *Länder* se pueden deducir datos sobre el estado de la participación en los informes patrimoniales de los presupuestos; para el *Land* de Hessen cfr., por ejemplo, Bericht der Landesregierung, Hess. Landtag, Drucks. 10/704. Neu vom 11-IV-1983.

(37) *Op. cit.*, nota 26.

Tal como se ha mencionado ya más arriba, son los *Länder* y los municipios los que básicamente llevan a cabo las tareas de la administración en la República Federal de Alemania. Como consecuencia de ello está surgiendo cada vez con mayor importancia la cuestión de un traspaso a particulares de funciones públicas y de tareas, así como de funciones y trabajos parciales que colaboran en el proceso de ejecución de funciones públicas. Aunque hasta ahora no se cuenta con datos empíricos satisfactorios sobre este tema, el estudioso llega, sin embargo, a la conclusión de que los *Länder* realizan sus privatizaciones muy reticentemente y en ningún caso de manera programática, sino que se limitan a imponerlas en supuestos excepcionales y en sectores reducidos. Así se ha procedido en Berlín con la recogida de basura y el transporte escolar; en Baja Sajonia con el perfeccionamiento de profesorado y la protección de incendios; en Rheinland-Pfalz con los servicios de limpieza y de limpiahielos en las autopistas. Al tercer sector se traspasaron, por ejemplo, en Baden-Württemberg los servicios de socorrismo, en Berlín los servicios para donantes de sangre y en Rheinland-Pfalz los hogares de la tercera edad, hospitales y consultas familiares y de educación.

De la privatización de la gestión de funciones públicas completas al traspaso a particulares de trabajos que se insertan en el proceso de ejecución de algunas tareas públicas no hay más que un paso. Entre estos últimos supuestos pueden citarse: en Baden-Württemberg, la planificación en la construcción de carreteras, el asesoramiento en la modernización de viviendas y el cuidado del paisaje; en Hamburgo, las obras de canalización; en Baja Sajonia, el planeamiento de edificios públicos y algunos trabajos forestales; en Schleswig-Holstein, el planeamiento urbanístico, cuidado de la red viaria, agrimensura y protección de costas; y Baden-Württemberg tiene previsto aumentar los encargos privados para la elaboración de planes y la realización de tareas estatales de un 30 a un 50 por 100.

Los informes que el Gobierno de Rheinland-Pfalz ha presentado repetidas veces a su Parlamento son, a este propósito, muy característicos (38). En ellos se ha incorporado gran cantidad de contratos, buena parte de los cuales representan un considerable volumen financiero. Ejemplos de ellos son: investigación para las oficinas de sanidad, análisis de agua potable, tratamientos de animales para los servicios de

---

(38) Cfr., por ejemplo, Landtag Rheinland-Pfalz, Drucks. 8/661, del 5-I-1976. «Entstaatlichung» öffentlicher Aufgaben, Drucks. 9/605, del 26-II-1980. Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben, Drucks. 9/2746, del 19-I-1983. Mehr Marktchancen für Bürger und Wirtschaft durch verstärkte Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben; Drucks. 10/1310, del 28-II-1985. Bericht der Landesregierung zur Weiterführung der Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben; hier: Landesbeteiligungen, Drucks. 10/1311, del 4-III-1985. Bericht der Landesregierung betreffend «Mehr Chancen für den Bürger durch mehr Selbstverwaltung», Drucks. 10/1763, del 25-IX-1985. Bericht der Landesregierung zur Übertragung von Lieferungen und Leistungen an private Unternehmen.

veterinaria, investigaciones edafológicas, ecológicas y agrarias, mediciones de ruido y contaminación aérea, trabajos catastrales, concentración parcelaria, trabajos forestales, como talas y transportes de madera, servicios de elaboración de datos, elaboración de planes relacionados con el fomento estatal de la construcción de viviendas, tareas de planeamiento y canalización para las oficinas hidrológicas, y en el sector de carreteras encargos relacionados con su planeamiento, construcción y mantenimiento, con un total de casi 70 millones de marcos.

Aunque los datos existentes no permiten un cálculo exacto de las Haciendas públicas implicadas en este campo, lo seguro es que las aportaciones conjuntas de los distintos *Länder* alcanzan un volumen contractual de varios cientos de millones de marcos y representan un peso económico considerable.

#### 4. *La privatización en la esfera municipal*

Para un mejor entendimiento de la privatización realizada a nivel de comarca o departamento (*Kreis*), ciudad (*Stadt*) y municipio (*Gemeinde*) hay que mencionar en este lugar dos principios organizativos de la Administración alemana, a saber: el de la universalidad de las funciones y el de la unidad en la Administración. Conforme al primero, las Entidades locales tienen una competencia completa y universal en su ámbito; mientras que el segundo implica que siempre que sea posible debe reconducirse el ejercicio de las competencias a una sola Administración general; con la consecuencia, en definitiva, de que junto a la Administración comunal sólo existe un número muy limitado de Administraciones especiales, como sucede en materia de Hacienda, Trabajo y Correos. El Ayuntamiento de una ciudad alemana es, por tanto, el núcleo central de una vida pública muy amplia. Y por ello mismo, y desde la proximidad política que une a estas Administraciones con los vecinos, en este nivel —y a diferencia de lo que sucede con la Federación— no pueden calificarse, sin más, como participaciones públicas a los patrimonios municipales dedicados, por ejemplo, a abastecimientos de suministros de primera necesidad (agua, gas, electricidad), mataderos y empresas portuarias y de transporte.

No obstante, es claro que también a nivel local se presentan algunos supuestos de participación industrial y comercial. Un municipio puede encontrarse entre los herederos de un empresario de maquinaria. De igual modo, la participación de la ciudad de Frankfurt am Main en el aeropuerto del mismo nombre no se puede incluir ya dentro de las tareas públicas locales. Si en 1986 existían, de entre las 500 empresas de mayor giro, 34 supuestos de participaciones de comarcas, ciudades y municipios, la mayor parte de ellas se refieren a suministros



de energía (39). Dentro de la economía municipal clásica se encuentran, junto con el transporte de viajeros y las Cajas de Ahorro, el agua, gas y electricidad (40). Ahora bien, para comprender este panorama hay que tener presente que la organización territorial de la República Federal de Alemania se divide en 91 ciudades no integradas en una comarca o departamento y 237 comarcas o departamentos con 8.506 municipios, de los cuales 6.013 están agrupados en 1.037 federaciones municipales.

Por descontado que, por razón de su tamaño, no toda unidad administrativa está en condiciones de gestionar sus abastecimientos y, por ello, se constituyen tanto en este ámbito como también en el de las evacuaciones muchas agrupaciones municipales. Finalmente existen varios supuestos de actividades económicas municipales que han ido surgiendo a lo largo de su historia: transbordadores, silos, pabellones municipales, mercados, parques de atracciones, telesillas, hoteles y pensiones, sanatorios, agencias de viajes, molinos, fábricas de cerveza, bodegas, salinas, canteras, fábricas de tejas, etc. Todas estas actividades estaban antes justificadas, como ahora lo siguen estando en algunos casos. En la República Federal de Alemania si una ciudad quiere tener el rango de centro de Congresos ha de cumplir con un determinado número de requisitos, que tiene que realizar ella misma, sin poder encomendárselo todo a una industria hotelera privada. De la misma manera que tampoco puede vender indiscriminadamente a los particulares sus solares y edificios, sino que ha de hacerlo con la mira puesta en el fomento económico.

En líneas generales, por tanto, a efectos de la privatización a nivel local, no es el patrimonio de los Entes locales lo que se encuentra en primer plano, incluso admitiendo que, además de las actividades económicas citadas, también existen algunos establecimientos, como mataderos, tranvías y servicios de aguas, que se pueden considerar como unidades patrimoniales, junto con terrenos, edificios, maquinaria, etc. Pero básicamente se trata de funciones que deben ser realizadas para la producción de bienes y prestación de servicios en beneficio de los ciudadanos. El impulso decisivo para la privatización de las tareas públicas no proviene de una orientación político-económica, sino más bien de la dificultad económica planteada por el aumento de las cargas sociales (41). Porque si bien es verdad que los municipios afirman su peso político con la ejecución de este tipo de funciones, no es menos cierto que tienen inevitablemente que reducir sus presupuestos. Pragmatismo que nada tiene que ver con la implantación de un con-

(39) Cfr. *op. cit.*, nota 22.

(40) Cfr. *op. cit.*, nota 6, pp. 19 y ss.

(41) Cfr. Institut «Finanzen und Steuern», *Brief Nr. 255, Ziele und Möglichkeiten der Privatisierung auf Kommunalen Ebene*, Bonn, 1986, p. 31.

cepto político sobre la distribución del trabajo entre el sector público y el privado. Sin perjuicio de ello, existen opiniones predominantes respecto de algunas cuestiones concretas. De esta forma ha aparecido una actitud que exige la reserva exclusiva en favor de Entes públicos en las materias del orden y seguridad públicas, en la defensa de los peligros, en la intervención sobre los derechos de los ciudadanos, aunque también es cierto que tradicionalmente se han admitido algunas posibilidades de incluir en determinados casos a particulares en el ámbito de la gestión de los derechos de soberanía pública, y reconociendo, además, que existe un amplio campo en el que los conocimientos de los particulares pueden ser de utilidad: aspectos que, por otra parte, son también de la competencia de las llamadas «organizaciones representativas de intereses» de las profesiones libres.

En materias como hospitales y residencias de ancianos existe una clara preferencia por el tercer sector y sus titulares desinteresados, aunque tampoco puede negarse que en la transferencia de estos establecimientos aparezcan también intereses privados. Finalmente hay algunas actividades en las que no se presentan posibilidades económicas para su privatización, si es que quiere mantenerse la amplia y múltiple oferta deseada. Esto se aplica especialmente a los servicios culturales, como museos, teatros y bibliotecas (42).

Si en principio se admite la posibilidad de privatizar el ejercicio de funciones públicas, también hay que precisar ineludiblemente el alcance de los proyectos que pretendan llevarla a cabo. Los Entes locales pueden abandonar una parte de las actividades públicas que están gestionando hasta ahora (como pabellones municipales, mercados, establos) sin estar sometidos a obligación alguna de reversión, ya sea política o jurídica. A menudo solamente se puede traspasar la mera ejecución de una función a mano de sujetos privados (43), quedando la responsabilidad pública y la obligación jurídica en mano pública. Las leyes sobre eliminación de residuos han impuesto a los Entes locales la obligación de recoger y evacuar los residuos (44) y, a su amparo, muchos municipios, especialmente los más pequeños, han traspasado a empresas privadas estas actividades y algunas comarcas han hecho lo mismo, extendiéndolo incluso a su tratamiento industrial posterior.

Esto aparte, se traspasan también a manos privadas actividades parciales del proceso global de realización de alguna función pública,

---

(42) Cfr. *op. cit.*, 11, pp. 34 y ss.; Ernst PAPPERMANN, *Zur aktuellen Situation der städtischen Kulturpolitik*, Der Städtetag, 1985, pp. 174 y ss.

(43) Cfr. Hauptvorstand der Gewerkschaften Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (eds.), «Rechtsfragen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen», *Reihe zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, núm. 9, Stuttgart, 1980.

(44) Cfr., por ejemplo, para Baden-Württemberg, *Landesabfallbeseitigungsgesetz*, 1 (Übertragung auf Stadt- und Landkreise).

como sucede con la contratación de arquitectos privados de planes y proyectos urbanísticos y de obras públicas. Lo que conlleva un importante alivio de las cargas de personal, siempre y cuando las ventajas de la privatización no se vean compensadas con la exigencia de una mayor coordinación.

En la actualidad ya existen algunas investigaciones empíricas sobre la privatización municipal, especialmente en lo que se refiere a las prestaciones de servicios y al abastecimiento del ciudadano de bienes y servicios. A tal propósito son importantes los resultados obtenidos en una encuesta realizada por el Congreso de Ciudades Alemanas (*Deutscher Städtetag*) —una asociación voluntaria, en parte indirecta, de 500 ciudades— entre sus miembros sobre la privatización de funciones públicas desempeñadas hasta ese momento por los municipios (45). Con una participación global de 265 ciudades y con una muestra significativa de los distintos tamaños de éstas, la encuesta proporciona material de importante valor informativo tanto cualitativamente —o sea, por el tipo de funciones— como cuantitativamente, cuyo número va a indicarse a continuación entre paréntesis.

Del sector comunicaciones aparecen privatizados: señalización de tráfico (40), mantenimiento de iluminación pública (14), conservación viaria (7), mantenimiento de carreteras (23), limpieza de calles (28), aparcamientos (26), transporte público de viajeros (14), etc. En materia de abastecimientos y evacuaciones se han excluido del ámbito municipal: suministro de energía eléctrica (6), de gas (7), de agua (9), recogida de basuras (41), eliminación de residuos sólidos (32), evacuación de aguas residuales (40), etc. En lo que a zonas verdes, cementerios y funerarias se refiere, son particulares los que realizan el cuidado de zonas verdes y arbolado (50), mantenimiento de cementerios (17), servicios funerarios (38), etc. En el sector de planeamiento, mediciones y construcción se han cedido a particulares la ordenación urbana (67), mediciones (23), construcción (75). Asimismo se han excluido del sector público establecimientos culturales, de ocio y educación (63), sanidad (16), instituciones sociales para la juventud. Finalmente deben mencionarse entre las privatizaciones algunas otras empresas municipales, como industrias (12), establos (8), mataderos (49), empresas portuarias y ferroviarias (6), mercados (4), pabellones municipales, hostelería, turismo (32), etcétera.

Pero dentro de la Administración pública hay que incluir también ciertas prestaciones auxiliares que no tienen carácter público. Se trata de ámbitos como la limpieza de edificios públicos, imprenta y encuadernación, mecanografía, talleres, medidas de seguridad para edificios

---

(45) Cfr. *Deutscher Städtetag; vid. op. cit.*, nota 11; cfr. *Mittelstandsinstitut Niedersachsen e. V. (ed.), Privatisierungsbilanz*, Hannover, 1983.

públicos, lavanderías y comedores, etc. Este sector es fácilmente susceptible de gestión a través de particulares, aunque también es verdad que su privatización puede provocar un conflicto social, al tratarse de puestos de trabajo muy protegidos en la República Federal de Alemania. Y tanto, que ante la oposición de los empleados han tenido que rendirse no sólo Alcaldes, sino incluso Ministros del gobierno. Y todo acompañado de una fuerte polémica provocada por los enemigos de la privatización que denuncian que ésta significa la vuelta al capitalismo primitivo.

La ya mencionada cuestión de la privatización de funciones auxiliares se plantea en todos los niveles, ya sea el federal, de los *Länder* y de los municipios, con la consecuencia de que se ha realizado en todos ellos. Los municipios pueden servir como ejemplo de este proceso, ya que es el supuesto mejor documentado. Los resultados de las encuestas nos muestran que son, sobre todo, los servicios de limpieza los que están pasando a manos de empresas privadas. Una encuesta federal del año 1976 en Nordrhein-Westfalen, realizada entre contribuyentes, dio como resultado que la limpieza de edificios estaba privatizada totalmente o en parte en un 64,4 por 100 de los municipios, al tiempo que se estaban planeando otras 39,1 privatizaciones totales o parciales (46). El *Deutscher Städtetag* constató en una encuesta de 1984, realizada entre 265 ciudades de todo el territorio federal, que se habían producido 130 privatizaciones en la limpieza de edificios y 210 privatizaciones en los servicios globales de limpieza. Así pues, los servicios de limpieza representan un 60 por 100 de todas las privatizaciones de tareas auxiliares. En cambio, en los servicios de protección de edificios no se llega más que a un 2,5 por 100, y en los trabajos de mecanografía y procesamiento de datos sólo se alcanza un 2 por 100 (47). Y conste que si el resto de las funciones auxiliares no se ha privatizado no es por falta de interés y de ofertas de los empresarios. Una bolsa de privatizaciones creada por el *Deutscher Städtetag* acusó en la primera mitad de 1988 una oferta de servicios de limpieza del 40 por 100 y un 60 por 100 de ofertas para la gestión de los restantes servicios auxiliares (48).

En resumen se llega a la conclusión de que el centro de gravedad de la privatización de los Entes locales se encuentra en tareas, funciones y trabajos parciales y en la gestión de actividades auxiliares. Lo que significa que aún existen reservas para la privatización que van des-

---

(46) Cfr. Horst Wilhelm WAMPER, «Möglichkeiten der Privatisierung kommunaler technischer Leistungen», en *Mittelzentren, dargestellt am Beispiel der Stadt Geilenkirchen*, Diss. Aachen, 1984, p. 107.

(47) Cfr. *Deutscher Städtetag*, *vid. op. cit.*, nota 11, pp. 65 y ss.

(48) *Deutscher Industrie- und Handelstag* (ed.), *Privatisierungsbörse*, Bonn, Ausgabe I, 1988.

de las propiedades forestales hasta aparcamientos, desde establecimientos hipotecarios hasta instituciones de servicios funerarios. Por lo general, la Administración local no podrá desprenderse de las obligaciones jurídicas ni de las responsabilidades públicas en el ámbito de las comunicaciones, eliminación de residuos, ni de las tareas sociales. Y por otro lado, si se trata de determinar la satisfacción por las privatizaciones realizadas, de la citada encuesta del *Deutscher Städtetag* se deduce que de 1.247 dieron resultado positivo 945 y únicamente 60 negativo. Ahora bien, la cuestión de si con las privatizaciones se habían logrado ahorros fue valorada de una manera mucho más reticente (49).

### III. PERSPECTIVAS

Tal como se ha expuesto al examinar los problemas de la privatización, este concepto está conectado a variados procesos político-económicos que van desde la delimitación de las fronteras que separan el sector público del privado hasta la racionalización del cumplimiento de las funciones públicas y la reducción de las actividades públicas en determinados ámbitos políticos. Cada nación tiende, de acuerdo con sus circunstancias históricas de partida, a abrir vías propias para poder proporcionar bienes y servicios como alternativa al gobierno y a la Administración: así la prestación contractual de servicios, los mecanismos concesionales, las subvenciones, el sistema de créditos, el fomento de la autosatisfacción de las necesidades privadas, etc. (50). En el caso de la República Federal de Alemania, antes de entrar en el análisis de otras posibilidades de privatización (entendida como traspaso a los particulares de patrimonios y tareas públicas), conviene abordar previamente otras políticas similares, entre las que se encuentran la privatización en sentido formal, la apertura de mercados, la reducción de las subvenciones, la desburocratización, la simplificación jurídica y la desregularización.

Se entiende por privatización en sentido formal la transformación de tareas y empresas organizadas públicamente en formas de Derecho privado (51). Esto puede suponer una fase de transición, como sucede cuando un Instituto de Crédito organizado con arreglo al Derecho público se transforma en una sociedad anónima mercantil privada antes de procederse a su privatización en sentido material, es decir, antes de que sus acciones pasen a cotizarse en bolsa. En la República Federal de Alemania los patrimonios y las funciones públicas adoptan con fre-

(49) Cfr. *Deutscher Städtetag*; *vid. op. cit.*, nota 11, pp. 65 y ss.

(50) Cfr. E. S. SAVAS, *Privatization - The Key to better Government*, New Jersey, 1987.

(51) Cfr. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V. (ed.), *Privatisierung Öffentlicher Dienstleistungen*, 2.ª ed., Wiesbaden, 1980, p. 9.

cuencia formas jurídicas privadas. Lo cual sucede en todas las esferas de gobierno y Administración y en muchos sectores: no sólo en las empresas industriales de mano pública, sino en establecimientos municipales y regionales, institutos de crédito, empresas de transportes, centros de investigación y tantos otros. Con ello se pretenden relajar las restricciones inherentes a la Administración pública, tanto en las relaciones externas como en las internas, y fomentar así las actividades empresariales y la adaptación a las leyes del mercado. Así, el Ministerio Federal de Cooperación económica carece de estructura administrativa propia y realiza, por ejemplo, la ayuda a los países del Tercer Mundo a través de programas de desarrollo que, por razones de mayor flexibilidad, han adoptado la forma de una empresa organizada con sujeción al Derecho privado: la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) (52). Y en el futuro seguirá insistiéndose en esta política organizacional, como se comprueba con la creación de *holdings* a nivel de los *Länder* y con los correspondientes Programas de los Ferrocarriles Federales. También hay opiniones que dan preferencia a estas fórmulas jurídico-privadas para las sociedades filiales del sector de las telecomunicaciones de correos, con objeto de que puedan actuar competitivamente en el mercado sin las trabas impuestas por los Derechos presupuestario y funcional.

La apertura de mercados, de tal manera que puedan competir ofertas públicas y privadas, es un progreso importante para mejorar el suministro a los ciudadanos de bienes y servicios (53). En el fondo, la discusión sobre la privatización del Correo federal gira en torno a la pregunta de si puede romperse, o no, su monopolio. En lo que afecta a las redes, sólo es cuestión de pequeñas alteraciones marginales. No obstante, se abrirá la concurrencia entre la mano pública y las ofertas privadas en lo que a terminales se refiere; lo que será saludado positivamente por muchos a la vista de determinadas circunstancias propias de las comunicaciones telefónicas, como es el caso del teléfono inalámbrico. En cualquier caso, las decisiones más importantes en este campo son las que afectan a la radio y a la televisión, dominadas hasta hace poco por el oligopolio de las emisiones jurídico-públicas (si se emplea el lenguaje del mercado) o por la comunicación entendida como servicio público (si se quiere utilizar la terminología del sector público). En cambio, actualmente ya se ha admitido la existencia de emi-

---

(52) Cfr. Michael MARTINEK, *Die Verwaltung der deutschen Entwicklungshilfe und ihr Integrationsdefizit*, Bad Honnef, 1981, pp. 121 y ss.

(53) La discusión científica se centra sobre todo en la privatización de monopolios naturales, y no tanto con los supuestos de una oferta concurrente pública y privada; cfr. Rupert WINDISCH, «Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen und Kriterien», en Rupert WINDISCH (ed.), *Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikationsbereich*, Tübingen, pp. 1 y ss.

soras privadas de radio y televisión, creándose un sistema dual. Esta concurrencia que se ha provocado entre los establecimientos públicos tradicionales y los nuevos de carácter privado es digna de un análisis individualizado, pues estas aperturas de mercado se pueden discutir al hilo de otros muchos ejemplos —pericias privadas para la protección de incendios y para la revisión de aparatos técnicos—, de tal manera que se están ampliando las posibilidades de trabajo, en particular a profesionales liberales como ingenieros, médicos, abogados, etcétera (54).

Un gobierno, como el actual, que ha sentado su política económica en el mercado y sus fuerzas ha de procurar que la competencia económica no se vea sesgada, en lo posible, por subvenciones, que las empresas no se vean paralizadas por burocratismos y formalismos jurídicos y que, en definitiva, no se impongan intervenciones innecesarias sobre la evolución de los mercados. El desmontaje de las subvenciones ha quedado pospuesto, sin embargo, a las exigencias políticas (55), hasta el punto que algunos consideran como un éxito político el que la cuota subvencional —es decir, la suma de las ayudas financieras y de las desgravaciones tributarias de la Federación en relación porcentual con el producto social bruto— se haya mantenido constante en los últimos años. Ahora bien, es presumible esperar que el primer paso para la reducción de las subvenciones sea dado con ocasión de la reforma tributaria de 1990. Por el contrario, tanto el gobierno federal como los regionales han declarado como objetivo constante la simplificación del Derecho y de la Administración, que se realiza con ayuda de una Comisión independiente creada al efecto en 1983 (56). El análisis de las distintas ramas del ordenamiento jurídico (Derechos social, económico, financiero y urbanístico) representa ya un interesante alivio para la economía. En 1987 el gobierno federal ha decidido, además, constituir una Comisión para la eliminación de las regulaciones contrarias al mercado (57), que ha de emitir un Informe sobre el fortalecimiento de la

---

(54) Cfr. Bundesverband der Freien Berufe BFB (ed.), *Privatisierungskatalog des Bundesverbandes der Freien Berufe*, BFB del 18-VI-1986, anuario 87/88, *Der Freie Beruf*, p. 1 y 22.; cfr. Christine PICT, «Möglichkeiten einer verstärkten Verlagerung öffentlicher Dienstleistungen auf freiberuflich Tätige», *Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz*, tomo 46, Berlín, 1984.

(55) Cfr. Undécimo Informe de Subvenciones del Gobierno Federal (1985-1988), BR-Drucks. 530/87, del 25-XI-1987.

(56) Para el Bund cfr. Bundesministerium des Inneren (ed.), *Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes - 1983 bis 1987. Eine Zwischenbilanz*, Bonn, 1987; para los Länder véase, por ejemplo, Baviera: Bayerische Staatskanzlei (ed.), *Verwaltungsvereinfachung in Bayern, Bereich der Kommission für des Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung*, 1, febrero 1980, München, 1980; 2, febrero 1982, München, 1982; 3, julio 1984, München, 1984.

(57) Bundesministerium für Wirtschaft (ed.), *Jahreswirtschaftsbericht 1988 der Bundesregierung vom 28.1.188*, núm. 27; cfr., además, Rüdiger SOLTWEDEL et al., *Derregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*, Tübingen, 1986; Erich KAUFER, *Theorie der öffentlichen Regulierung*, München, 1981.

capacidad concurrencial de la economía alemana consecuente a su desregularización, que, por lo demás, viene impuesta por la creación de un mercado interior para la Comunidad Europea. El Informe Económico anual de 1988 del gobierno federal ha advertido también que esta política será mantenida consecuentemente en el futuro (58). En cualquier caso, el análisis prospectivo de la evolución exige el examen de dos factores: las condiciones socioeconómicas y las constelaciones políticas de la privatización.

### 1. *Condiciones socioeconómicas de la privatización*

Las eventuales privatizaciones futuras requieren, entre otras circunstancias, el que existan un patrimonio y unas actividades públicas susceptibles de privatización, a cuyo propósito es de recordar que en este punto operan algunas limitaciones constitucionales y legales que se refieren fundamentalmente a las actividades que afectan al orden y a la seguridad públicos, a las intervenciones administrativas en materia de salud, a las edificaciones, al medio ambiente, al ejercicio profesional, etc., todo ello por razones de prevención de peligros. Y, además, es preciso que concurren determinadas circunstancias económicas. En nuestro sistema económico, propietarios y titulares privados se atienen al lucro y en tal sentido deben resultar atractivas una empresa o una actividad. El gobierno federal tuvo que consolidar algunas empresas públicas, invertir capital en ellas y sacarlas de la zona de pérdidas. Al patrimonio industrial federal pertenecen las acerías y astilleros de Saltzgitter y el de Minas del Sarre, caracterizado por sus conexiones hulle-  
ras (59). Pues bien, estas tres materias se encuentran actualmente en crisis; lo que significa que la capacidad de privatización importa más que su rentabilidad.

Por otro lado, los titulares privados dispuestos a asumir la privatización deben contar con una demanda previsiblemente adecuada: problema que ofrece múltiples aspectos. Las privatizaciones del patrimonio federal contaban con buenas perspectivas en el mercado de valores hasta la caída bursátil de 1987; mientras que las cotizaciones se mueven actualmente en unas cotas poco atractivas para los compradores privados: circunstancia que explica que las ventas de acciones de VIAG y VW permanezcan estacionarias. Y en otro orden de consideraciones, es evidente que si la privatización ha de beneficiar a un determinado grupo de destinatarios —personal de la empresa, amplias

(58) Bundesministerium für Wirtschaft (ed.), *vid. op. cit.*, nota 57, núm. 31.

(59) Cfr. Informe de Participaciones del Gobierno Federal, Bundesminister der Finanzen (ed.), *Beteiligungen des Bundes im Jahre*, 1986, pp. 86 y ss.



capas de población—, tienen que funcionar las medidas complementarias que se hayan acordado para facilitar la formación de patrimonios (60), pues, de no ser así, los primeros compradores podrían aprovecharse de las ventajas propias de las acciones populares o de los adquirentes al servicio de la empresa, para luego venderlas —una vez extinguido el plazo de prohibición— a los grupos tradicionales de accionistas. En otros casos operan empresas con gran capital. Un sistema privado de comunicaciones móviles exige inversiones importantes. En cambio, si la privatización se dirige a empresas sin ánimo de lucro (como en los casos de bancos de sangre), ha de ser con la condición de que las organizaciones del Tercer Sector estén dispuestas a ello y lo puedan asumir. En este punto, la retirada de los sindicatos de las economías comunal y cooperativa, tras el desastre de su establecimiento *Neue Heimant*, ha levantado no pocas cuestiones (61). Sin olvidar tampoco que pueden existir adquirentes indeseados. Concremente, algunos detractores de la privatización sucesiva de la Lufthansa temen que esta empresa nacional de transporte aéreo caiga en manos de los jeques árabes del petróleo.

La política privatizadora tiene también que procurar llegar a un equilibrio con otras políticas económicas (de empleo, estructura regional e industrial) incluso aunque sea realizada por un gobierno que se ha confesado partidario de la economía de mercado y de la libre competencia. Pero de la misma manera deben ser tenidos en cuenta los aspectos de política financiera. El saneamiento de las finanzas estatales a través del producto resultante de las privatizaciones es un problema muy complejo (62). En cualquier caso hay que tener presente que el cambio de rentas futuras por ingresos actuales no implica necesariamente una mejora permanente de la situación de la Hacienda estatal, pues ello depende de diferentes factores: además, y fundamentalmente, del producto obtenido con la venta, del aumento de la eficiencia de los ferrocarriles federales, crónicamente deficitarios, y de una estrategia empresarial orientada hacia buenos resultados, hay que calcular cuidadosamente si tiene alguna utilidad tapar brechas presupuestarias con la venta de sociedades filiales rentables. Pero más difícil es todavía la situación cuando se trata de la privatización de actividades públicas, respecto de las cuales sigue siendo responsable la Administración pública. Si no se puede garantizar al empresario privado un futuro eco-

---

(60) Cfr. Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer durch Kapitalbeteiligungen (Vermögensbeteiligungsgesetz) del 22-XII-1983, art. 1 (modificación del 3. Vermögensbildungsgesetz).

(61) Cfr. Achim VON LOESCH, *Der Abschied von Gewerkschaften von ihrer Gemeinwirtschaft*, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 1987, pp. 448 y ss.

(62) Cfr., por ejemplo, Joachim FELS, *Zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen in Frankreich*, *Die Weltwirtschaft*, 1987, pp. 73 y ss.

nómico rentable (por ejemplo, en la eliminación de residuos sólidos), será inevitable contar con costes posteriores a cargo de la mano pública.

## 2. *Constelaciones políticas de la privatización*

Las privatizaciones son una decisión política y, por ello, las actitudes a favor y en contra de las mismas dependen de las circunstancias políticas de cada momento (63). Los demócratas liberales son partidarios de la privatización; pero ni desde la coalición social-liberal han logrado romper a nivel federal la paralización que había en este punto en los años setenta, ni tampoco han conseguido imponer su opinión en la actual coalición del gobierno de Hamburgo a propósito de la privatización pendiente de las instalaciones de gas, a la que se oponen los socialdemócratas, que son, en principio, contrarios a tal tendencia. Incluso el Canciller Federal, aun siendo favorable a la economía de mercado, se inhibió en este tema durante el período de la socialdemocracia. Una postura de principio que ciertamente no ha impedido a los socialdemócratas —si bien a costa de abundantes y duras confrontaciones internas— apoyar la transferencia de actividades públicas a particulares en algunos supuestos locales y siempre bajo la presión de déficits financieros que era necesario equilibrar.

Los demócrata-cristianos son, en principio y mayoritariamente, partidarios de la privatización, aunque a veces incurran en posturas disidentes y no sólo a causa del ala laboral del partido. Y, además, hay que tener en cuenta el federalismo político y las peculiaridades del CSU de Baviera; lo que provoca que en ocasiones sean distintas las valoraciones de política económica a nivel federal y en una región determinada. La Federación y el *Land* de la Baja Sajonia —ambos regidos por una coalición cristiano-liberal— conservan cada uno una participación de 16 por 100 en la Volkswagen. Pues bien, mientras que el gobierno federal pretende su privatización, el gobierno regional se niega a hacerlo así con su participación, aun teniendo en cuenta que en este *Land* ya se han realizado otras privatizaciones previamente programadas. Y es que en este país, de una estructura económica conocidamente difícil, quiere mantenerse la influencia sobre el más grande de sus empresarios. Incluso el político más comprometido en esta cuestión de las privatizaciones dice que habrá que encontrar la relación adecuada de ambos aspectos. En cualquier caso, más allá de la justificación político-económica de cada caso individual, existe un principio

---

(63) Véase respecto de los participantes en la discusión sobre la privatización Achim VON LOESCH, *Privatisierung öffentlicher Unternehmen - Ein Überblick über die Argumente*, 2.ª ed., Baden-Baden, 1987, pp. 31 y ss.; cfr., además, Detlef BISCHOFF y Karl-Otto NIKUSCH, *Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, Berlín, 1977.

fundamental de índole económico estatal en el campo conservador y sobre todo en el sur de Alemania, pues no hay que olvidar que el mercantilismo es una de las raíces del desarrollo económico de la Europa central. Esta es la causa de que se insista en la conservación de los patrimonios públicos y no sólo de instituciones folklóricas como podría ser una fábrica de cerveza. El mismo gobierno federal tampoco puede estar seguro, a la hora de realizar sus programas, de contar con el apoyo de las fuerzas que se encuentran en su campo político, que están convencidas de la bondad de la existencia de empresas estatales dentro de un orden económico orientado en general por la economía privada. Se trata aquí de un factor que sirve para explicar la situación actual de la privatización de la Lufthansa.

Las privatizaciones chocan también con una fuerte resistencia de los sindicatos (64), que propugnan exactamente lo contrario, o sea, el traspaso a la comunidad de las industrias clave. Así, en 1983 el Sindicato del Metal exigió la socialización de la industria del acero y en 1985 propuso, además, el modelo de un *holding* de acero nacional en mano pública (65), estimando que la propiedad privada carece ya de cualquier función positiva en la industria del acero. Actualmente se utiliza una estrategia más diferenciada con la «idea marco de las acerías» (66). Estas son las que deberán recoger a los trabajadores amenazados por el despido de las empresas del sector, que están en crisis; y como se trata también de una ocupación sin trabajo, ha habido que anunciar una financiación pública. Las organizaciones de intereses de la industria, comercio y artesanía tienden a la privatización (67), mientras que las asociaciones de las empresas públicas están en contra por su propio interés.

Por otro lado, hay que ganarse primero en favor de esta idea a los directivos de las empresas que han de ser privatizadas. La idea global de la política de privatización y participación de la Federación tiene previsto que, en la medida en que se planteen alteraciones en las participaciones federales, éstas deben ser previamente discutidas con los directores de las empresas afectadas (68). Por lo general, los trabaja-

---

(64) Cfr., por ejemplo, la revista editada por la «Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr», Hauptvorstand der Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ed.), *Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, Stuttgart, 1983.

(65) Cfr. Walter SCHMIDT, *Die Forderung der Industriegewerkschaft Metall nach Vergesellschaftung der Stahlindustrie*, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 1985, pp. 242 y ss.

(66) Cfr. Industriegewerkschaft Metall (ed.), *Strukturpolitische Alternativen zur gesellschaftlichen Arbeitslosigkeit: Programmatischer Rahmen und praktische Ansätze - Ein strukturpolitisches Memorandum der Industriegewerkschaft Metall*, Frankfurt/M., 1987, pp. 26 y ss.; cfr., además, Saarstahl Völklingen GmbH (ed.), «Das soziale Konzept Stahlindustrie», *Die saarländische Lösung*, núm. 87, Völklingen, 1987.

(67) Cfr. Deutscher Industrie- und Handelstag (ed.), *Praxis Leitfadens Privatisierung*, Bonn, 1984.

(68) Bundesminister der Finanzen, *op. cit.*, nota 14.

dores y empresarios de tales empresas reaccionan negativamente ante el anuncio de la privatización; lo que implica que ésta puede conducir a situaciones personales muy críticas. Por lo demás, las posibilidades de que se generen conflictos son muy diferentes, como se demuestra comparando lo que sucede en la privatización de una empresa industrial próspera (como la Volkswagen, S. A.) con los proyectos de reorganización y apertura de mercados de los correos federales.

Entre los cultivadores de las ciencias jurídicas, sociales y económicas se encuentran tanto defensores como detractores, igualmente apasionados, de la privatización, como no podría ser de otra manera tratándose de una cuestión tan ideologizada. La opinión dominante se inclina en favor de las fuerzas del mercado y de la libre competencia, sin perjuicio de que muchos se opongan a visiones unilaterales de la política social y económica. Organizaciones como la Federación de Contribuyentes (69), el Consejo Alemán de Ciudades (*Deutscher Städtetag*) (70) y otras han intentado objetivar la discusión. Cuando se pregunta si las privatizaciones son populares, los resultados de las encuestas no aclaran nada, ya que hasta la formulación de los cuestionarios es problemática. Cuando en una región en crisis se pregunta por la privatización de los servicios públicos (por ejemplo, de la recogida de basuras y de las empresas de correos y transportes), no se obtiene, como es de esperar, una mayoría en favor de las empresas privadas (71).

Cuando se parte del concepto de privatización y se incluyen además las cuestiones de apertura de mercado a la competencia pública y privada predomina generalmente, en los años ochenta, la tendencia político-económica de traspaso del sector público al privado. Lo cual no significa, sin embargo, que el sector público haya perdido su peso, puesto que aquí no nos encontramos ante un juego de «suma igual a cero», de tal manera que lo que pierde uno ha de ganarlo el otro. Si se quiere realizar un pronóstico sobre la privatización en la República Federal de Alemania, hay que estimar que continuará el proceso descrito, siempre y cuando no se alteren gravemente las condiciones socio económicas y sobre todo la constelación de las fuerzas de los partidos políticos, o sea, que el gobierno federal seguirá privatizando empresas del patrimonio federal industrial y comercial, tal como ha confirmado recientemente el Parlamento, donde, con la oposición de los socialistas y de los verdes, se ha confirmado la privatización de VW (72). Las

(69) Cfr. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V. (ed.), *Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, 2.ª ed., Wiesbaden, 1980.

(70) *Deutscher Städtetag*, op. cit., nota 12.

(71) Cfr. Stadt Duisburg - Der Oberstadtdirektor (ed.), *Duisburger Handbuch gesellschaftlicher Daten 1986 - Bürgerbefragungen im Stadt- und Regionalvergleich*, Duisburg, 1986, pp. 191 y ss.

(72) BT-Drucks. núm. 11/1111, 61. *Sitzungswoche und Plenarprotokoll*, 61, p. 4181; se ha determinado la fecha del 24-III-1988 para el comienzo de la privatización.

Administraciones locales, por su parte, habrán de investigar sus actividades para determinar hasta qué punto pueden descargar sus presupuestos de determinadas actividades. Lo cual no excluye, naturalmente, que una ciudad en buena posición económica compre para el servicio municipal las instalaciones de suministro de energía que se realicen en su territorio. Los *Länder*, por su parte, se encuentran en una zona intermedia y de ordinario interpretan su margen de decisión de una manera demasiado estricta; sin perjuicio de que el gobierno de Rheinland-Pfalz esté trabajando en su programa de privatización.

En cualquier caso no es lícito infravalorar la influencia que ejerce sobre las privatizaciones el panorama global internacional. Los procesos de adaptación de la estructura y de la política económica —especialmente entre los países industriales— inciden también en este proceso, aunque no se trate de imitaciones de casos aislados, sino de las tendencias fundamentales político-económicas. Habida cuenta de las crecientes interconexiones económicas y políticas de los distintos Estados europeos, así como de la función económica mundial que han asumido los Estados Unidos y el Japón, es claro que los éxitos y fracasos de las privatizaciones no pueden dejar de hacer impresión. En este contexto es claro que en el caso de la República Federal de Alemania no hay que contar con soluciones radicales y que se continuará con un ritmo más bien prudente. Las privatizaciones de los años sesenta no han provocado una reacción estatalizadora aun después de los cambios de fuerzas políticas que hubo en el gobierno. También en la actualidad debe haber una previsión anticipada a los cambios políticos. Un movimiento pendular desde la privatización a la estatalización, que recíprocamente se neutralice y que siga el compás de las mayorías políticas de cada momento (por lo demás harto escasas), con sus consecuentes inestabilidades de orden social y económico, no parece deseable ni para el Estado ni para la sociedad.

Traducción: Julia NIETO KOENIG

