

## LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN FRANCIA

SUMARIO: I. *Características generales*; 1. *Diversidad de las empresas públicas*; 2. *La empresa pública y el ámbito económico*; 3. *Definición*; 4. *La evolución de la empresa pública*. II. *Las estructuras de la empresa pública*; 1. *Las estructuras jurídicas*; 2. *Los órganos de dirección*; 3. *Los grupos públicos*. III. *Formas y medios de acción de la empresa pública*; 1. *El principio general: la sumisión al derecho privado*; 2. *El régimen del personal*; 3. *Los bienes de las empresas públicas*; 4. *El régimen financiero de las empresas públicas*. IV. *La empresa pública y el Estado*; 1. *Estructuras y finalidades de la empresa*; 2. *La selección de los dirigentes*; 3. *Los controles*; 4. *Orientación nuevas*.

### I. *Características generales*

La primera dificultad que se presenta en cualquier estudio de las empresas públicas en Francia, obedece a la incertidumbre que, ante la ausencia de una definición legal, afecta los contornos del sector público de la economía. Parece ser que el legislador renunció definitivamente, después de haberlo intentado en 1948, a elaborar un estatuto general de las empresas públicas. La mayoría de éstas se encuentran reguladas por textos propios a cada una de ellas y aquéllos que, en un punto específico, pretenden enfocarlas en su conjunto, en lugar de tratar de obtener un criterio único, realizan sólo enumeraciones que coinciden solamente en forma parcial.

Esta situación, aparentemente paradójica, obedece a la gran diversidad de empresas públicas (1) y a la evolución del ámbito económico en el cual se encuentran (2). De hecho, es solamente a partir de estos datos que se puede, a pesar de todo, intentar deslindar las características principales (3) y describir la evolución que han emprendido(4).

#### 1. *Diversidad de las empresas públicas*

Esta diversidad se manifiesta, a la vez, en el *origen* de las empresas públicas, en sus *actividades* y en sus *formas*.

A. En Francia, el sector público no se encuentra constituido de una sola pieza, a partir de una voluntad política única o de una ideología determinada. Su composición es el resultado de una larga historia y, si su crecimiento se ha hecho sin retrocesos, ha tenido, sin embargo, largos pausas y súbitas aceleraciones.

La primera etapa se ubica después de la Guerra de 1914-1918: El Tratado de Versalles le otorga al Estado francés la propiedad de las minas de potasa de Alsacia y da lugar a la creación, por medio de patentes recibidas de Alemania a título de reparaciones, de la Oficina Nacional Industrial del Nitrógeno.

La segunda etapa es más importante aún: la llegada al poder, en 1936, de un gobierno socialista trae como consecuencia la nacionalización de los ferrocarriles franceses, reunidos en la Sociedad Nacional de los Ferrocarriles Franceses (SNFF), y la de las principales empresas de construcciones aeronáuticas. Pero, en esta etapa, la nacionalización no es considerada como si implicase la supresión total del capital privado: es, pues, bajo la forma de sociedades de economía mixta, en las cuales el Estado es ampliamente mayoritario, que son creadas las nuevas empresas.

La gran ola de las nacionalizaciones se sitúa después de la Segunda Guerra Mundial, en 1945 y 1946. La ideología anticapitalista, más estricta que en 1936, provoca esta vez la evicción total de los accionistas privados. La nacionalización se extiende a las principales fuentes de energía —carbón, electricidad, gas—, con la creación de Minas de Carbón de Francia (*Charbonnages de France*), de Electricidad de Francia (*Electricité de France*) y de Gas de Francia (*Gas de France*), a los bancos de depósito más importantes a las principales compañías de seguros y a la compañía de aeronaves *Air France*. En forma paralela, las industrias automotrices *Renault* son nacionalizadas para sancionar la colaboración de su propietario con el enemigo.

La creación de empresas públicas por nacionalización de empresas privadas ya existentes se detiene aquí y, las nuevas nacionalizaciones previstas en el programa común de la "Izquierda" (*Gauche*) en 1972, se han quedado en proyecto debido al fracaso que tuvo ésta en las elecciones de 1979. Pero el crecimiento del sector público ha tomado otros caminos.

El primero es la creación directa, por parte del Estado, de empresas públicas: así, a partir de 1945, de la Comisaría de la Energía Atómica -CEA- (*Commissariat à l'Énergie Atomique*), en el sector petrolero, de los diversos organismos fusionados en 1965 en la Empresa de Investigación y Actividades Petroleras —EIAP— (*Enterprise de Recherche et d'Activités Pétrolières*); tales creaciones se encuentran en los campos más diversos.

Un segundo camino están vinculado con la creación, por parte de las empresas públicas ya existentes, de múltiples filiales que han extendido y diversificado su campo de acción inicial. Encontraremos más adelante este fenómeno que ha transformado profundamente al sector público.

Finalmente, la economía mixta, condenada en 1945, ha realizado desde entonces un regreso vigoroso. Algunas de las filiales de empresas públicas que acabamos de mencionar, las asocian con sociedades privadas francesas

e incluso extranjeras. Sociedades de capital mixto han sido creadas, según las necesidades y las circunstancias, en sectores tan variados como la construcción de autopistas, el transporte marítimo, la publicidad o la vivienda de los trabajadores.

Nos hemos limitado, hasta ahora, a las empresas del Estado, excluyendo a las empresas públicas creadas por las colectividades locales, respecto de las cuales se tienen sólo informaciones parciales.

B. Esta evolución que se desarrolla en forma constante, pone en relieve, tanto la *diversidad de las actividades* realizadas por las empresas públicas, como su *importancia* dentro de la economía nacional.

La diversidad es, a la vez, jurídica y material. Desde el punto de vista jurídico, una línea divisoria esencial separa las empresas que prestan un servicio público, a veces bajo el régimen de la concesión, y a aquellas cuya actividad es meramente industrial y comercial. *Electricité de France* (EDF), *Gaz de France* (GDF), la SNFF, la Administración Autónoma de Transportes Parisinos (*Régie Autonome des Transports Parisiens*) forman parte de la primera categoría. Pero la fabricación de automóviles por parte de la *Régie Renault*, la investigación petrolera y la refinación no son, evidentemente, servicios públicos. Sin embargo, la incertidumbre que afecta la noción de servicios público permite, en casos menos concretos que los ya citados, una duda seria.

Otra línea divisoria pertenece al derecho: las empresas que poseen un monopolio nacional como E. D. F., G. D. F., o los *Charbonnages de France* y las empresas supeditadas a la competencia como la *Régie Renault*. Pero aquí, de nuevo, la división no es estricta: la S. N. F. F., si bien posee el monopolio del transporte ferroviario, está expuesta a la competencia de los transportes por carretera y del transporte aéreo en las líneas interiores; el abastecimiento de energía es un conjunto en el cual la electricidad, monopolio jurídico de la EDF, se enfrenta a la competencia del petróleo, desde el punto de vista económico.

La diversidad material de las empresas públicas, se deriva, obviamente, de las indicaciones precedentes: de hecho, casi no hay un sector de la economía en el cual la empresa pública no se encuentre presente. Tiene un papel esencial en el sector de los transports ferroviarios (SNFF), marítimos, *Compagnie Maritime Générale et Financière y aéreos* (*Air-France; Air-Inter; Aéroport de Paris*); en el sector de la energía (EDF; GDF; EIAP y sus filiales; CEA y sus filiales; *Charbonnages de France* y Cuencas Mineras — (*Houillères de Bassin*). En el sector crediticio y en los seguros, la empresa pública ocupa las posiciones claves. Pero se encuentra también en campos diversos como las industrias mecánicas (*Renault*, Sociedad Nacional Industrial Aeroespacial — *Société Nationale*

*Industrielle Aérospatiale*, Sociedad de Estudio y de Construcción de Motores de Aviación — *Société d' Etude et de Construction de Moteurs d' Aviation*); la industria química (Empresa Minera y Química — *Enterprise Minière et Chimique* y sus filiales; Sociedad Nacional de Pólvora y Explosivos — *Société Nationale des Poudres et Explosifs*); la explotación de los mares (Centro Nacional para la Explotación de los Océanos — *Centre Nationale pour l' Exploitation des Océans*; la información, sobre todo, con las sociedades nacionales de televisión y radiodifusión; el urbanismo o la publicidad (*Agence Havas*). Esta proliferación de actividades múltiples, de las cuales cada una plantea evidentemente problemas distintos, no sólo refleja el grado de importancia del sector público en la economía nacional, sino que explica, también, la dificultad con la que tropezaría cualquier tentativa para uniformar los estatutos y comportamientos.

C. Luego, la diversidad se vuelve a encontrar, naturalmente, en las *estructuras* tomadas del derecho público (establecimientos públicos de carácter industrial y comercial) o del derecho privado (sociedades — *sociétés nationales*). Hay que distinguir, entre éstas últimas, a las sociedades en las cuales el Estado detenta la totalidad del capital, de las sociedades de capital mixto, en donde puede ser socio mayoritario con más del 50% del capital o tener sólo una participación minoritaria, pero compensada por poderes desmedidos de derecho común.

Otra fuente de diversidad en las estructuras: la existencia, al lado de empresas públicas autosuficientes, de grupos públicos, en los cuales una empresa matriz controla filiales que se reparten las actividades comerciales o industriales y, a menudo, a subfiliales para una división más marcada del trabajo.

Así, el mundo que constituyen las empresas públicas francesas no se puede ordenar en un conjunto homogéneo y coherente. Surgido de necesidades sucesivas y de ideologías que han variado con el tiempo, aparece, no como una de esas construcciones racionales en las cuales algunos ven el producto característico de la mentalidad francesa, sino como el reflejo de la historia y de las experiencias que ha suscitado.

## 2. *La empresa pública y el ámbito económico*

Comprometidas, por naturaleza, en el conjunto económico nacional e internacional, las empresas públicas no podían escapar a la influencia de las evoluciones ocurridas en el ambiente en que han ejercido su acción.

En el marco francés, las grandes nacionalizaciones de 1946, fuertemente marcadas por la ideología anticapitalista y por la voluntad de darles a las empresas una autonomía suficiente par evitar una socialización burocrática, se desarrollaron en un ambiente denominado por las secuelas de la guerra

y sus penurias, en el cual la necesidad de reconstituir un aparato de producción vetusto, cuando éste había escapado a la destrucción, era una prioridad absoluta. Debido a la urgencia de las necesidades por satisfacer en esta atapa, se había relegado al segundo lugar la búsqueda de la rentabilidad y de un costo menor. Proporcionarle a la economía la energía y los medios de transporte necesarios para su reconstrucción eran imperativos nacionales que habían sido enfatizados por el plan de modernización elaborado en 1946, bajo el impulso de Jean Monnet.

Una vez logrado el objetivo, la atención se desplazó de los resultados materiales hacia los financieros: los déficits observados en la mayoría de las empresas produjeron un aumento considerable en el control que el Estado ejercía sobre ellas. La relativa autonomía que la ideología inicial había decidido confiarles, se reducía progresivamente, y las reformas realizadas en 1953 constituyeron el punto culminante de esta evolución.

Pero la misma época marca, en el sector privado, con el fin de las grandes penurias, el regreso a la economía de mercado y la disminución del dirigismo. Las empresas públicas, al estar insertas en un contexto liberal, no podían dejar de tomarlo en cuenta.

El ingreso de Francia en el Mercado Común Europeo desempeñó un papel similar: las empresas públicas, expuestas en muchos sectores a la competencia extranjera, privadas, algunas de ellas (Servicio de Explotación Industrial de Tabacos — *Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs*; Servicio de Pólvoras — *Service des Poudres*) del monopolio nacional del que gozaban e incitadas a emprender exportaciones, tuvieron que insistir en la competitividad y la búsqueda del costo menor. El rigor administrativo de los controles que se ejercían sobre ellas era poco compatible con estos objetivos. Las formas, las estructuras, los métodos de un sector privado en pleno crecimiento, se presentaron como los modelos en los que la empresa pública debía inspirarse.

Estas tendencias encuentran su consagración en 1967, en un documento esencial, que señala fuertemente las orientaciones actuales: el informe elaborado, a solicitud del gobierno, por un grupo de trabajo encabezado por el señor Simón Nora.

El Informe Nora, el cual refleja la ideología neo-liberal, enfatiza la necesidad de permitirles a las empresas públicas una adaptación constante a los imperativos del mercado a través de la búsqueda de la productividad y de la competitividad, lo cual implica para ellas un regreso a la autonomía inicial, pero con un espíritu distinto, cercano al que prevalece en el sector privado.

Las recomendaciones del informe Nora han sido parcialmente aplicadas, Pero no han hecho desaparecer las reglas anteriores, particularmente las relativas a los controles. La situación actual refleja, en gran medida, las di-

versas tendencias relacionadas con la evolución de los hechos y de las concepciones económicas que han determinado el ámbito en el cual las empresas públicas se han desarrollado. Al conservar, en sus estatutos y comportamientos, la huella de esas tendencias y esta variedad de inspiraciones, aunada a las diversidades mencionadas anteriormente, aumenta la dificultad que plantea la investigación de los caracteres específicos de la empresa pública.

### 3. *Definición*

A pesar de las dificultades que se acaban de mencionar, se establece un acuerdo bastante amplio, tanto en la doctrina como en la práctica, para vincular la calidad de empresa pública con las características siguientes: la *personalidad jurídica*, el *ejercicio de una actividad industrial o comercial*, respondiendo ambos al concepto de *empresa*, y la *autoridad exclusiva o predominante de los poderes públicos* que fundamenta el carácter *público* de la empresa.

A. La necesidad de la personalidad jurídica conduce a negar el carácter de empresa a organismos públicos que, aún cuando ejerzan una actividad de tipo económico y posean a veces un presupuesto anexo y cierta individualidad financiera, no están personalizados y son administrados directamente por el Estado o por una colectividad territorial en función del sistema de la administración (*régie*): este es el caso de correos y telecomunicaciones. En la práctica, varios servicios en administración han sido, en los últimos años, transformados en empresas públicas por medio del otorgamiento de la personalidad: así sucedió con el servicio de explotación de tabacos en 1959 y el servicio de pólvora en 1970. Por otra parte, el término de *régie*\* es empleado a menudo en una forma indebida para designar una empresa personalizada: es el caso de la Administración Nacional de Fábricas Renault (*Régie Nationale des Usines Renault*), la cual, pese a su nombre, es el prototipo de la empresa pública.

B. El ejercicio de una actividad industrial o comercial es la segunda característica común de las empresas públicas. Como lo hemos visto, esta actividad puede ejercerse en campos muy diversos: producción de bienes o de servicios, comercialización de productos, siendo lo esencial que, en toda hipótesis, la contraparte de los servicios o productos ofrecidos esté constituida por el pago de un precio calculado en función de un costo y no de una obligación de carácter fiscal. La dificultad de aplicar este criterio, se debe al derecho de que cierto número de organismos públicos personalizados ejercen, simultáneamente, una actividad propiamente económica y actividades que no tienen este carácter: investigación científica en el caso de la Comisaría de la Energía Atómica (*Commissariat à l'Énergie Atomique*) o del Centro Nacional para la Explotación de los Océanos (*Centre National de l'Exploitation des*

*Océans*); atribuciones administrativas, especialmente, en materia de regulación de una rama profesional dependiente de la economía privada (Oficina Nacional Interprofesional de los Cereales — *Office National Interprofessionnel des céréales*; Fondo de Orientación y de Regulación de los Mercados Agrícolas — *Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles*). En estos casos, la jurisprudencia se esfuerza en determinar la parte respectiva, tomando en cuenta las atribuciones del organismo, si desempeñan o no una actividad económica y, así, les otorga o niega el carácter de empresa pública en función del resultado de este análisis.

C. El tercer elemento de la definición, o sea, el poder de las autoridades públicas sobre la empresa, se ve afectada por cierta relatividad que pone en relieve uno de los textos más importantes de los últimos años en materia de empresas públicas: la ley del 22 de junio de 1976, que le transfiere al Tribunal de Cuentas (*Cour des Comptes*) “la revisión de las cuentas y de la gestión de las empresas públicas”, encargadas hasta entonces a una “Comisión de Auditoría de Cuentas de las Empresas Públicas”, semejante a la *Cour des Comptes* por su composición pero, sin embargo, distinta de ella (respecto a esta reforma: *infra*, IV).

Todos los organismos, cualquiera que sea su calidad jurídica, en los cuales la propiedad de la totalidad del capital le otorga al Estado una autoridad exclusiva, están sometidos al control del tribunal y considerados por ello como empresas públicas. Lo mismo sucede con las sociedades de capital mixto, en las cuales el Estado posee una mayoría del capital social, aunque en esta hipótesis su autoridad puede ser frenada, si no de derecho, quizás de hecho, por la necesidad de tolerar a los accionistas particulares.

Pero la enumeración no se acaba aquí: se extiende a los diversos organismos, en los cuales la mayoría del capital pertenece conjuntamente al Estado y a otras entidades públicas; a aquéllos en los cuales las entidades públicas, aunque no sean mayoritarias, detentan más de la mitad de los votos en los órganos deliberantes; a las filiales de los organismos anteriores que tengan las mismas características (detentación, por las entidades públicas, de más de la mitad del capital o de los votos) y, finalmente, más allá, a las personas morales en las cuales el Estado o las entidades públicas detentan, a falta de mayoría, “una participación en el capital que permita ejercer un poder de decisión o de gestión” (22 de junio de 1976, artículo 7).

Con este texto pasamos, por una serie de eslabones, desde la empresa en la cual el Estado detenta un poder exclusivo a aquella en la que, sólo o con otras entidades públicas, se conforma con un poder preponderante, noción ésta relativamente subjetiva y susceptible de interpretaciones más o menos flexibles.

Resulta que, en todos los casos, la empresa puede ser calificada de pública solamente si su manejo depende, en todo o en parte, de la autoridad

pública, aun cuando ésta sólo pueda actuar ajustándose con los intereses privados presentes en los órganos de dirección. Pero, independientemente del margen de indeterminación que hace prevalecer tal criterio, su combinación con las dos nociones anteriores proporcionan, a falta de una delimitación rigurosa, una definición bastante precisa del concepto de empresa pública.

#### 4. *La evolución de la empresa pública*

Los grandes lineamientos de la evolución de la empresa pública se deducen de los puntos desarrollados precedentemente: diseñan un acercamiento progresivo de la empresa pública y de la empresa privada, mediante una atenuación de sus características originales, en vista de una mejor inserción en el marco general de una economía de mercado neo-liberal.

La ideología de las nacionalizaciones, en 1946, excluía de la empresa pública toda participación del capital privado: al respecto hemos visto que el regreso vigoroso de la economía mixta provoca un abandono del concepto inicial, pudiendo la empresa pública darle un lugar al capital privado en tanto que éste no se encuentre facultado para imponerle sus conductas.

La misma ideología, aunque no le prohibía a la empresa pública la búsqueda de alguna utilidad, no hacía de ésta el objetivo primordial de la gestión. Más bien le asignaba como fin, a esta última, aunque de manera un tanto abstracta, el servicio del interés general. Es, al contrario, la búsqueda de utilidades y de rentabilidad, en el marco de una economía de competencia, lo que aparece actualmente como el objetivo a alcanzar por la empresa, con la moderación impuesta, sin embargo, por la preocupación en los intereses de la comunidad, especialmente por aquéllos que administran un servicio público.

Finalmente, si bien la concepción inicial confiaba una parte importante a la autonomía de las empresas, una reacción rápida, en virtud de los resultados financieros de los primeros años, había dado lugar a un aumento de la autoridad del Estado sobre ellas, siendo evidentemente incompatible con los imperativos del mercado. Consecuentemente, con el informe Nora se intentó volver a la autonomía de la gestión que acentúa, de nuevo, el acercamiento entre empresa pública y empresa privada.

La situación que surgió de esta evolución es la que vamos a describir, analizando, sucesivamente, las estructuras de la empresa pública (II), los medios y las formas de su acción (III) y, finalmente, sus relaciones con el Estado(IV).



## II. Las estructuras de la empresa pública

A primera vista parece imponerse una distinción mayor entre las empresas públicas, ya sea que tomen su estatuto del derecho público o del derecho privado (1).

Pero el análisis revela que, en la práctica, aparece una gran similitud en lo que se refiere a los órganos de dirección de ambas (2). La distinción entre las empresas aisladas y las que se estructuran en grupos públicos es más importante(3).

### 1. Las estructuras jurídicas

Desde el período de las grandes nacionalizaciones, se han utilizado dos marcos jurídicos preexistentes para determinar el estatuto de las empresas públicas: el del establecimiento público industrial y comercial, tomado del derecho administrativo, y el de la sociedad anónima, tomado del derecho privado. Las empresas que se crearon después de 1946 recibieron una de estas dos formas. Pero la tendencia actual, relacionada con el motivo general descrito, *supra*, I (4), parece darle preferencia a la forma de sociedad.

El establecimiento público industrial y comercial es una persona moral de derecho público. Pero, a diferencia del establecimiento público administrativo, no administra forzosamente un servicio público y su actividad se encuentra regulada esencialmente por el derecho civil y comercial y no por el administrativo.

Dependen de esta categoría: *Electricité de France*, *Gaz de France* y *Charbonnages de France*, que tienen la particularidad de ser establecimientos públicos que agrupan otros establecimientos públicos, los *Houillères de Bassin*. El estatuto de establecimiento público ha sido otorgado, igualmente, a empresas creadas completamente por el Estado: *Commissariat à l'Énergie Atomique*, EIAP, Empresa Minera y Química (*Entreprise Minière et Chimique*), Oficina de la Radio-Televisión Francesa (*Office de la Radio-Télévision Française* — ORTF) antes de su disolución en 1974, etcétera.

La fórmula de la sociedad anónima, ya utilizada en 1937 para la SNFF y las sociedades de construcciones aeronáuticas (con una participación minoritaria del capital privado) se ha vuelto a utilizar desde 1946 para los bancos, las aseguradoras nacionalizadas y la sociedad *Gnôme et Rhône* de motores de avión (*Société Nationale d'Étude et de Construction de Moteurs d'Avion*, o S. N. E. C. M. A.) en las cuales el Estado detenta la totalidad del capital. Las dos posibilidades: sociedades en las cuales el Estado es el único accionista y sociedades en las cuales está asociado con otras entidades públicas o con accionistas privados, se han dado, desde entonces, varias veces: en la primera, sociedades nacionales de programa de radiodifusión y televisión emanadas de la disolución de O. R. T. F., en 1974, y, en la segunda, socie-

dades *Air-France* y *Air-Inter*, Compañía General Marítima (*Compagnie Générale Maritime*), etcétera.

Pero, ya sea que se trate del establecimiento público o de la sociedad anónima, el procedimiento, cuando se aplica a una empresa pública, es objeto de excepciones importantes: el establecimiento público industrial y comercial, por ejemplo, escapa al principio de especialidad, el cual impone, normalmente, a la actividad del establecimiento, un objetivo estrictamente determinado; en cuanto al derecho común de las sociedades anónimas, se reduce a un marco formal cuando la sociedad tiene, en la persona del Estado, un solo accionista; por otra parte, en las sociedades de capital mixto, normas derogatorias le confieren al Estado, a menudo, poderes superiores a los que le corresponderían conforme al derecho común, por la porción de capital que detenta.

Las dos formas jurídicas del establecimiento público y de la sociedad no agotan la gama de los estatutos utilizados para las empresas públicas: algunas han utilizado otras formas previstas por el derecho privado, tales como la agrupación de interés económico o la asociación en participación. Otras, como la *Régie Renault* y la Agencia Francesa de Prensa (*Agence France-Presse*), escapan a toda calificación tomada de los marcos jurídicos tradicionales.

Pero parece que desde hace varios años el recurso a la forma de sociedad es el preferido por los poderes públicos. Fue ésta la que se escogió, en lugar de la del establecimiento público, cuando la ley del 3 de julio de 1970 transformó a la antigua *Régie* de las pólvoras de una empresa pública.

Sobre todo, la creación de grupos públicos, partiendo de establecimientos públicos destinados a tener un papel de "holdings" se ha realizado mediante la constitución de múltiples sociedades, substituyendo a los establecimientos públicos en el ejercicio de las actividades de producción que estos mismos ejercían inicialmente. Es el caso de la E. I. A. P., el E. M. C., y el *Commissariat à l'Énergie Atomique*.

## 2. Los órganos de dirección

Cualquiera que sea la aparente diversidad de los marcos jurídicos en los cuales se insertan las empresas públicas, el exámen de su estructura interna revela, sin embargo, una unidad desvirtuada únicamente por ciertos matices.

Casi la totalidad de las empresas tienen al frente dos órganos: un consejo de administración y una dirección general. Si la integración del consejo de administración varía según el objeto y la importancia de la empresa, la misma se inspira, frecuentemente, en la concepción que prevalecía en 1946, que era la de la "gestión tripartita" que asociaba de igual manera, en el seno del consejo, representantes del Estado, del personal y de los usuarios. A me-

nudo, se agregan, en las sociedades de capital exclusivamente público, "personalidades escogidas por su competencia", y, en las sociedades de capital mixto, representantes de accionistas particulares. Sin considerar a estos últimos, los administradores son nombrados por decreto, a propuesta de organizaciones calificadas, en los casos de los representantes de los usuarios y del personal.

La dirección general se le encomienda al presidente del consejo de administración, quien toma el título de presidente-director-general (*Renault, Air-France, S. N. F. F.*, bancos y aseguradoras), o bien, a un director general distinto del presidente del consejo de administración (*E. D. F., G. D. F., Charbonnages*). Tanto el presidente como el director general son nombrados, normalmente, por decreto en el consejo de ministros; a veces, por el presidente, a propuesta del consejo de administración. El mandato del presidente y el de los administradores están limitados a seis años, según el derecho corporativo común.

Este esquema incluye una variación, tomada también del derecho corporativo común, al preveer, en ley de 1966, otra fórmula para las sociedades: un consejo de vigilancia y un directorio colegiado atiende la dirección general. Esta fórmula ha sido utilizada, sobre todo, desde 1967, por la *Enterprise Minière et Chimique*, la cual constituye un establecimiento público; este ejemplo ilustra la tendencia al acercamiento de los dos grandes tipos de empresa, mediante el deslizamiento del establecimiento público hacia el modelo dado por la sociedad.

Atendiéndose a los textos, el consejo de administración (o, en menor medida, el consejo de vigilancia) detenta lo esencial del poder de decisión, limitándose la dirección general a un papel de ejecución y de gestión cotidiano. En la práctica la situación se ha invertido. Los consejos de administración integrados por personalidades que no tienen como preocupación principal a la empresa, paralizados, a menudo, por el antagonismo de los intereses ahí representados, le han dejado el poder real a la dirección general. Es en el valor personal de los presidentes y de los directores generales donde descansa, esencialmente, el destino de la empresa que les es confiada.

### 3. *Los grupos públicos*

Se trata aquí, sin duda, del fenómeno que ha transformado más profundamente la estructura esencial de las empresas públicas y que pone en relieve su alineación progresiva sobre el sector privado cuya evolución general, como es sabido, está dominada por el fenómeno de la concentración.

A. La formación de los grupos públicos ha tomado dos formas principales. La primera ha sido la creación, por una empresa, de cierto número de filiales destinadas a diversificar y extender su acción, creando la empresa

por completo a su filial y conservando la totalidad del capital, o bien, asociándose con otras empresas públicas o, por último, que la filial se constituya en sociedad de economía mixta con socios franceses o incluso extranjeros, pudiendo entonces tomar la forma de una sociedad de acuerdo a la nacionalidad del socio extranjero con el fin de extender la acción de la empresa matriz hacia otros países. Si consideramos que la filial puede, a su vez, constituir subfiliales, podremos mediar la complejidad de las estructuras que pueden resultar de esta política. Para citar algunos ejemplos, las filiales francesas y extranjeras de la *Régie Renault* son más de cien; *Air France* ha diversificado su acción, creando filiales en el sector turístico y hotelero; las *Charbonnages* se han orientado hacia la industria química mediante la creación de una filial, *Charbonnages de France-Chimie*, que controla 24 subfiliales.

El grupo público puede surgir también de la fragmentación, decidida por los poderes públicos, de una empresa cuyas diversas atribuciones se transfieren a una pluralidad de filiales, ante las cuales la empresa desempeña principalmente el papel de *holding*.

En base a esto que el *Commissariat à l'Énergie Atomique* creó, en 1975, una filial y a las subfiliales para desempeñar las actividades industriales relativas a las materias nucleares que le fueron confiadas inicialmente. De igual manera la E. I. A. P., que, desde su origen, tenía por misión crear y controlar filiales en el campo petrolero, perdió, en 1976, el conjunto de las actividades industriales que ejercía directamente y desempeña, desde entonces, el papel de *holding*, encabezando un grupo cuya filial principal, la *Société Nationale E L F Aquitaine* (S. N. E. A.), controla más de setenta sucursales.

A primera vista, parece oponerse, al fenómeno de creación de filiales, una tendencia inversa que lleva a agrupar empresas públicas aún dispersas. En estos últimos años, los poderes públicos han procedido, varias veces, a realizar tales agrupamientos: dos blancos nacionalizados formaron, en 1968, la *Banque Nationale de Paris*, las 32 sociedades públicas de seguros fueron reunidas en tres grupos, las tres sociedades públicas de construcción aeronáutica dieron lugar en 1970 a una sociedad única, la *Société Nationale Industrielle Aéropatiale* (S. N. I. A. S.). En realidad los dos fenómenos son, más que contradictorios, complementarios. Responden al mismo motivo profundo: darles a las empresas públicas, por caminos diferentes, una dimensión que les permita sostener la competencia extranjera. La concentración va acompañada, sobre todo, de una descentralización mediante la creación de filiales que se encuentran bajo el control de la empresa emanada del agrupamiento: cada uno de los tres grupos de aseguradoras surgidos de la reestructuración de este sector comprende: uno (*l'Union des Assurances de Paris*) 61 filiales, el otro 24 (*Assurances Nationales*) y el tercero 14 (*Mutuelle Générale Fran-*

*çaise*). Desde este punto de vista, es típica la reestructuración del sector químico mediante la creación, en 1967, de la *Enterprise Minière et Chimique* (E. M.C.), que sustituyó a las *Mines de Potasse d' Alsace* y a la *Office National de l' Azote*: la E. M. C., fue constituida en forma de *holding* y controla 5 filiales principales, dotadas de cuarenta subfiliales aproximadamente.

B. Esta evolución pone en relieve, desde cuatro puntos de vista, la tendencia al acercamiento entre empresa pública y empresa privada.

El primero resultado de lo evidente: las estructuras adoptadas por el sector público, agrupadas y descentralizadas a la vez, son exactamente la réplica de las que han escogido las grandes empresas privadas. Es notable el fenómeno de mimetismo.

Lo anterior se traduce en otra forma de acercamiento: si las empresas públicas tratan de adquirir, estructurándose en grupos, un volumen y una fuerza similares a los de las empresas privadas, es que quieren estar en posibilidades de desempeñar el mismo juego que ellas, el de la competencia en el marco de la economía de mercado.

Por otra parte, las filiales y subfiliales, constituidas en sociedades anónimas, escapan, en gran medida, a las normas administrativas todavía impuestas a las empresas matrices, sobre todo cuando éstas derivan del estatuto de establecimiento público: filiales y subfiliales dependen exclusivamente del derecho mercantil, al igual que las sociedades privadas. Finalmente, y sobre todo, el acercamiento tiene un aspecto más concreto: cuando las subfiliales le dan a los accionistas particulares un lugar en el marco de la economía mixta, el más frecuentemente utilizado por ellas, asocian en la misma empresa a capitales públicos y privados.

En cuanto este último aspecto, el más notorio de la evolución, dos interpretaciones rigurosamente opuestas han sido propuestas. Para algunos, las filiales permiten la penetración del capital público en el sector privado y se ha podido hablar, al respecto, de "nacionalización silenciosa. Otros, al contrario, ligados a la concepción inicial que rechazaba la presencia de cualquier capital privado en la empresa pública, ven en las filiales de economía mixta un medio para que el capital privado vuelva a conquistar los sectores de los que había sido alejado, cuando éstos resultan rentables, y modificar, en razón de la búsqueda de utilidades, una gestión que debería haberse inspirado tan sólo en la búsqueda del interés general.

Con motivo de la reestructuración del grupo E. I. A. P., en 1976, el debate fue especialmente violento. Algunos vieron en la transferencia de los activos industriales del E. I. A. P., establecimiento público, a la *Société Nationale Elf-Aquitaine*, sociedad de capital mixto, una desnacionalización clandestina. El Consejo de Estado les quitó la razón: la obligación impuesta al E. I. A. P., de conservar la mayoría del capital social de la S. N. E. A., se

considera suficiente para conservarle a esta filial el carácter de empresa pública (C. E., 24 de noviembre de 1978, *Sieur Schwartz*). El debate se reanudó recientemente, con motivo de la participación estatal en la sociedad privada de construcción aeronáutica *Avions Marcel Dassault* decidida en 1977, y de la reestructuración, en 1978, del sector completamente privado de la siderurgia, víctima de una crisis aguda, gracias a la aportación de capitales públicos. ¿Fueron nacionalizaciones atenuadas, o ayuda financiera pública a empresas capitalistas en dificultades?. Las dos interpretaciones fueron propuestas. Independientemente de lo que confirme el futuro, una cosa sí es segura: las operaciones así realizadas ponen en relieve la desaparición progresiva de cualquier frontera obvia entre los dos sectores de la economía, el público y el privado, y el paso del uno al otro mediante una serie de transiciones.

### III. *Formas y Medios de acción de la empresa pública*

A partir de las nacionalizaciones posteriores a la guerra, la voluntad de sustraer a las empresas públicas de las obligaciones de la gestión administrativa condujo al legislador a plantear el principio de la sumisión al derecho privado y, especialmente, al derecho mercantil, del conjunto de sus actividades (1). Sin embargo, la aplicación de este principio general presenta matices respecto de su personal (2), sus bienes (3) y su financiamiento(4).

#### 1. *El principio general: la sumisión al derecho privado*

Las actividades de las empresas públicas, cualquiera que sea su forma jurídica, se encuentran sustraídas del derecho público, incompatible con las necesidades de la gestión económica. La regla se aplica a los contratos que concertan con sus proveedores y sus clientes, a las responsabilidades que adquieren y a los litigios que pueden resultar. Es el derecho privado, especialmente el mercantil, y la competencia de las jurisdicciones del derecho común, excluyendo a la jurisdicción administrativa, los que se aplican. Lo mismo ocurre para las relaciones que se establecen entre las empresas públicas: Francia no conoce, en lo que respecta a estas relaciones, un sistema comparable al del arbitraje estatal que se practica en los países del Este. Se remite al derecho común y al juez de lo civil o mercantil.

Sin embargo, el principio incluye algunos matices en lo que respecta a las empresas constituídas en establecimientos públicos. La ley les prohíbe, salvo en los casos previstos por decreto, recurrir al arbitraje para solucionar sus litigios. La quiebra, sanción normal de una gestión comercial deficiente, no les es aplicable; si bien —en teoría— puede dictarse en contra de las empresas constituídas en sociedades, es dudoso que el Estado abandone a estas empresas al rigor de la declaración de quiebra. Finalmente, se sigue

discutiendo si al establecimiento público, aunque normalmente realice actos de comercio, se le puede atribuir la calidad de comerciante, en el sentido auténtico del término, con todas las consecuencias que se derivan de éste. Pero las soluciones particulares, consagradas por los textos y la jurisprudencia, inclinan a darle a esta pregunta una respuesta afirmativa.

## 2. *El régimen del personal*

También aquí el principio general es que a los asalariados de las empresas públicas se les aplique el derecho común laboral. En cada empresa, los únicos que tienen la calidad de empleados públicos, dependientes del derecho y de jueces administrativos, son el titular del puesto administrativo más elevado, el presidente-director general o el director general y el jefe de contabilidad, cuando éste tiene el carácter de contador público.

Sin embargo, la sumisión al derecho privado tiene, por una parte, dos modalidades diferentes y, por otra, algunas excepciones.

A. Desde el primer punto de vista, si la contratación colectiva, procedimiento de derecho común para la determinación de las condiciones generales de trabajo, del empleo y de los sueldos, se aplica en la mayoría de las empresas públicas, a cierto número de ellas se les ha proporcionado un estatuto para el personal, elaborado por decreto. Es el caso de la E. D. F. y G. D. F., de los *Charbonnages*, la S. N. F. F., *Air France* y las Compañías de Navegación Marítima. En la mente del legislador que planteó el principio, el procedimiento del estatuto estaba destinado a procurarles a los agentes interesados, garantías y ventajas superiores a las que hubiesen podido esperar de la negociación colectiva. Pero no por esto les otorga la calidad de agentes públicos: aún regidos por un estatuto reglamentario, siguen siendo asalariados de derecho privado. Por otra parte, en la práctica, la forma estatutaria encubre una realidad ampliamente contractual: las modificaciones de los estatutos son objeto de discusión con los representantes del personal y, a menudo, el decreto que los modifica se limita a ratificar el convenio. Además, en materia de sueldos, la forma estatutaria ha sido abandonada, desde 1969, en beneficio de los convenios salariales negociados en la E. D. F., y en la S. N. F. F.

B. Las excepciones al derecho común son de dos tipos: unas, les otorgan a los trabajadores de las empresas públicas ventajas particulares, otras, les imponen sujeciones.

En su origen, la ideología de las nacionalizaciones pretendía otorgarles a los trabajadores, a través de sus representantes en el consejo de administración, una parte determinante en la gestión de la empresa. La estructura tri o cuatripartita de los consejos en la mayoría de las empresas públicas (*supra*, II,) refleja aún esta concepción. Pero el decaimiento de la autoridad de los

consejos, en provecho de las direcciones generales, la distancia que separa a las preocupaciones de los trabajadores en su vida diaria y las cuestiones discutidas en el consejo, han decepcionado las esperanzas que se habían puesto en la fórmula tripartita: el asalariado de la empresa pública no se siente más solidario con su empresa que el asalariado de la empresa capitalista. Si algunas empresas, notoriamente la *Régie Renault* han desempeñado, en materia de progreso social, un papel piloto, ha sido mediante la negociación colectiva entre la dirección y los sindicatos.

Ante este fracaso, la voluntad de integrar el personal a la empresa se ha orientado hacia otra dirección: la distribución gratuita de acciones que les confiere a los asalariados la calidad de accionistas con los derechos que van aunados a las mismas. La fórmula se aplicó primero en la *Régie Renault* (Ley del 2 de enero de 1970), después (Ley del 4 de enero de 1973) a los bancos, a las aseguradoras y a las dos sociedades de construcciones aeronáuticas. Se le ha objetado que este procedimiento instituía una forma de economía mixta, en la medida en que transfería a particulares —los empleados de la empresa—, una fracción del capital que, hasta entonces, el Estado poseía en su totalidad. Así pues, se han tomado precauciones para evitar que las acciones puedan ser vendidas por los asalariados a particulares ajenos a la empresa.

En contrapartida a estas derogaciones al derecho común, favorable a los asalariados de las empresas públicas, algunas sujeciones les han sido impuestas. Es el caso, principalmente, del derecho de huelga: en las empresas que administran un servicio público, debe conciliarse con el principio de la continuidad del servicio. Es por ésto que, la Ley del 31 de julio de 1963, prohíbe en estas empresas las huelgas escalonadas\*\* e impone un previo aviso de cinco días para que pueda estallar la huelga. En el mismo sentido, la jurisprudencia le ha reconocido al gobierno el derecho de imponer a los empleados de las empresas públicas de radio y de televisión, la obligación, por medio de una Ley del 29 de julio de 1979 que precisó su extensión, de asegurar, en períodos de huelga, la difusión de cierto programa mínimo.

¿En cuanto a las instituciones de representación de los trabajadores, comités de empresa y delegados del personal, no son obligatorios mas que en las empresas constituidas como sociedades. En aquellas que adquieren la forma del establecimiento público, pueden, cuando existen, estar organizadas según reglas particulares.

### 3. *Los bienes de las empresas públicas*

Estos bienes han planteado dos problemas: el de la determinación de su propietario y el de su régimen jurídico.



¿A quién le corresponde la propiedad de los bienes de la empresa? La pregunta se planteó respecto de las empresas nacionalizadas debido a que las leyes de nacionalización transferían la propiedad de los bienes "a la Nación". Pero la Nación no tiene personalidad jurídica. ¿Es el Estado o la empresa misma quien debía suceder a los antiguos propietarios? Es la segunda solución la que ha prevalecido en la práctica y el derecho de propiedad de la empresa sobre sus bienes ya no se pone en duda, con excepción de los bienes puestos a disposición por una entidad pública en el marco de una concesión de servicio público: sobre los bienes concedidos —por ejemplo, en el caso de la S. N. F. F., la red ferroviaria, las estaciones y sus dependencias— la empresa concesionaria dispone de un amplio derecho de usufructo, pero la propiedad le sigue correspondiendo a la entidad pública.

En cuanto al régimen aplicable a estos bienes, corresponde el de la propiedad tal y como la define el Código Civil, no es del dominio público, con excepción de los bienes afectados al servicio público administrado por la empresa en el marco de la concesión, en cuyo caso constituyen dependencias del dominio público y por la cual se encuentran sometidas a las normas administrativas que regulan esta materia.

#### 4. *El régimen financiero de las empresas públicas*

Este plantea dos problemas: el de las fuentes financieras a las que pueden recurrir y el del régimen presupuestario y contable.

Para las empresas, la principal fuente de financiamiento es, evidentemente, los precios pagados por sus clientes o usuarios en contraprestación de los productos o servicios suministrados. Para asegurar su tesorería pueden, además, recurrir a los medios de crédito utilizados en el sector privado, sobre todo al de los bancos. Pueden, incluso, recurrir a la fórmula del empréstito público, y algunas lo hacen ampliamente, lo que no va sin riesgos para su equilibrio a largo plazo. En fin, y es lo más importante, pueden contar con la ayuda financiera del Estado. Esto es particularmente necesario en el caso de las empresas en las que estatutariamente él es el único propietario: en efecto, no pueden proceder ante el público a un aumento de capital. El aumento, cuando responde a una necesidad, puede efectuarse sólo mediante una dotación de capital consentida por el Estado. Por otra parte, éste les otorga a ciertas empresas encargadas de la gestión de un servicio público subvenciones destinadas a compensar las sujeciones particulares que les impone al respecto. Es aún él quien, a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social (*Fonds de Développement et Social*), financia la mayor parte de las inversiones. En forma más amplia, está obligado a cubrir los déficits de la gestión mediante recursos presupuestarios. Es en esta dependencia recíproca en la que se encuentran, desde el punto de vista financiero, el Estado y sus

empresas, a la que el Informe Nora se ha propuesto poner fin mediante los procedimientos que serán analizados, *infra*, IV.

Las reglas de la contabilidad pública, incompatibles con las necesidades de una gestión comercial, han sido eliminadas por casi la totalidad de las empresas. No tienen presupuesto, en el sentido administrativo del término, sino un simple estado de previsión. Siguen los principios de la contabilidad privada. Solamente algunas empresas constituídas en establecimientos públicos están dotadas de un contador, es decir, de un contador público. Pero el régimen de contabilidad pública que se aplica en este caso es bastante flexible y se asemeja a las reglas de la contabilidad comercial.

En fin, hay que señalar que desde el punto de vista fiscal, las empresas públicas, cualquiera que sea su estatuto, no gozan de exención alguna y están sujetas a los mismos impuestos que las empresas privadas.

#### IV. *La empresa pública y el Estado*

La evolución que tiende, en todos los campos, a acercar a la empresa pública y a la empresa privada deja aún subsistir entre ambas una diferencia de suma importancia: la empresa pública se encuentra bajo la dependencia del Estado y está sometida a la autoridad de los poderes públicos.

Abordamos aquí los problemas esenciales planteados por la empresa pública: es, en efecto, su razón de ser y su finalidad lo que está en tela de juicio, así como la medida de su autonomía. La existencia de la empresa pública no se justificaría si no tuviera otra meta distinta a la de las utilidades. Su creación, su mantenimiento y su desarrollo responden a un fin político en el sentido más elevado del término: constituye, en manos de los dirigentes políticos, un instrumento al servicio de las finalidades económicas, sociales y humanas que pretendan alcanzar.

Pero, teniendo en cuenta las particularidades del campo en el cual es utilizado, este instrumento no podría ser pasivo: requiere, para adaptarse a las circunstancias cambiantes de la acción económica, de una cierta libertad de acción.

¿Cómo opera, en la empresa pública, el reparto entre el poder que el Estado puede soltar y aquél que les debe corresponder a sus dirigentes? Las soluciones han variado según las ideologías dominantes, las circunstancias económicas y el objetivo propio de la empresa. El Estado sigue siendo el único facultado para determinar la estructura y la finalidad de la empresa (1), y para escoger a los que asuman la responsabilidad (2). Pero su autoridad se manifiesta principalmente en los controles a los cuales la empresa está sujeta (3), aunque, desde hace varios años, posteriormente al informe Nora, se orienta hacia formas más flexibles (4).

## 1. *Estructuras y finalidades de la empresa*

En el momento de la creación de cualquiera empresa pública hay, por regla general, una decisión que, según las normas constitucionales, le corresponde al legislador (nacionalización, creación de un establecimiento público que no dependa de ninguna categoría preexistente), o bien, en los demás casos, al gobierno. De igual manera, es a las autoridades públicas a quienes les incumben las decisiones relativas a la reestructuración de las empresas, fusiones, transferencias de atribuciones, modificaciones del estatuto inicial: sobre el particular, ya hemos visto varios ejemplos. Por lo mismo, el poder público le asigna a cada empresa el objeto preciso de su actividad. En forma más amplia, la planificación define el marco general en el cual esta actividad deberá insertarse y las finalidades que perseguirá a largo plazo.

Estos principios fundamentales, en su aplicación, tienen bastantes matices. Si la creación de la empresa depende de una decisión estatal, la de las filiales se debe a menudo a la iniciativa incontrolada de la empresa misma. Por esta vía ha podido ampliar su campo de acción más allá de su objetivo inicial. Finalmente, la flexibilidad progresiva de una planeación que nunca ha sido apremiante, ha aumentado su margen de autonomía.

## 2. *La selección de los dirigentes*

Al respecto, la autoridad del Estado sigue imperando. Tratándose de los consejos de administración, hemos visto que la fórmula de la gestión tripartita les reserva a sus representantes una tercera parte de las plazas de administradores. Donde no se aplica esta fórmula, los estatutos les otorgan a éstos un lugar frecuentemente desproporcionado con la fracción del capital detentado por el Estado. Es solamente en los consejos de las filiales y de las subfiliales donde la presencia de los administradores que representan directamente al Estado no se encuentra forzosamente asegurada.

La designación de los presidentes-directores generales o de los directores generales por parte del Estado es más importante, debido al papel preponderante de éstos en el manejo de las empresas. Es aquí donde reside, sin duda, uno de los elementos esenciales de su autoridad. El hombre al que le es confiada la suerte de la empresa es seleccionado, nombrado y mantenido en funciones por la libre decisión del gobierno. Si la selección está a veces subordinada a una presentación por el consejo de administración, esta condición, de hecho, es meramente formal. En cuanto a la revocación, ésta es completamente discrecional.

En la práctica, los dirigentes son, generalmente, escogidos entre los miembros de los grandes cuerpos técnicos o administrativos —Inspección General de Hacienda, Cuerpos de Minería, Puentes y Caminos, etcétera—. Debe subrayarse su gran estabilidad: el poder de revocación es usado rara

vez y su ejercicio no está relacionado de modo alguno con los cambios que se producen al nivel más elevado del Estado, después de una selección presidencial o de la sustitución del Primer Ministro.

### 3. *Los controles*

Es en este punto esencial donde la evolución ha sido más profunda. Pero, para describirla, es necesario precisar los elementos del problema.

A) La noción de control en efecto, no es sencilla e implica múltiples distinciones:

Distinción, en primer lugar, según el órgano de control: puede ser el Parlamento o el Poder Ejecutivo. Pero, en este caso, el control se le puede entregar a un organismo único, el cual ejerce su acción en todos los sectores, o bien, a cada uno de los ministros responsables del campo en el cual actúa la empresa.

Distinción, por otra parte, según el objeto del control: el control técnico se aplica a la calidad de las decisiones tomadas en relación con el objetivo perseguido, el control financiero se ocupa de su incidencia sobre los resultados de la gestión y de verificar el buen manejo contable.

Distinción, además, entre los controles internos, confiados a un empleado asignado en forma permanente ante la empresa de manera a vigilar su gestión diaria, y los controles externos, efectuados por funcionarios en el marco de sus competencias generales.

Distinción, finalmente y sobre todo, entre los controles *a priori* que, al subordinar las iniciativas de los dirigentes de la empresa a un acuerdo previo de los órganos del Estado, constituyen en realidad una división del poder de decisión, y el control *a posteriori* que se aplica a los resultados obtenidos, para sancionar, eventualmente, los errores cometidos y remediarlos para el futuro.

Los controles varían totalmente según la modalidad que ellos adopten, su significación, su eficiencia y el margen de autonomía que les dejan a las empresas.

Especialmente a partir de 1953, la evolución se caracterizó por la multiplicación, la diversificación y también la falta de coordinación de los controles. Las orientaciones debidas al Informe Nora tienden a modificar la situación así creada, contemplando únicamente lo esencial del derecho positivo, no obstante que las soluciones varían en función de las empresas, excluyéndose su descripción detallada, incompatible con las dimensiones de dicho informe.

En forma sintética, los siguientes aspectos caracterizan, por una parte, los órganos de control y, por la otra, los procedimientos.

B) En cuanto a los *órganos*, el control parlamentario, entregado bajo la IV República a comisiones especiales permanentes, se han aligerado considerablemente desde 1958 y sólo tiene un carácter episódico. Por lo tanto, le corresponde al ejecutivo lo esencial de las competencias. Estas se reparten entre el Ministerio de Finanzas, que ejerce los controles financieros sobre el conjunto de las empresas, y los ministerios "técnicos", encargándose cada uno de ellos de controlar las empresas de su sector. El control financiero interno está confiado a un contralor estatal, asignado ante la empresa o, para las empresas más importantes, con una misión de control, los cuales tienen los poderes más amplios de investigación, asisten las juntas del consejo de administración con voz consultiva, informan al ministro y disponen, inclusive, en algunos casos excepcionales, de un derecho de veto. El control técnico se ejerce en condiciones similares por un comisario del gobierno, funcionario de la administración central correspondiente. En cuanto a los controles realizados desde el exterior, les incumben principalmente al ministro de Finanzas y al ministro técnico, llamados a dar las aprobaciones previas requeridas en ciertos casos y, también, de manera informal, las directivas que consideren pertinentes. Además, algunas operaciones dependen del control de órganos particulares: Comisión de Control de las Operaciones Inmobiliarias, para este tipo de operaciones, Consejo de Dirección del Fondo de Desarrollo Económico y Social (F. D. E. S.), para las inversiones importantes, etcétera. Finalmente, el control económico y financiero *a posteriori*, confiado en 1948 a la Comisión de Auditoría de las Cuentas de las Empresas Públicas, es efectuado directamente por el Tribunal de Cuentas desde la ley de 1976.

C) *Los procedimientos de control* les dan un amplio lugar a los controles *a priori*, principalmente bajo la forma de la autorización previa otorgada por el ministro para las decisiones más importantes: presupuestos y estados de previsiones, balances y cuentas de explotación, toma de participaciones financieras, remuneración del personal y tarifas de los materiales y de las prestaciones en numerosos casos. Asimismo, hay que agregar las aprobaciones que dependen de los organismos particulares arriba mencionados (inversiones, mercados, etcétera). El control *a posteriori* proviene, en la actualidad, para lo esencial, del Tribunal de Cuentas. Siendo principalmente financiero, este control había adquirido, gracias a la Comisión de Auditoría de las Cuentas de las Empresas Públicas, un alcance amplio y los informes de la comisión han constituido la mejor fuente para tener un panorama de la gestión de las empresas y de los problemas que plantea.

D) En general, se critica este dispositivo en su conjunto. Presenta dos defectos opuestos: es, a la vez, excesivo e insuficiente.

Es excesivo puesto que el procedimiento típicamente administrativo de la autorización previa, justificado con respecto a las decisiones más graves

como la toma de participaciones, se encuentra, en la mayoría de los casos, en contradicción, por su lentitud, con los imperativos de la gestión económica. Además, la intervención repetida de los órganos de control tiene el riesgo de atenuar, en los dirigentes, el sentimiento de su responsabilidad o, por lo contrario, instigarlos a eludirlo mediante decisiones apresuradas.

Es insuficiente, en primer lugar, debido a su falta de coordinación: la dualidad del control técnico y financiero, en el mejor de los casos, yuxtapone dos puntos de vista distintos; en el peor de los casos, puede conducir a discordancias entre representantes del Ministerio de Finanzas y del ministerio técnico, discordancias que algunos dirigentes pueden aprovechar para llevar su propia política. En segundo lugar, se trata frecuentemente de controles con intervalos regulares que no permiten tener un panorama de la gestión. Finalmente, le falta al control *a posteriori* un sistema de sanción eficaz: la responsabilidad de los dirigentes, en el caso de un error en la gestión, sigue siendo ampliamente teórica y su sanción normal, la revocación, se pronuncia muy rara vez como lo hemos visto.

Este conjunto de críticas explica las nuevas orientaciones propuestas, especialmente por el Informe Nora, y parcialmente seguidas.

#### 4. *Orientaciones nuevas*

A) La formación de los grupos públicos resulta, por una parte, de las preocupaciones anteriores. Al agrupar alrededor de una empresa matriz, sobre todo cuando tiene carácter de *holding*, al conjunto de empresas que desempeñan su actividad en un mismo sector, el Estado crea, para ejercer su autoridad, un relevo que puede facilitarla. La obligación, impuesta a las empresas más importantes llamadas a desempeñar este papel, de presentar, en una cuenta consolidada, los resultados financieros del conjunto del grupo, le asegura al control una eficacia que arriesgaría perder al diluirse en el laberinto de las filiales y sub-filiales, algunas de ellas pudiendo inclusive escapársele totalmente, especialmente las filiales extranjeras.

B) Las conclusiones del Informe Nora van más lejos. Están dominadas por la voluntad de romper el círculo vicioso en el cual están encerradas las relaciones del Estado y de sus empresas; las obligaciones impuestas por el Estado en favor del interés general y el exceso de controles, lo cual obstaculiza la libertad de acción de la empresa, así como, entre sus dirigentes, el sentido de su responsabilidad son, según este análisis, la causa de los déficit muchas veces observados, déficits de los cuales el Estado debe inevitablemente encargarse, lo que incrementa todavía más la dependencia de la empresa respecto de él.

Es la autonomía de la gestión lo que convendría ahora enfatizar, asignándole como meta, a semejanza de la empresa privada, la búsqueda de la rentabilidad máxima.

Es un hecho que en el origen de los déficit se encuentran, en la mayoría de los casos, cierto número de obligaciones, positivas o negativas, impuestas a la empresa por el interés general y, en particular, el mantener sus tarifas a nivel insuficiente para permitir cubrir sus cargas, sea con fines sociales, sea para evitarle al conjunto de la economía nacional alzas que gravarían los precios de coste.

El informe propone, por lo tanto, devolverle a la empresa el control de sus precios, entendiéndose que, si el Estado considera indispensable imponerle, especialmente cuando dicha empresa administre un servicio público, sujeciones específicas por el interés colectivo, aquél se verá abligado a compensarlas mediante las subvenciones correspondientes, calculadas con una precisión suficiente para permitir, haciendo caso omiso de ellas, alcanzar una gestión equilibrada. Un acuerdo celebrado entre el Estado y la empresa determinaría, por un plazo correspondiente en principio al del plan, por una parte, las principales orientaciones de la gestión, y, por la otra, las cargas específicas que el Estado pretendiera imponerle, así como las subvenciones que constituirían la contrapartida. En este marco tan flexible, los dirigentes responsables son dueños de su acción, liberados, en lo que respecta a lo esencial, de los controles *a priori* y sometidos solamente a los controles *a posteriori* que permiten juzgar los resultados y, eventualmente, sancionar los errores cometidos.

La aplicación de éstas directivas ha conducido a la celebración de dos "contratos de programa", con la S. N. F. F., en 1969 y con la E. D. F., en 1970. Los resultados obtenidos habían sido satisfactorios.

Si bien, a partir de 1974, la crisis que afectó al conjunto de la economía frenó el movimiento, no lo paralizó: en 1978 se celebraron tres nuevos contratos del mismo tipo (*Air-France*, *Air-Inter* y *Charbonnages de France*) y algunos otros se están negociando.

C) En realidad, la autonomía de gestión y la orientación hacia la rentabilidad se encuentran con dos limitaciones, además del hecho de que la responsabilidad de los dirigentes, como colorario, jamás ha encontrado una sanción adecuada. La primera limitación es propia de las empresas encargadas de un servicio público, como E. D. F., o la S. N. F. F. El servicio público tiene como finalidad, no la búsqueda de utilidades sino, como lo indica el término, el servicio al público. Asignarles como meta, a los que lo prestan, la rentabilidad máxima, es arriesgarse a incitarlos a que pierdan de vista su razón de ser: ésto se ha comprobado cuando la S. N. F. F., ha decidido proceder a la clausura de líneas deficitarias aunque necesarias a la vitalidad de las regiones mal comunicadas.

Más ampliamente, la razón de ser de la empresa pública no podría ser idéntica a la de la empresa privada. Aun cuando no se encuentre encargada de un servicio público aquélla tiene sus finalidades propias, las cuales no puede determinar ella misma porque deben integrarse a una política de conjunto, en el campo económico y social: el Estado les impone a las líneas aéreas francesas en interés de la industria aeronáutica nacional, la compra de aviones fabricados por ella misma, en lugar de los modelos extranjeros. No puede desinteresarse, en el marco de una política general de sueldos, de las remuneraciones del personal, ni, en el marco de la política de fomento de los recursos del país, de la implantación de nuevos establecimientos.

Se ha reconocido ampliamente a las empresas públicas francesas la calidad técnica de los resultados obtenidos en sus productos y en sus servicios. Queda por circunscribir y regular, mediante soluciones que estén tan alejadas de la rigidez administrativa como de un liberalismo salvaje, el difícil problema de la división entre los imperativos de una gestión económica que se enfrenta, cada vez más, a la competencia internacional, y las prerrogativas que el Estado no puede abandonar sin suprimirle, por lo tanto, el significado de su existencia al sector público de la economía.

Jean RIVERO\*

Traducción de Janine Otolora Malasis

\* Profesor honorario en la Universidad de Derecho,  
Economía y Ciencias Sociales de París.

N. d. T.

\***REGIE**: este término tiene dos significados:

— la ejecución en “*régie*”: es la expresión que designa la ejecución de una actividad por los servicios propios de la persona pública considerada.

— “*Régies*” industriales y comerciales: significan la explotación de actividades industriales, que pueden ser organizadas por el Estado o las colectividades territoriales, bajo la forma de “*régie*”, pudiendo ser de dos formas: se puede tratar de simples servicios de esas colectividades o se puede tratar de organismos con personalidad jurídica y que son, entonces, a pesar de su nombre, establecimientos públicos. La práctica administrativa los denomina a menudo *régies* personalizadas” (N.T.)

\*\* **HUELGA ESCALONADA**: es la huelga que afecta sucesivamente diversos sectores de la empresa, o bien, distintas categorías de su personal. (N.T.)