

Servicio Público e integración europea

JULIÁN SÁNCHEZ-VIZCAÍNO*

1. Introducción

Las coordenadas en las que se inscribe en la actualidad todo tipo de desenvolvimiento económico, político y social vienen fijadas, sin ningún género de dudas, por el escenario de la construcción europea definido en el Tratado de la Unión.

Cualquier enfoque analítico debe considerar prioritariamente los condicionantes que impone dicho escenario y toda reflexión acerca de otras posibles estrategias ha de tomarlo necesariamente como punto de partida.

El futuro de los servicios públicos en el ámbito de los países integrantes de la Unión Europea enlaza así ineludiblemente con la orientación del proyecto que fue rubricado en la ciudad holandesa de Maastricht, del cual va a depender en buena parte el propio modelo de sociedad europea de las próximas décadas.

Por ello, no es aventurado señalar a la idea de servicio público, desde su común arraigo en el diseño institucional y en la mentalidad colectiva de las sociedades europeas, sin perjuicio de su variedad y múltiples configuraciones en la tradición de cada uno de los Estados miembros, como una de las claves decisivas en el campo de la integración política y social de Europa.

Con la finalidad de insertar algunas consideraciones sobre esta temática en el debate que al respecto está desplegándose en España, aún restringido a círculos relativamente reducidos, a diferencia de lo que viene sucediendo en países como Reino Unido, Francia o Bélgica, y en la expectativa de que constituya una aportación al nacimiento de una toma de conciencia al respecto, se proponen a continuación una serie de ideas que son resultado del manejo de

* Técnico de la Comunidad de Madrid.

un instrumental metodológico no reducido a un campo disciplinario único, sino que ha tomado intencionadamente planos diversos para conseguir una aproximación más completa a un fenómeno sustancialmente complejo.

Se procede para ello a un repaso de la evolución ideológica de la construcción europea, y a la precisión de un determinado marco conceptual en el que ubicar a la noción de servicio público, intentando encontrar pistas para su funcionalidad en un espacio de deseable institucionalización política, en la que corresponda un papel protagonista a una ciudadanía rearticulada desde los agentes sociales principales, fundamentando una nueva estrategia de intervención política y social.

2. El marco ideológico del proceso de construcción europea

Aunque los «padres fundadores», especialmente Jean Monnet y Robert Schumann, deseaban dinamizar la economía de las naciones y así crear una entidad política fuerte, es lo cierto que esta dimensión de la construcción europea no ha ocupado una posición preferente dentro de este proceso (Hercberg, 1996). Al margen de las buenas intenciones de aquéllos, este enfoque, denominado «funcionalista», parte de una idea de integración «negativa», conforme a la cual la progresiva unión económica irá determinando a su vez la progresiva unión política de los Estados europeos que se adhieran al proyecto.

Así, aunque se proclame otra cosa, dado como bueno el objetivo de la unión europea, se acepte o no la tesis de que el proceso no tenía otra opción de nacimiento, el dato de la realidad es que el enfoque funcionalista sirve de condición objetiva a la premisa lógica que lo acompaña, esto es, al objetivo preferente de impulsar hasta sus últimas consecuencias el principio de la libre competencia en la forma de sus cuatro pilares básicos: libertad de circulación de mercancías, servicios, personas y capitales.

En este sentido, la institucionalización a la que ha dado lugar el proceso, generador de una estructura jurídico-política que se configura como entidad supranacional, la cual alberga en su seno un poder público normativo, jurisdiccional y de algún modo organizativo, que no se ciñe simplemente a una formalización en clave internacional, se debe entender como elemento necesario para la efectividad de la libre competencia.

Por tanto, no parece acertada la posición que afirma que la CEE nace sin ideología (Tomás Ramón Fernández, 1995). Habría que considerar más bien que en el momento fundacional del entonces «Mercado común» la organización económica europea occidental se fundaba en políticas de intervención estatal de base keynesiana, a las cuales acompañaba una fuerte presencia de empresas públicas y un gran despliegue de servicios públicos, junto con un modelo distributivo de base nacional-estatal, dentro del cual se construía el consenso social básico. Este modelo es el de los primeros Estados miembros, por lo que en un prin-

cipio, en unas condiciones de reconstrucción post-bélica, sólo era necesario un mercado común favorable a determinados sectores de la actividad económica y que propiciara el nacimiento de un gran espacio comercial libre de trabas.

Será posteriormente, con la dirección política neoliberal de la reestructuración económica, tras las crisis de los setenta y los ochenta, cuando se proyecte más nítidamente esta preferencia. Desde esta perspectiva hay entonces que concluir que el proyecto de unión europea nace con un enfoque liberal subyacente. En consecuencia, con mayor o menor intensidad, el desarrollo institucional de la Unión ha estado pivotando sobre el eje de la protección de las reglas de la competencia.

No obstante, la necesidad de un soporte institucional con este fin ha venido a sentar las bases para la emergencia de otros polos ideológicos de referencia, puesto que con él se abre una vía realista de construcción alternativa, orientada al mayor peso de políticas necesitadas de una autoridad regulatoria, de mayor legitimidad democrática y de una organización administrativa para su gestión.

En efecto, en lo que ha sido acuñado como «trayectorias de la integración» (Metcalfe, 1996), la construcción europea ha estado influida por dos líneas dominantes, la unitaria y la pluralista. Para la primera, aquélla tendría como desenlace final una especie de «unitarismo constitucional» en el cual tenderían a desaparecer los Estados-Nación. Para la segunda, la lógica institucional de la integración vendría determinada por un complejo nudo de redes intergubernamentales, que actuarían en mutua dependencia, en las que se incluirían los gobiernos subcentrales y locales, y en cuyo funcionamiento encontrarían un papel continuo y creciente los gobiernos nacionales en la gestión de la interdependencia.

Se han planteado así, entrecruzadamente, a lo largo del proceso de unión, opciones de institucionalización que se relacionan tanto con la configuración jurídico-política de la integración, en los planos constitucional y de organización, como con la definición de políticas económicas y sociales a escala europea. En estos enfoques el nexo común sería la búsqueda de «fundamentos sustanciales de integración positiva» (Díez-Picazo, 1996), es decir, además de los derechos fundamentales clásicos, un conjunto de valores básicos y objetivos comunes sobre los que concluir un pacto constituyente entre los pueblos y ciudadanos de Europa.

La lógica de la integración positiva tiene claras implicaciones en el orden de reflejar la pluralidad de intereses y opciones políticas de la sociedad europea, por lo que se puede expresar el silogismo de que un mayor avance institucional determina un claro impacto sobre la hegemonía ideológica de la libre competencia en el proceso de la unión, dado que aquel avance iría canalizando las posibilidades de integración del conflicto y de expresar aspiraciones ciudadanas y sociales no coincidentes con aquélla, así como de articulación de nuevas políticas.

3. Origen histórico y significación conceptual de la noción de servicio público

Como ha sido observado con precisión (Monnier, 1995), el verdadero espacio común de todos los servicios públicos radica en sus orígenes socio-políticos: una comunidad siente una necesidad y una autoridad pública reacciona tomando una decisión política. Ello significa una intervención voluntaria en la evolución natural del mercado en nombre del «interés general». Dicha intervención debe suponer la existencia de instituciones capacitadas para llevar a cabo estas iniciativas y enfrentarse a sus consecuencias en términos políticos y financieros.

No es casual, en este sentido, el origen municipal de buena parte de ellos. La aparición de las grandes concentraciones urbanas a mediados del siglo XIX, como consecuencia de la Revolución industrial, genera toda una serie de necesidades colectivas para la vida en común de las ciudades (suministro urbano de agua, transporte, gas, electricidad, sanidad e higiene, etc.). Sin embargo, el contexto de la ideología dominante en esa época, el liberalismo, determinó su ordenación conforme a criterios plenamente concordantes con los supuestos básicos de la misma: el abstencionismo estatal en todo aquello que no afecte directamente a la seguridad pública. Los particulares, de acuerdo con el principio de libertad industrial y comercial y de libre competencia, serían los únicos protagonistas de la actividad económica.

Desde el Estado, por tanto, no era posible la aportación de los medios necesarios para la satisfacción de estas necesidades de la vida colectiva, por lo que en los sistemas administrativos de influencia napoleónica se crea el sistema de la concesión, por la cual el Estado se reserva la titularidad sobre dichos medios y un concesionario privado los gestiona, entablado con los usuarios relaciones jurídicas privadas. La titularidad estatal contrastaba con la naturaleza urbana de muchos de estos servicios, por lo que los Municipios van asumiendo directamente la titularidad sobre ellos y, en último término, directamente su gestión. En Inglaterra, el protagonismo municipal se vio alentado por la propia especificidad del régimen municipal inglés (*self-government*), y el socialismo municipal, adoptado y desarrollado antes de mediar el siglo XIX, se erigió en dogma central del movimiento fabiano hasta el punto que a sus partidarios se les calificase como «*gas and water socialists*».

El término «servicio público» ha sido calificado de ambiguo por la amplitud de las áreas que abarca. Su elaboración conceptual ha estado ligada a la tradición jurídica francesa, dentro de la cual y de su esfera de influencia ha obtenido la plenitud de su apogeo cambiando según las épocas y las posiciones políticas y doctrinales dominantes.

En la etapa posterior a la segunda guerra mundial, la aplicación de las políticas económicas expansivas en los Estados-Nación de Europa Occidental determinó un fuerte crecimiento de la actividad productiva vinculada a estos

servicios y un replanteamiento de sus formas de provisión, lo que dio lugar a una prestación pública de los mismos, en muchos casos bajo la fórmula de sociedades públicas, como una parte de lo que se llamó la «actividad industrial del Estado».

A partir de entonces, el término se ha venido empleando para designar una constelación de realidades, entre las cuales también se incluye a las que se derivan de la actividad pública en el plano distributivo: abastecimiento de agua, gas, electricidad, comunicaciones, transportes urbanos, ferrocarriles y líneas aéreas, televisión y radiodifusión; pero también educación, sanidad, pensiones y subsidios, servicios sociales, etc.

Entre los caracteres que integran la noción de servicio público pueden distinguirse los siguientes:

— Son actividades que tienden hacia el «monopolio natural», a causa de su alcance en economías de escala.

— Generalidad: no queda excluido de su campo de intervención ningún sector social o territorial, bajo el argumento de no garantizar la suficiente rentabilidad.

— Transversalidad: que descansa en el hecho de que sean indispensables para el funcionamiento de otros sectores.

El libre juego del mercado llevaría a estas actividades no sólo al monopolio privado, sino a una especie de monopolio singularmente peligroso en la medida de su control sobre actividades vitales para la comunidad en su conjunto. En esta idea se basa la ubicación de estas áreas de la actividad económica bajo el control del sector público (Monnier, 1995).

De esta suerte, cabe la posibilidad de que la intervención pública sea de diversos grados, desde la regulación para evitar la fragmentación de los suministradores o concesionarios, mediante la garantía de ciertos principios esenciales como la igualdad de acceso al servicio o de tratamiento tarifario, que constituiría el llamado servicio público «básico», hasta el concepto más amplio de servicio público, el cual remite a su propio origen: la voluntad de una comunidad política de implicarse directamente en las externalidades sociales y económicas producidas como consecuencia de su actividad (por ejemplo en relación con la contaminación, preservando el ecosistema para las próximas generaciones).

Sobre la base de los orígenes políticos del servicio público, cabe su distinción en dos grandes categorías:

1. La autoridad pública que crea el servicio establece un amplio y preciso marco regulatorio, dejando a su propio funcionamiento al sector de que se trate, prestando el servicio uno o más de un operador, público o privado. Ello únicamente requiere inspecciones regulares para garantizar que los operadores cumplen con las reglas.

2. La autoridad pública considera no satisfecho el campo del interés público desde un marco exclusivamente regulatorio y se involucra directamente en

la prestación del servicio, a través normalmente de un monopolio público.

También se ha trazado esta diferenciación señalando un criterio objetivo, que se correspondería con la primera categoría enunciada, por el cual lo importante es que la actividad se someta a unas reglas exorbitantes de Derecho Público, sin importar la titularidad, habida cuenta de que satisface un interés general, frente a otro subjetivo, coincidente con la segunda, en el que lo relevante sería que la titularidad de esa actividad o servicio recaiga en una Administración Pública que gestiona directamente la prestación bien directamente, bien mediante concesionario (Bermejo Vera, 1995).

En opinión de algunos autores (Bermejo Vera, 1995) la legislación española permite otra distinción tipológica. Las «actividades de servicio público» de interés social relevante se contrapondrían a los «servicios públicos de titularidad estatal». Las primeras serían por ejemplo la salud o la educación, cuya prestación puede realizarse desde la iniciativa privada, no constituyendo auténticos servicios públicos, mientras que los segundos sí lo serían por cuanto se asumen por el Estado excluyendo de su ámbito la libre competencia, como sucede con los ferrocarriles.

Pero, sea cual fuere la clasificación, la relevancia de la idea de servicio público remite necesariamente a la voluntad de dominar la gestión de los intereses colectivos y de satisfacer las necesidades fundamentales: salud, educación, agua, transportes, energía, etc., por cuanto el mercado y el corto plazo no son suficientes para activar instrumentos de prestación de un tipo de actividades cuya rentabilidad únicamente está asegurada a largo plazo, en los que la asignación de los recursos debe procurar la gestión óptima de los dispositivos de hoy y garantizar las inversiones del mañana. En este sentido, los servicios públicos desempeñan un papel de primer orden en la solidaridad social, en la ordenación territorial, en la dinámica industrial y en el equilibrio medioambiental (Herberg, 1996).

4. Situación actual de la noción de servicio público en el proceso de la Unión económico-monetaria europea

La situación actual se explica, como ya se ha señalado, desde la hegemonía plena de la ideología liberal, manifestada en la adopción de los criterios de convergencia nominal económico-monetaria, los cuales vienen a cristalizar el enfoque de la integración negativa. La trayectoria de institucionalización se ve así resentida por el marco que impone el Tratado de Maastricht, el cual viene a consagrar definitivamente el principio de libre competencia sobre cualquier otro modelo. No se visualiza dentro de este esquema sino una evolución del proceso de institucionalización en la cual no tiene cabida ningún elemento sobre el cual sustentar «fundamentos sustanciales de integración positiva».

Para contrastar lo anterior es útil conocer lo sucedido en distintos ámbitos del escenario de la construcción europea.

Desde la óptica «constituyente» se ha llegado a afirmar que «la institucionalización de Europa no puede seguir abordándose desde un enfoque gradualista y funcionalista porque éste ha dado ya todos los frutos que llevaba en su seno» (Díez-Picazo, 1996).

Con el examen de la evolución de la denominada «política social» comunitaria, la cual incluiría bajo su cobertura tanto la regulación del mercado de trabajo como la protección social, se observa que «la relación de la dimensión social, insertada en un esquema de dependencia parcial, con el proceso de integración económica bajo criterios de convergencia nominal, se convierte en presión hacia el eficientismo mercantil frente a la presión hacia la redistribución que la reconstrucción nacional solidaria ejercía sobre el Estado de Bienestar post-bélico» (Gomá, 1995).

En relación al denominado «déficit de gestión», se sobrevaloran los beneficios de la integración negativa mientras que se minimiza la necesidad de la integración positiva: «el programa para la realización del mercado interior sólo consigue sus ampliamente proclamados beneficios si la supresión de los obstáculos nacionales a la libre circulación de mercancías, capitales o personas se acompaña de medidas de integración positiva para construir un marco institucional firme a nivel europeo» (Metscalfe, 1996).

Como puede apreciarse, incluso la implantación de la necesaria reglamentación del mercado interior y de su aplicación, esto es, de los principios de la libre competencia, para la cual haría falta un amplio y sólido soporte de gestión, una institucionalización que implicaría un coste, no ha merecido hasta el momento el interés preferente de los órganos comunitarios.

Desde el enfoque funcionalista será la lógica de la libre competencia, llevada hasta sus últimas consecuencias con la unión económico-monetary bajo criterios de convergencia nominal, la única vía a través de la cual el proyecto europeo canalizará toda su energía a largo plazo. En esta idea clave descansa el derecho de la competencia como fundamento institucional esencial, cuya operatividad reside en ser percibido como neutral y erosionador de la necesidad de un contrapeso político. Dentro, por tanto, de aquella lógica, la noción de servicio público resultará distorsionante en una dimensión bifronte.

En primer término, porque su reconocimiento determina una previa definición del interés general, para el cual no existe soporte institucional en la Unión. En segundo lugar, por su impacto en la política de la competencia, ya que puede llevar consigo una mayor complejidad de las reglamentaciones (por ejemplo permitiendo determinadas alianzas entre empresas prestadoras del servicio), o una cierta contradicción con sus principios si se crean determinadas restricciones sobre la competencia para evitar la dedicación únicamente a los segmentos rentables por parte de las empresas prestadoras, la aportación de subvenciones estatales, etc.

La lógica del Tratado no ofrece lugar a dudas, lo que se comprueba fácilmente en la literalidad de sus normas.

Conforme a su artículo 3.A, la acción de los Estados miembros y de la comunidad incluirá la adopción de una política económica que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

El artículo 102.A indica que los Estados miembros y de la Comunidad actuarán respetando el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de los recursos y de conformidad con los principios enunciados en el artículo 3.A.

El artículo 105, en relación al Sistema Europeo de Bancos Centrales, eje de la política monetaria, señala que a él corresponderá diseñar y ejecutar ésta con plena autonomía cuando se llegue a la tercera fase del proceso que ha de culminar en el establecimiento de una única moneda.

El artículo 104 prohíbe la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier tipo de créditos por el Banco Central europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros en favor de instituciones y organismos comunitarios, Gobiernos Centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas y otros organismos de derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los bancos centrales nacionales, y cualquier medida que no se base en consideraciones prudenciales que establezca un acceso privilegiado a las entidades financieras para todas las instituciones, organismos, autoridades o empresas mencionadas.

Conforme al artículo 90.2 las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tienen carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.

Es muy significativo que el artículo 90.3 asigne la función de velar por la aplicación del precepto anterior a la Comisión Europea, otorgándole a ésta, si fuere necesario, la capacidad de dirigir a los Estados miembros las directivas y decisiones apropiadas.

La jurisprudencia del tribunal de justicia ha concretado algunos criterios para reconocer a una empresa como de servicio económico de interés general:

— que haya sido adoptada en un acto expreso de la autoridad pública en ese sentido (Port de Mertret de 14 de julio de 1971).

— que esté claramente determinada la naturaleza del interés o de los intereses a proteger que justifican la asignación a una empresa de un servicio de este tipo, el impacto que ello haya supuesto en el mercado en el que actúe y que las especificaciones técnicas de los productos o servicios distribuidos por

ella sean establecidos por un organismo de la propia empresa (RTT de 13 de diciembre de 1991).

No obstante, recientemente se ha abierto una tímida línea jurisprudencial que permite reconocer la existencia de restricciones a la competencia por motivos de interés general. En el Caso Corbeau (mayo, 1993) para el correo belga y en el Caso Almelo (abril, 1994) para la distribución eléctrica. El Tribunal de justicia encontró que la infracción de las reglas de la competencia podía estar legitimada por la existencia de condicionantes de interés general, como pueden ser la obligación de suministro a todas las áreas geográfica con tarifas similares, sin considerar el coste de cada operación individual. El Tribunal entiende que una empresa prestando tales servicios está obligada a establecer un medio de compensación entre los sectores de mayor y menor rentabilidad, permitiendo paralelamente la regulación gubernamental sobre la actividad de tales empresas en temas como el medio ambiente, la seguridad, etc.

El sustrato básico de la integración negativa diseñado por el Tratado presenta, por su parte, una evidente correlación con el regreso al primer plano de la escena de los programas antiestatistas y privatizadores que defienden como argumento nuclear que la acción del Estado genera costes crecientes: internalidades y fines privados, costes redundantes y crecientes, externalidades derivadas, inequidades distributivas, apropiabilidad de los derechos de propiedad no asignados, etc. (Wolf, 1979, cit. Ruiz-Huerta, 1991).

En este amplio proyecto global de desregulación de los mercados, propio de una filosofía política que profesa la fe en el mercado y en el individuo decisor sobre el que deben recaer las consecuencias derivadas de su conducta responsable, para lo cual debe contar con el máximo poder de elección como consumidor individual, no hay espacio alguno en el que encontrar la sustantividad de la noción de servicio público en clave política y colectiva.

Sin embargo, es prácticamente imposible obviar la inquietud progresiva de amplias capas de la sociedad europea, las cuales observan con preocupación las visibles consecuencias alienantes de la integración negativa, y, en su consecuencia, de la desnaturalización de la idea fundacional de los servicios públicos: la pérdida del control sobre sus propios intereses colectivos. Paralelamente, la destrucción de empleo asociada al fenómeno de las privatizaciones y las restricciones en el plano redistributivo añaden razones al malestar social.

En este sentido, el amplio seguimiento social de las movilizaciones francesas de diciembre de 1995, sin olvidar su propia tradición constitucional, han hecho de este país el centro del debate acerca de la noción de servicio público y de su posible incorporación al «acervo comunitario».

Sin embargo, no debe resultar extraño que, operando bajo parámetros de integración negativa, los trabajos de elaboración de una Carta Europea de Servicios Públicos no hayan dado frutos. La incompatibilidad manifiesta,

como ha podido verse, entre el principio de la libre competencia y la noción sustantiva de servicio público, únicamente permite la aparición de una serie de versiones reducidas de éste que en la literatura comunitaria hablan de «acceso universal a los servicios esenciales de interés para los ciudadanos», de «servicio universal», o de «servicio básico».

Estas versiones consistirían en esencia en un intento de estandarización de obligaciones mínimas que deberían cumplirse con carácter general, bajo el protagonismo de la Comisión, y dentro del concepto restrictivo acerca de las «empresas de interés económico general».

La idea clave parece ser una especie de «salario mínimo» de los servicios públicos, concedido por el Estado, con una connotación de beneficencia. El concepto parece una construcción coyuntural no vinculada a un cuerpo amplio de doctrina, ni a un objetivo real de la Unión. En este sentido, las actuaciones al respecto de la Comisión responderían más a consideraciones de naturaleza táctica relativas a las resistencias al cambio de unas sociedades europeas acostumbradas a un concepto muy distinto de servicio público, que a un intento de definición de un concepto claramente identificado de interés general a nivel comunitario.

5. Bases para una reactualización de la noción de servicio público

Las consecuencias de la progresiva desnaturalización de la noción de servicio público derivada de la construcción europea sobre criterios funcionalistas se configura como uno de los principales factores que ponen en peligro, a medio plazo, un proceso de integración de gran potencialidad para la creación de un espacio político y social dentro del cual tengan encaje las aspiraciones de la mayoría social y la idea de ciudadanía «integral».

La perspectiva de unión económico-monetary sin cohesión social, extramuros de la participación ciudadana, y con un notable déficit en el terreno de su plena constitucionalización, podría representar, por la fractura territorial y social que conlleva, un problema de agotamiento y vuelta atrás, de repliegue a arenas estatales-nacionales, en unas condiciones de globalización económica que harían inviable de cualquier modo actuar sobre los efectos negativos del ciclo económico aplicando las viejas políticas de intervención estatal de matriz keynesiana.

Si el repliegue al campo estatal no ofrece salida aceptable, y el estancamiento en la idea de integración negativa puede llegar a propiciarlo, no queda otra opción que depositar todas las energías posibles en la reorientación del proceso a partir de la idea de «integración positiva», ya que únicamente abriendo un proceso de esta naturaleza será posible encontrar un marco lo suficientemente potente, tanto en el terreno político como económico, con vistas a la elaboración de nuevas estrategias para una política alternativa a

aquella otra que tiene como base principal la recuperación del beneficio, y sobre la que se encuadra el reforzamiento del enfoque funcionalista al menos desde la aprobación del Acta Única, directamente unida al impulso de la convergencia económico-monetaria y del omnipresente principio de la libre competencia.

En estos momentos se están abriendo distintas líneas de respuesta desde diversos frentes, los cuales no se apartan, a nuestro modo de ver, aunque lo pretendan, de la lógica funcionalista.

Así, desde el ángulo del denominado proceso «constituyente», algún sector (Díez-Picazo, 1996) para el cual «sin una profunda reforma institucional, se corre el riesgo de una progresiva degradación, si no del colapso, de la Unión Europea», ha sugerido una línea de propuesta, con vistas a la Conferencia Intergubernamental de Reforma de los Tratados constitutivos, de carácter reformista. Los trazos más significativos de la misma son, de un lado, la idea de incorporación a los Tratados de una «garantía institucional» para aquellas prestaciones que, por amplio consenso, se reputen socialmente fundamentales, las cuales integrarían el concepto constitucional de servicios públicos, así como, de otro, la indeterminación de las formas concretas de gestión de estos últimos.

Esta línea resalta la incidencia del fenómeno de la «globalización» como determinante de la desaparición del *welfare*, en los términos conocidos hasta el momento, lo cual haría inviable la constitucionalización de un amplio cuadro de derechos sociales y prestacionales, con lo que únicamente sería posible ceñirse a un núcleo esencial básico. Por otra parte, el Estado, en lugar de asumir directa o indirectamente su prestación, ocuparía una posición exclusivamente regulatoria, y de control o supervisión en el caso de su prestación por agentes económicos privados «si ésta se estima más eficiente», en la cual tenga cabida la participación de «las distintas categorías sociales y económicas interesadas» (sindicatos, consumidores, etc.).

En el campo de la dimensión social, donde incluso lo más fervientes partidarios de la integración negativa (Gobierno británico y patronal europea) han reconocido externalidades negativas del mercado único, se ha planteado por una amplia coalición liderada por la DGV de la Comisión, los Gobiernos de los Estados menos avanzados y la mayoría cristiana y socialdemócrata del Parlamento Europeo, una concepción más amplia de aquélla, pero sin poner en entredicho los imperativos del modelo de convergencia nominal (Gomá, 1995). Para esta opción se debe corregir la dinámica de dualización social y territorial mediante políticas sociales comunitarias, pero no alcanza a apoyar la constitucionalización de los derechos sociales a escala comunitaria desde una reformulación de la dimensión social con fuerte contenido redistributivo, reivindicada por la CES, las fuerzas de la izquierda transformadora en el Parlamento Europeo y un conjunto de ONG, de ámbito europeo involucradas en la acción colectiva en el área del bienestar social.

Estas estrategias presentan grandes problemas para constituirse en «fundamentos sustanciales de integración positiva».

En primer lugar, por cuanto desde el punto de vista de la opción general de política económica en la que se inscriben siguen en la lógica de recuperación del beneficio, a la que se subordinan la totalidad de las medidas de orden macroeconómico, cuyo frontispicio es la «restricción monetaria», seña de identidad, junto con la libre competencia, del actual enfoque funcionalista de integración negativa.

Desde esta óptica, si por un lado resulta imposible la articulación de políticas de demanda que expresen claramente una función redistributiva y por otro tampoco es posible actuar en favor del factor salario, a causa de la «globalización», cara a la creación de un fundamento de integración positiva con base en una amplia satisfacción de las demandas de la mayoría social, no se percibe cuál puede ser la ventaja legitimadora de estas estrategias, más allá de una especie de resorte mínimo de resistencia coyuntural al malestar social en la línea de las propuestas de la Comisión, a diferencia de lo que ocurrió en cierto modo con el consenso social básico de la época del keynesianismo estatal-nacional.

En segundo lugar, por cuanto la opción de institucionalización que proponen, esto es, la proclamación constitucional de una garantía procedimental centrada en el principio de igualdad ante los servicios públicos de todos los ciudadanos y del derecho fundamental de reclamar ante los Tribunales aquellas prestaciones que hayan sido previstas por el legislador, siendo interesante y necesaria, resulta insuficiente en varias direcciones.

En lo que se refiere al plano de la ciudadanía, no tiene en cuenta que la consecuencia que implica la dinámica de la competencia, basada en la responsabilidad individual, es que impide la interpretación de la insatisfacción generalizada como un problema colectivo. El cultivo del individualismo, el desprecio de lo público, y el rechazo de la política que lleva consigo un enfoque exclusivamente basado en el libre mercado y la competencia, propio del criterio funcionalista de integración, no basta para ser superado con una reserva de técnicas regulatorias para garantizar lo mínimo, si no hay al mismo tiempo una posición activa en favor de la participación social.

Ello está en íntima relación con los problemas que nacen de la indiferencia que dicho planteamiento muestra respecto de los modos de gestión o de prestación de estos servicios.

Como ha sido agudamente observado (Brugué, Gomá, Amorós, 1995) el proceso de crisis del Estado de Bienestar keynesiano ha comportado el cuestionamiento de los paradigmas sobre los servicios públicos basados en un modelo burocrático redistributivo-paternalista, en favor de una nueva concepción para la cual, dado que una parte importante de las relaciones de consumo de los ciudadanos se da en relación con el sector público, se concibe a éstos como meros «consumidores» de servicios, considerando que desde este

plano se articula la reacción contra la Administración Pública, a la que consideran como una organización burocratizada e insensible. De esta suerte, la configuración del papel que los ciudadanos ejercen respecto de la Administración se ceñiría únicamente a la dimensión de prestación de servicios, quedando enteramente al margen el proceso de diseño de políticas, conforme a las técnicas desarrolladas en el sector privado, dentro de un proceso de mimetismo que trata de difuminar las diferencias entre la gestión pública y la gestión privada.

Pero, sin embargo, la especificidad de la gestión pública es un hecho indudable que se manifiesta en la idea de que los clientes del sector privado disfrutan de un poder de elección que no tiene equivalente en el ámbito público, así como que las instituciones públicas descansan sobre unos fundamentos políticos que condicionan sus relaciones con los ciudadanos, por cuanto sus servicios no han de satisfacer únicamente demandas individuales sino, sobre todo, intereses colectivos. Las opciones estrictamente empresariales tratan a sus clientes como personas aisladas con las que establecen relaciones mercantiles puntuales, mientras que el sector público ha de tratarlos como grupos con necesidades colectivas.

La necesidad de integrar la dimensión colectiva en las relaciones que se establecen entre la Administración y los ciudadanos, se articularía mediante la incorporación del concepto fundamental de participación, por el que no hay que satisfacer únicamente los deseos de unos consumidores, sino que aquélla debe vincularse a unos ciudadanos que expresen su visión del interés colectivo mediante la legitimación activa de los objetivos propuestos por los responsables políticos. La ciudadanía concebida de este modo se alejaría de la idea de «súbdito del Estado», o de poseedor de derechos individuales como «cliente» que mira, escoge, paga y se somete a los dictados de la publicidad, y vendría a fusionarse con la idea de miembro de una comunidad.

No es suficiente por tanto, a los efectos de la definición un fundamento sustantivo de integración positiva, una reducida participación en el control y la supervisión de la gestión privada de unos cuantos servicios públicos mínimos garantizados, sino que es necesario aceptar el principio de ciudadanía integral, que sobrepasa ampliamente dicha capacidad.

Por otro lado, la permisividad respecto de la transferencia de la titularidad de los servicios públicos al sector privado, con la exclusiva reserva de una capacidad regulatoria o de control por parte del Estado sobre éstos, no considera que ha sido precisamente ésta la que ha coonestado de un modo más claro en la práctica la integración negativa con la deslegitimación de la Unión ante los ciudadanos, en una amplia gama de países.

El fenómeno de las privatizaciones ha supuesto en una gran parte de los casos, respecto de sectores como el agua, la electricidad, el gas, etc., un desplazamiento de la capacidad de decisión hacia grandes grupos transnacionales que han ocupado estos segmentos del mercado, de cuyos comportamien-

tos monopolísticos han tenido buena prueba los sectores sociales afectados, en términos de subida de precios, deterioro de la calidad de los servicios, pago de tasas, concentraciones de poder, elevación astronómica de las retribuciones de sus directivos, dedicación preferente a las áreas rentables en detrimento de sectores desprotegidos o pequeños consumidores, ineffectividad de los procedimientos reclamatorio-individuales, pérdidas de empleo, etc.

La identificación de un «fundamento sustancial de integración positiva» debe estar unida a una nueva lógica de entendimiento de las posibles alternativas a la integración negativa, que nace de las dos grandes hipótesis que han sido señaladas por un sector de nuevos economistas (Torres, 1995). La primera, que no es posible reproducir la solución de bienestar de los pasados períodos de crecimiento económico intensivo y autosostenido. La segunda, que la función redistributiva es insuficiente en las condiciones actuales, por lo que es necesario operar sobre la distribución originaria de las rentas.

De estas dos hipótesis se deducen una serie de exigencias de actuación en ámbitos que van desde la intervención en los poderes de apropiación en los intercambios de mercado, el despliegue de capacidades endógenas, el control de los flujos financieros, el concepto de trabajo, el consumo, el comercio internacional, la protección medioambiental, la integración social, etc., las cuales sólo encontrarían viabilidad para ser operativas en el actual espacio comunitario europeo, y, paralelamente, dentro de unas coordenadas de profundo replanteamiento de la toma de decisiones colectivas.

En este orden de consideraciones resulta ineludible pensar en un marco europeo referenciado desde una recuperación de la idea de servicio público, bajo la cual se incluya la constitucionalización de los derechos sociales, incluyendo entre ellos los laborales, y la primacía del interés general y la cohesión.

Porque si lo fundamental de la idea de servicio público es el control sobre las necesidades colectivas, este viejo concepto ha de convertirse en plataforma de construcción de un nuevo discurso de ciudadanía sustentador de un verdadero «fundamento sustantivo de integración positiva».

Partiendo de una noción de servicio público transversal y superadora de «identidades nacionales», nacerá un espacio para la recreación de la identidad de un sujeto que está llamado a protagonizar el cambio social e institucional necesario para ello, estrechamente ligado al nuevo paradigma participativo, punto de encuentro entre lo viejo y lo nuevo, nexo de unión entre lo político y lo social. El movimiento sindical, junto con los nuevos movimientos sociales emergentes, ha de ocupar una posición principal en el diseño de este cambio, por el lugar que ocupa en la centralidad del sistema productivo y por la necesidad de su desplazamiento al ámbito de la reproducción social (Alonso, 1996).

La noción de servicio público encuentra anclajes en la tradición del Estado Social común al constitucionalismo europeo. Armoniza la necesidad de un nuevo discurso democrático con nuevas señas, sin ser ajeno a lo inevitable (el

marco que impone la construcción europea), y permite la recreación de las viejas alianzas sociales (coincidencia de intereses asalariados, consecuencias de la fractura social, etc.), es un instrumento de lucha contra la alienación porque implica un rol activo a nivel individual y compromete demandas colectivas universales que cohesionan la acción con la pertenencia a la comunidad.

En este sentido, en el plano de la constitucionalización no importa tanto el límite de los derechos sociales cuanto su contenido esencial, ni la efectividad directa de los mismos como la capacidad de los órganos comunitarios para intervenir en los procesos, con un soporte de gestión suficiente, y un nivel adecuado de financiación, así como la propia orientación de fondo de la política social. En cuanto a la formas de gestión de los servicios públicos remite menos a la técnica específica de prestación, cuanto al control sobre la misma por parte de la colectividad, idea esencial legitimadora de la titularidad pública.

Las propuestas que se han avanzado en este sentido (Herberg, 1996) parten de la reforma de los Tratados en el sentido de la primacía del interés general y la cohesión, lo cual no sería contradictorio con el Tratado de Roma, reformando los artículos que sean necesarios, mediante la reconsideración de los poderes de la Comisión y de reajustar el concepto de competencia en relación con los servicios públicos. El concepto de ciudadanía europea, aun descansando en la de Estado miembro, debe también desarrollarse.

El principio de subsidiariedad podría encontrar funcionalidad reservando a los gobiernos estatales el mantenimiento de la solidaridad y la igualdad, especialmente en lo que afecta a los instrumentos de cohesión y los monopolios naturales, eligiendo éstos las modalidades de organización y regulación, dentro del marco general europeo, que vendría determinado tanto por el grado de institucionalización suficiente para integrar en el «acervo comunitario» los principios esenciales de cohesión y política social, en forma de derechos contemplados expresamente, y el control público de los instrumentos de gestión, como, fundamentalmente, por la coordinación a escala europea de políticas comunes de interés general.

Se ha propuesto la entrada en funcionamiento, en determinados campos de acción específicos, de una serie de instrumentos de solidaridad e igualdad que con el menor coste utilicen las técnicas de gestión más adecuadas, para la prestación de servicios de interés general, apoyándose en organizaciones de voluntariado de los Estados, dato que remite a la participación social. La Comisión sería la encargada de definir objetivos comunes para estas misiones de servicio público, así como de crear los instrumentos de evaluación que permitan a la ciudadanía controlar y supervisar a los prestadores efectivos del servicio. En este sentido, sería necesario reforzar la tendencia de superación del llamado déficit de gestión de la Comisión, a cuyo fin también se han sugerido configuraciones de la misma como «organización - red» (Metcalf, 1996).

A esta difícil tarea debe emplearse la acción estratégica de los sindicatos,

los nuevos movimientos sociales, las opciones políticas de signo transformador, poniéndola en el centro de su agenda para los próximos años, como nuevo elemento aglutinante de todos ellos y primer paso para la recuperación de la hegemonía de los valores de la igualdad y de la libertad, al servicio de una auténtica unión de los ciudadanos y los pueblos de Europa.

Fuentes bibliográficas

- ALONSO, Luis Enrique, «Transformaciones de clase, sujeto político y sindicato», *Gaceta Sindical*, marzo de 1996.
- DÍEZ-PICAZO, Luis, «La constitucionalización de Europa», *Razón práctica*, julio-agosto de 1996.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, «Empresa pública y servicio público: el final de una época», *REDA*, 1996.
- GOMÀ, Ricard, «Integración supranacional y políticas públicas: la europeización desigual de las políticas sociales», *GAP*, núm. 4, 1995.
- y QUIM BRUGUÉ «Ciudadanos o clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?», *GAP*, núm. 1, 1994.
- HERCBERG, Sylvain, «Servicios públicos, garantes del interés general», *Le Monde Diplomatique*, ed. española, junio de 1996.
- «Les services publics, ces parias de l'Europe», *Le Monde Diplomatique*, octubre de 1991.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego, *El Tratado de Maastricht*, 1996.
- MARTÍN REBOLLO, Luis, «De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica», *RAP*, núm. 100-103, 1983.
- METCALFE, Les, «La Comisión Europea como una organización - Red», *GAP*, núm. 4, 1995.
- MONNIER, Lionnel, «Public Service in the Single European Market», *New Economy*, vol. 3, Issue 2, Summer, 1996.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús, «La crisis del Estado del Bienestar: algunas consideraciones sobre el caso español», *Estado, privatización y bienestar*; obra colectiva (comp. Gregorio Rodríguez Cabrero), Colección «Economía Crítica», Ed. Icaria, 1991.
- TORRES LÓPEZ, Juan, *Desigualdad y crisis económica*, Editorial Sistema, 1995.
- VV.AA., «Los modos tradicionales de actuación de las administraciones públicas», *Derecho administrativo. Parte especial*, Cívitas, 1994.