

PHILIPPE HERZOG

---

## LA CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO EUROPEO DE LOS SERVICIOS

**PHILIPPE HERZOG**

Director de Confrontations Europe

En 1986, la Comunidad Europea decidió construir un mercado único. Esta fue la primera etapa de un proceso llamado a mantenerse mediante la creación de una Unión Económica y Monetaria y una Unión política. Desde el punto de vista de Jacques Delors, se trataba de dotar a Europa de la capacidad necesaria para afrontar los nuevos desafíos de la tecnología y la mundialización.

Veinte años después, el mercado único de los productos y el de los capitales funciona. Por el contrario, el avance del mercado único de los servicios es cada vez más difícil, y la libre circulación de las personas todavía más.

La razón de un mercado único es la de multiplicar la innovación y aumentar la eficacia gracias a un intercambio transnacional a gran escala. Por mi parte, considero que este objetivo es uno de los fundamentos del proyecto europeo. Como es lógico, choca contra diferentes resistencias nacionales conservadoras. Pero éste no es más que un aspecto del problema.

Se ha descuidado la experiencia histórica que demuestra que el acceso a servicios esenciales precisa de infraestructuras de costes fijos muy elevados, debiéndose concebir y gestionar como un “bien público”. Y así se ha subestimado o negado el hecho de que la prestación de servicios implica al hombre y a su relación con los otros por lo que no se puede tratar simplemente como la venta de un producto material. Un mercado único de servicios eficaz, exige compartir recursos para organizar la movilidad de los trabajadores, proteger a los consumidores, permitir el acceso a todos a los bienes públicos.

¿Quién debe conjugar estas dos exigencias: liberalizar las actividades de servicios y organizar solidaridades a escala europea? ¿Los particulares, las empresas, la sociedad civil, los Estados? Cada uno tira hacia lo suyo. Muchos son los que hablan de hacer compatibles el mercado y el modelo social, sin saber cómo, o imaginando sólo la vía legislativa, mientras que culturas e intereses se encuentran cuestionados. Es preciso algo más que la norma: Actores, gestores capaces de compartir un desarrollo. Mostraré que se trata de concebir un capitalismo europeo compartido.

### **La revolución de los servicios**

Comencemos por tomar conciencia de esta revolución que no es otra cosa que el desarrollo explosivo de las actividades de servicios.

El aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento, la urbanización, la demanda de educación y de salud, la movilidad precisan muchos más servicios y una renovación en cuanto a nuestra forma de organizarlos.

Así mismo, la revolución de las tecnologías de la información permite reducir masivamente los costes de información, por consiguiente, de concepción, coordinación y transacción. Desde entonces todas estas funciones pueden ser mejoradas y utilizadas por cada trabajador, compartidas y enriquecidas por la interacción, transformando las actividades antiguas y generando nuevas. Los servicios de la información penetran profundamente en la industria y en los campos clásicos de servicios como la salud. Los productos incorporan servicios y, al mismo tiempo, los servicios se estandarizan, sofistican e industrializan. El crecimiento de los servicios en las empresas es, hoy en día, considerable, contribuyendo simultáneamente a los aumentos de productividad y a la innovación de productos.

Es indiscutible la necesidad del cambio, y en concreto del cambio en el mercado, para desarrollar la innovación de servicios y una oferta eficaz. Diferentes resistencias, incluso el rechazo de la competencia, de carácter corporativista, se manifiestan en los ser-

vicios públicos de la administración. Muchos usuarios están adscritos a ellos y temen la lógica del mercado. Otras resistencias proceden de las propias empresas y de los Estados que se erigen en sus paladines. Así, en el sector de la energía, algunas grandes empresas nacionales desean sacar beneficios de un gran mercado defendiendo sus monopolios nacionales y sus rentas de situación.

Frente a estas resistencias, la Comisión intenta abrir nuevos espacios nacionales. Pero no se ha planteado las complejas cuestiones de la compatibilidad del mercado con el derecho del trabajo, la seguridad social, el servicio público, la cohesión social y territorial. Estas cuestiones son la base de conflictos entre los paladines del mercado y los defensores del modelo social nacional y dividen a los Estados miembros.

En los conflictos como el del fontanero polaco en Francia, o el de la empresa letona en Suecia, no se trata simplemente de una oposición entre el mercado y lo social. Se trata también del interés social de un país contra el de otro, esta es la cuestión, ya que para desarrollar sus empleos los nuevos países miembros deben acceder a los antiguos mercados. Estos exportan ya servicios y están bastante establecidos en el exterior puesto que su potencia financiera les ha permitido invertir. Ahora bien, la población de estos países ricos rechaza la entrada de trabajadores independientes y de pequeñas empresas con el fin de proteger a sus trabajadores y estatus interiores. Esto es injustificable.

A escala mundial, la liberalización de los servicios es una idea nueva. El acuerdo general para el comercio de los servicios data de 1994. La OMC evidenció los 4 modelos posibles de prestación de servicios en el extranjero: tras una inversión directa, por la circulación de los consumidores, por la de los trabajadores proveedores y por cambios directos transfronterizos (en concreto el comercio electrónico). Basta con enumerarlos para comprender que cada uno de ellos provoca contradicciones entre la libertad de la prestación y el orden público y social nacional.

Muy limitado desde hace veinticinco años, el comercio internacional revienta para los servicios informativos y financieros, para las telecomunicaciones. La logística, en pleno desarrollo, superpone información, transporte y distribución a una escala internacional, mundial. Cuando los costes fijos son muy elevados, en los sectores de la energía y de los transportes, el desarrollo del comercio se ve frenado por la insuficiencia de grandes infraestructuras de dimensión transnacional. En los servicios sociales, la dimensión de proximidad para la relación de persona a persona resulta difícil de eliminar. Los «obstáculos» al desarrollo mundial de los servicios son grandes. La negociación comprometida en el marco de la Agenda de Doha para una liberalización acelerada ha fallado. La compatibilidad de las elecciones colectivas no está asegurada y los Estados soberanos no

se apuran en trabajar. Y se toma conciencia de que servicios especiales, por ejemplo en el campo del medio ambiente, requerirán la creación de bienes públicos mundiales. Ahora bien, la OCM no tiene ningún poder en este sentido.

### **¿Hacia un derecho positivo europeo?**

Chateaubriand escribió que en Francia todo comienza y todo acaba en canciones. En la Unión europea, todo comienza y todo acaba en el derecho. Europa trata los conflictos por el derecho. Esta es una de sus grandes aportaciones históricas pero también una de sus limitaciones. Cuanto más se piensa en el derecho, menos se piensa en la economía y la sociedad. Considero que no debemos compartir únicamente un derecho común sino también una sociedad civil y una economía europeas. Eso aún está lejos.

Vista la lentitud de la realización del mercado único M. Bolkestein (antiguo Comisario europeo encargado del mercado interior) intentó acelerar las cosas mediante una directiva horizontal. Se trataba de una ruptura con el método prudente de Jacques Delors que quería proceder sector por sector, con una armonización suficiente de las normas nacionales. Independientemente de las críticas en este sentido, las directivas sectoriales incluyen nociones de servicio universal y de seguridad de aprovisionamiento. Que funcione bien es otra cosa.

Una directiva horizontal sirve para eliminar protecciones administrativas y corporativistas más o menos clientelistas. Teniendo esto en cuenta, la sociedad civil europea -principalmente la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE/CEMR)-, se ha movilizó para que se respeten las normas consideradas legítimas de orden público y social nacional. Sacadas de un texto orientado unilateralmente hacia medidas de liberalización, el Parlamento Europeo ha señalado la necesidad de respetar estas normas. Ha hecho bien su trabajo y tenemos un compromiso útil.

Los servicios jurídicos, informáticos, logísticos y de distribución, que condicionan el intercambio internacional, en concreto intraeuropeo, se encuentran en el campo de la directiva. Por el contrario, los servicios de interés general quedan excluidos en lo esencial. El principio del derecho del país de origen es apartado y el del país de acogida considerado pero enmarcado. Las normas de orden público interior deben estar justificadas (salud, medio ambiente...) y respetar principios de no-discriminación, necesidad y proporcionalidad. El derecho social y el derecho al trabajo no se ven afectados, pero serán necesarias precisiones, en concreto para la desunión de los trabajadores.

Este texto va a facilitar la libertad de establecimiento de firmas y profesiones liberales en el extranjero, suprimir rentas y monopolios abusivos. Pero aún quedan sin resolver cuestiones fundamentales: la movilidad de los trabajadores, la protección de los consumidores, las condiciones de acceso a los Servicios de Interés Económico General (SIEG) en un espacio plurinacional competencial.

Cómo vamos a construir un mercado único de servicios cuando el consumidor es nacional y el trabajador también, así como las redes y los servicios públicos.

Desde el Tratado de Roma el derecho es europeo para el mercado y la competencia, pero estrictamente nacional para los Servicios de Interés General -SIG- (tanto en su definición y misiones como en su organización).

Las culturas y los modos de organización difieren enormemente de un país a otro. *Servicio público* en Francia: el Estado es garante de una buena prestación. *Public utilities* en Inglaterra: seamos pragmáticos, una regulación debe permitir el acceso de todos. *Daseinvorsorgen* en Alemania: Se trata de servicios de previsión social, accesibles en proximidad. *Servicios de Estado* en los antiguos países comunistas: se servía al Estado, no los usuarios.

¿Es preciso ponernos de acuerdo? Muchos se ríen o no lo desean ¡cada uno en su casa!

Jacques Delors ha hecho mucho para promover una política social en la Unión: Un derecho del trabajo, un diálogo social, fondos estructurales. Pero compartir principios y actos en los SIG es una idea nueva.

La acción para una perspectiva europea es muy reciente. Comenzó hace unos diez años con el objetivo de una carta; en 2000, Claude Desama, eurodiputado belga, propuso elaborar una directiva “marco”. Lanzando una consulta con un Libro Verde, la Comisión aceptó abrir el debate en 2002.

En su mayoría, el Parlamento Europeo solicitó una legislación sobre los SIEG, en primer lugar con el informe *Lancen* (2001), después con mi informe en 2004. Pero en el 2006 la Comisión Europea aún no se ha posicionado y el Parlamento Europeo, recuperando el dossier con el informe *Rapkay*, refleja muchas dudas.

Los votos negativos de Francia sobre el proyecto de Tratado constitucional no sirven nada. Este texto llama explícitamente a legislar sobre los SIEG y constitucionaliza la Carta de los Derechos Fundamentales que incluye el acceso a los SIEG.

¿Pero qué legislación? La izquierda milita por una directiva marco, que precisaría los principios de respeto de los derechos fundamentales para los SIEG a nivel nacional y comunitario. Esta concepción es minoritaria. La sociedad civil organizada teme una directiva marco donde “Bruselas” impusiera obligaciones de servicio público. Los municipios y regiones quieren preservar su libertad de administración. El argumento de respeto de la “subsidiariedad” es utilizado unilateralmente en beneficio del Estado-nación. Se opone al reparto de los bienes públicos.

La resolución por la que el PE ha aprobado mi informe traduce un compromiso. Hablamos de actos jurídicos en co-decisión: las palabras «marco» y «directiva» imponen respeto. Deseamos reducir la presión del mercado y de la competencia, o más exactamente encuadrarlo, para que las decisiones descentralizadas en materia de servicios de interés general sean más libres. No se trata de una voluntad de repartir servicios de interés general a nivel europeo. En un primer borrador del informe me decanté por ello: se produjo un desacuerdo general tanto a derecha como a izquierda. Debí afinar el tiro. Pero sigo convencido de que, además de SIG locales y nacionales también son precisos SIG europeos, por ejemplo para que los jóvenes adquieran una educación europea desde las escuelas; para acciones comunes de salud pública y de información; para el medio ambiente, por ejemplo con redes transeuropeas de transporte “limpio” - transporte combinado por tren y carretera y flete de mercancías -, para la seguridad nuclear y la eficacia energética... se trata de una perspectiva a madurar.

En un primer momento, la legislación debería definir principios comunes a fin de acordar las nociones nacionales de “servicios de interés general”. Ya que los Tratados no definen los SIG, queda la prerrogativa de los Estados, no definen los “SIEG” pero exigen que estén sujetos a las normas de la competencia. ¡Qué derecho más gracioso! ¿Qué es «económico» y qué no lo es? Misterio. De hecho, el Tribunal de Justicia y la Comisión Europea se arrojan la interpretación a falta de elecciones democráticamente realizadas. Recordemos que la Comisión tiene una competencia exclusiva, sólo para la política de la competencia.

Estos Tratados también se ven superados por la realidad. Dado que la diferenciación entre los SIG llamados “económicos” porque existe un mercado, y los que no lo son, no quiere decir nada cuando el mercado, la administración pública y la economía social están cada vez más imbricadas.

Llegar a acuerdos sobre principios comunes de definición de los SIG permitiría evitar los conflictos entre Estados, algunos de los cuales defienden una empresa comercial y otros una administración. A partir de entonces, se podrían ajustar las normas de la competencia, de manera que la libertad de organización en la financiación de los SIG se viera facilitada. Por ejemplo, en la actualidad, los servicios intercomunitarios pueden estar sometidos a las normas de los mercados públicos y de las licitaciones. Las empresas locales y las sociedades de economía mixta están sujetas a las normas generales del derecho comercial. Las asociaciones de caridad y la economía social en general también. Todo esto es excesivo.

Sobre la cuestión de las ayudas públicas, la Comisión -que es juez de su legitimidad- ha flexibilizado su posición. Con el Paquete *Monti - Kroes*, ha admitido que no hay obligación de notificar estas ayudas para la vivienda social y los hospitales. Los umbrales por encima de los cuales una colectividad no está obligada a notificar (por ejemplo cuando “ayuda” a PME) se han duplicado. En cuanto se notifica una ayuda, la Comisión la valida siempre que respete las normas anunciadas en el *Arrêt Altmark*. Normas que giran alrededor de la transparencia y la proporcionalidad... salvo la 4ª. Para juzgar si hay exceso de ayuda pública, ésta obliga a comparar los costes con los de una empresa comercial bien gestionada. Ahora bien, en muchos sectores, no se pueden comparar con una empresa comercial local o cuyas finalidades difieren, por ejemplo al tratarse de servicios sociales.

De manera general, la Comisión ha llamado al orden: better regulation. La idea es buena al tratarse de los SIG; ciertamente no es preciso reglamentar tanto. Pero sí hacerlo mejor, para lo cual hay que establecer un marco legislativo claro y simple. No es preciso decir que la armonización significa uniformización. Pero debe centrarse en lo esencial - o que verdaderamente se reparte, lo que es de interés general- con criterios que equilibren principios de mercado y elecciones colectivas.

### **¿Hacia una regulación europea?**

El enfoque normativo es necesario, pero insuficiente, para que el mercado funcione: también son necesarias “regulaciones”. Atención a las palabras: se confunde reglamentación y regulación, en inglés -quien piensa en el mercado- en francés, quien piensa en la intervención del Estado. La regulación de un sistema es otra cosa. Dieter Helm, economista inglés, la define como la combinación de normas, pero también de incitaciones y de coordinaciones, tendentes a garantizar a la vez una competencia efectiva y el respeto de las elecciones empresariales mundiales y medioambientales. Por ejemplo, en el sector de la energía, la tarificación y las inversiones públicas son herramientas de regulación ya

que los precios del mercado y los criterios de rentabilidad no garantizan ni la cohesión social ni las inversiones de infraestructura y capacidad suficientes.

Para crear el mercado único, la Unión Europea ha comenzado por Directivas que obligan a fragmentar los monopolios nacionales con el fin de abrir los mercados nacionales mediante dos dispositivos: el acceso de otros proveedores a la red nacional y la separación del productor y del regulador (con la creación de autoridades nacionales de regulación). Pero la competencia efectiva es difícil; en muchos sectores los intercambios transfronterizos aumentan pero lentamente; y la coherencia con las elecciones sociales y medioambientales no está asegurada. De ahí la urgencia del problema de la regulación a escala europea.

Para profundizar en él, propongo una tipología funcional de los campos de SIG en cinco sectores:

- Las industrias de redes de servicios clásicos; energía, transporte, comunicación.
- La sanidad y los servicios sociales personales de interés general.
- Los servicios informativos y la educación.
- Los servicios de tratamiento del medioambiente.
- Los servicios financieros.

Las industrias de redes de servicios son objeto de directivas sectoriales de liberalización y de dispositivos de regulación, pero los problemas se acumulan.

En el sector de la energía, incluso el semanal inglés liberal *The Economist*, reconocía la necesidad de bienes públicos: redes de interconexión, una política exterior común, fundamentalmente para las relaciones con Rusia.

En la aplicación de la política de competencia, la Comisión considera el espacio nacional como mercado pertinente, y para forzar su apertura, va a desintegrar los grandes grupos nacionales integrados (*unbundling*), fundamentalmente con la separación de la producción y del tránsito. Estos grupos opuestos, argumentan que deben permanecer grandes conjuntos dado el tamaño necesario para poder invertir y la necesidad de utilizar los altos beneficios alcanzados a nivel de los tránsitos. Con las concentraciones en curso, la estructura del mercado europeo será oligopolístico. Ahora bien, la Comisión no sabe regular una competencia oligopolística: Intenta situar obligaciones de servicio público a nivel de los tránsitos y encuadrar los precios (las tarifas transfronterizas son altas y muy diferentes de un país a otro). Pero los Estados rechazan la aplicación de un regulador europeo, aunque la coordinación (y la calidad) de los reguladores nacionales es débil. La



interconexión de las redes es una dimensión esencial de la solución del problema, pero requiere inversiones masivas. En su defecto, no habrá mercado único sino, por ejemplo, para la electricidad, una segmentación en mercados sub-regionales.

Los particulares esperan que el mercado provoque el descenso de los precios. Pero éste no será el caso. Es preciso explicar que la energía será permanentemente más cara lo que está justificado para el medio ambiente. Habrá que regular los grandes mercados, impedir la volatilidad de los precios y establecer obligaciones de servicio público a nivel de distribución. Por otro lado, las señales del mercado no son suficientes para provocar las inversiones masivas necesarias en un espacio, en lo sucesivo, subcapacitado energéticamente. Ayer el Estado decidía grandes programas de inversión energética. Hoy son los grandes grupos energéticos y los grandes inversores financieros quienes deciden. Dejarle le elección entera de las fuentes y la selección de las inversiones sólo podría agravar la discordia entre las naciones. Es preciso acordar las elecciones de los europeos para el conjunto energético a nivel de las fuentes y para asegurar la eficacia energética: Edificar la aceptabilidad de lo nuclear desarrollando una investigación común y la solución de los problemas de seguro y seguridad; edificar el interés mutuo con Rusia; etc. Loyola de Palacio y François Lamoureux lanzaron el desafío de una política energética común, pero su realización sigue tropezando con los egoísmos nacionales.

En los transportes las realizaciones también son lentas, salvo para el transporte aéreo. Ahora bien, no se podrán reducir masivamente las emisiones de CO<sub>2</sub> sin una política de transporte limpia que haga, principalmente, del flete aéreo y transporte combinado por tren y carretera un imperativo de servicio público europeo. Para las telecomunicaciones, la Unión ha sabido aplicar normas comunes, por ejemplo para los teléfonos móviles. Pero la regulación queda cercada en el espacio nacional y el intercambio transfronterizo resulta costoso, como para la energía. La duplicación de las inversiones ha provocado una crisis en la industria, que fluctúa siempre sobre sus elecciones estratégicas, y no sabe combinar contenidos y continentes siendo evidente la carencia de una política de la demanda.

La sanidad y los servicios sociales de interés general no son objeto de directivas de liberalización, ya que tienen fuertes regulaciones europeas. Estos servicios ponen de relieve que el orden público nacional y la financiación están asegurados por regímenes de seguridad y protección social nacionales. Por ello, no es deseable un status quo. Ha comenzado una circulación de pacientes y de personal sanitario, que reclama dispositivos de reparto de los costes. Los problemas de salud pública traspasan las fronteras. La mejora y la eficacia de los sistemas de salud nacionales exigirán cooperaciones en Europa dejando lugar a la mutualización de los recursos y a la innovación. Europa debería tam-

bién ser capaz de políticas industriales de salud, pero aún no cuenta con un mercado interior del medicamento.

Al tratarse de servicios sociales personales, la exigencia de proximidad se impone, pero de cualquier manera la necesidad de circulación transfronteriza progresa. Se contempla una directiva sectorial. Deberá dejar sitio a la economía social rompiendo con la tradicional noción de “economía sumergida” entre mercado y Estado. Se trata de reconocer el lugar en el mercado de las asociaciones proveedoras y de las mutuas con fines no lucrativos, y establecer que los acuerdos sociales pueden tener el mismo valor que las misiones públicas.

La Unión ha elaborado un importante derecho del medio ambiente de donde se desprenden objetivos de calidad y principios de gestión que cada Estado debe respetar. Por ello, la organización de los servicios es esencialmente local y regional. Está administrada, delegada a operadores privados, fundamentalmente para el tratamiento de aguas y residuos. Estos servicios no son objeto de directivas de liberalización. Existen escasas cooperaciones públicas transfronterizas, y gracias a los grandes operarios privados progresa la innovación, pero de manera selectiva según las capacidades de las colectividades locales.

En los servicios de información, los problemas de regulación se imponen a escala mundial: Internet es un bien público mundial regulado por una empresa privada americana. La Unión está dividida por la barrera del idioma pero sobre todo por Estados deseosos de preservar una tutela sobre “sus” ciudadanos. La Directiva Televisión sin fronteras concede bien que mal la apertura en el mercado y las reglamentaciones nacionales. No hay televisión ni cine europeo y la circulación de las informaciones y de las obras que permitiría crear un espacio público y cultural es muy pobre.

Sobre los servicios financieros, la Comisión ha desarrollado un vasto Plan de acción para poner las primeras bases del mercado europeo. El procedimiento concebido por Alexandre Lamfalussy ha dado lugar a la consulta de los profesionales y a la cooperación de los reguladores nacionales. La armonización de las normas progresa. La transposición y la supervisión están menos rodadas. El mercado de las obligaciones funciona bien, el de las acciones comienza. Se ha creado un «pasaporte europeo» de los inversores gracias a la armonización de las normas de funcionamiento de los lugares de transacción y de las condiciones de la oferta de valores muebles. Se trata de un «mercado mayorista», pero el «mercado al por menor» de los servicios bancarios y seguros para los particulares queda por edificar.

¡Se debe medir la dificultad! Los consumidores, sus formas de pago y de ahorro son típicamente nacionales. Las transacciones transfronterizas son difíciles y muy costosas. Bajo el impulso de la Comisión y del BCE, se ha decidido la creación de un sistema europeo de pagos. En 2010 las administraciones deberán tener interconectados sus sistemas. Para los particulares, en los bancos de inversión; la realización está muy lejos. Con relación al ahorro y los créditos los trabajos acaban de comenzar. Los bancos locales y nacionales quieren mantener su clientela. Los Estados desean continuar bombeando con el ahorro para financiar los déficits públicos. Los sistemas de financiación de las pensiones están fragmentados al máximo.

Una cuestión clave es la armonización de la protección de los consumidores-ahorradores. La situación no es brillante. Los mercados son mercados de vendedores, y la adecuación de sus productos a las necesidades no es en absoluto evidente. Los bancos, las aseguradoras y los fondos colectivos asumen mal las funciones de consejo y deberían tener en cuenta las grandes diferencias de la clientela. La Unión desea acometer estos problemas. Se elaboran obligaciones de información y de consejo. Pero la gran debilidad de los movimientos de consumidores y del sindicalismo europeo, y la falta de educación financiera, son aún un hándicap.

La consolidación bancaria paneuropea ha comenzado. Seguro que se opone a las lógicas de los campeones nacionales -como en el sector energético-. En relación a las bolsas ¿la consolidación será europea o transatlántica? El debate sobre el tipo de modelo europeo deseable no se desarrolla: ¿federalismo o centralismo?

Estos temas plantean la cuestión del papel del nivel político: ¿no hay nada que decir, deben los actores de mercado decidir solos? ¿No es un error quitar importancia al servicio financiero y hacer un servicio comercial como los otros? Dicho de otro modo, ¿no tienen los bancos también funciones de servicio de interés general? ¿Y no debe la Unión sustraer de la decisión del mercado determinados servicios que tienen el carácter de bienes públicos, como el reglamento y la entrega de los títulos (hacer “utilities” en lugar de privatizarlos)?

El buen funcionamiento de un sistema financiero integrado promueve otras cuestiones.

El mercado redistribuye los recursos y los riesgos. Pero existen grandes necesidades de mutualización transfronterizas, que no encuentran respuesta: la jubilación, la financiación de las PME, la innovación, el desarrollo territorial... Existen enormes asimetrías de información en el sistema, que no tienen cura. La información sólo obedece a la estra-

tegia comercial. La reforma de las normas contables ha quedado como una cuestión de iniciativas donde la debilidad política ha sido flagrante. La supervisión (el control efectivo de los actores del sistema una vez adoptadas las normas) ha fallado a nivel europeo. ¿No falta, como indicaba Alexandre Lamfalussy, establecer un regulador europeo?

*Last but not least*, la fiscalidad. La Comisión ha sabido, a pesar de las pocas competencias que se le han concedido, arremeter contra los paraísos fiscales. Pero el hecho de que la fiscalidad del ahorro y de la inversión no se han armonizado, supone un obstáculo fundamental a la integración y a la solidaridad.

Resumiendo, el importante ahorro de los diferentes países está poco movilizado a escala paneuropea y Europa sigue subinvertiendo.

### **Hacia un capitalismo europeo compartido**

En ciertos sectores se ha creado un mercado europeo de servicios, en la mayor parte perduran y perdurarán los mercados locales y nacionales. Si se desea desarrollar mucho más la integración, es preciso exponer las cuestiones fundamentales: ¿lo desean los Estados, las sociedades, las empresas? ¿Será suficiente la presión del mercado? ¿Existe una voluntad política? Estoy absolutamente convencido de que la sociedad civil europea debe esforzarse mucho más si desea avanzar.

¿Es preciso que los ciudadanos se convenzan de la legitimidad del mercado!

Por ejemplo: ¿por qué un mercado único de la energía, sino para crear solidaridades beneficiosas para el consumidor? Sin coherencia en la elección de las fuentes, sin inversiones de interconexión y sin regulación de los precios, no es posible.

Esto es todavía más complicado para los servicios financieros. Con una demografía en declive y una esperanza de vida creciente, ahorrar para la jubilación es indispensable. Ahorrar en acciones también, ya que esto condiciona el dinamismo económico. Para mutualizar y reducir los riesgos, son precisos fondos colectivos diversificados de carácter transfronterizo. Pero esto no será posible sin una armonización de los sistemas de protección social nacionales.

La movilidad de los trabajadores es a la vez una condición y un catalizador para el desarrollo de los servicios transfronterizos. Se sabe que Gran Bretaña, Irlanda, España, se han beneficiado de importantes migraciones de trabajadores provenientes de los países de Europa central y oriental pero se quejan del flujo de trabajadores cualificados. Será

preciso organizar compensaciones, ida-vuelta seguros, crear dobles nacionalidades - encontrar un espíritu de mutualidad. Por encima del reconocimiento mutuo de las competencias, son precisos acuerdos colectivos para la movilidad.

Todo ello muestra la necesidad de compartir el mercado y las solidaridades.

① Los Estados deberían compartir principios comunes para la reforma de las gestiones públicas ¿Si no, cómo acercar posturas y cooperar sobre cuestiones tan sensibles como la protección social, la movilidad en el mercado de trabajo o los servicios de interés general? ¿Se puede frivolar sobre “el método apertura de coordinación” lanzado en el marco de la Estrategia de Lisboa, pero podía la Unión hacer otra cosa, desde el momento en el que los Estados le rechazan competencias?

Para compartir principios comunes, es preciso desear conocer lo que hacen los otros. Por ejemplo, en Francia frecuentemente se denigran las reformas emprendidas en Gran Bretaña sin conocerlas. En este país la liberalización se ha combinado con regulaciones e inversiones públicas. Frecuentemente los que defienden estatus públicos protectores rechazan estas comparaciones. Es verdad que los estatutos están influidos por la competencia y que en muchos países reformadores, los funcionarios se convierten en agentes como los otros, cubiertos por acuerdos colectivos.

La armonización fiscal es, lo repito, una cuestión esencial. Debe comenzar por la adopción de los mismos principios para la fiscalidad del ahorro y de los capitales. La homogeneidad de las definiciones de *residente* y de *no residente* es uno de los aspectos más sensibles.

② Una cultura, un gobierno, un control europeo de las empresas son particularmente necesarios en los ámbitos de servicios esenciales.

La actualidad de las concentraciones y reestructuraciones en Europa subraya las divergencias entre Estados-naciones en los campos como la energía, la financiación o las telecomunicaciones. Cada uno, incluso si se defiende, practica el “patriotismo económico” e intenta que prevalezcan los supuestos intereses nacionales. Pero esto no resiste a las crecientes contradicciones. Los «campeones nacionales» frecuentemente toman posiciones de fuerza en otros países: defenderlos unilateralmente choca con la exigencia de la reciprocidad y el interés mutuo. Frecuentemente la mayoría del accionariado está en el extranjero y lo mismo ocurre con el empleo: no compartir su control sería ir a la cabeza de las grandes desilusiones.

Se sabe que décadas de esfuerzos de la Comunidad Europea han fracasado estrepitosamente en las cuestiones del estatuto, de las OPA, de la fiscalidad, del gobierno de las empresas. Pero no es una razón para abandonar la partida.

Está claro que la globalización se acelera, ¡no olvidemos a los inversores chinos, indios, rusos en el mercado del control! Se deben establecer normas de gobierno y de control compartido de las empresas europeas. Las nociones de responsabilidad social y medioambiental (RSEE) son útiles pero no suficientes. El derecho de las sociedades debe estar armonizado y se debe crear un sistema europeo de relaciones industriales basado en el diálogo económico. El proyecto de la empresa, su estrategia, la anticipación, la elección y la gestión de las reestructuraciones, deben discutirse y compartirse. En cuanto al control, apela a un accionariado paneuropeo estable y pactos de accionistas, de los que los fondos colectivos y las inversiones institucionales deben estar responsabilizados.

¿Están las empresas públicas condenadas a la privatización? Si bien las medidas de liberalización de Bruselas cuestionan los monopolios nacionales, no obligan a privatizar. Ciertamente la presión económica es grande. Para encontrar recursos, la empresa pública debe volverse hacia el mercado y abrir su capital. Desde entonces, las empresas se encuentran en un universo progresivamente competitivo. El deber de eficacia procede de la presión del mercado, pero ¿cómo desafiarlo asegurando misiones de cohesión y de interés público? Es preciso concebir empresas mixtas, comerciales y de servicio público a la vez. La Unión deberá permitir y sostener la diversidad de los tipos de empresa. Hay necesidad de empresas de referencia en el campo de la electricidad, susceptibles de vivir en subcapacidad, sin las cuales el sistema no puede asegurar la seguridad de aprovisionamiento. Estos problemas sólo se podrán resolver si los trabajadores y los consumidores participan en la gestión.

La existencia de monopolios nacionales para las infraestructuras de red obliga a la Comisión a llevar a los OSP a este nivel. También se podría reconocer su carácter de establecimiento público. Por otro lado, la Unión debe crear empresas comunes -Galileo es un ejemplo a seguir- ya que lo privado no asume espontáneamente proyectos innovadores esenciales.

③ El desarrollo de asociaciones público-privadas (PPP) aparecería en este contexto como una gran oportunidad. En la actualidad, en la Unión, cientos de miles de millones de euros de inversiones de interés público están en suspenso. Se podrían realizar si se eliminaran los obstáculos a los PPP. No se trata únicamente de paliar la insuficiencia de las financiaciones públicas gracias a la financiación privada, ante todo se trata de desarrollar y difundir la innovación compartiendo los riesgos, aumentar la eficacia de la prestación

y de la infraestructura. Numerosos Estados practican ya la delegación de SP a nivel privado. Pero se trata de más: crear empresas asociadas en torno a proyectos comunes. Complejos contratos implican reparticiones duraderas de responsabilidades, asocian firmas y colectividades públicas. Empresas y colectividades se reparten los papeles y los riesgos. Ahora bien, esto no es sencillo ¿Quién sostendrá la deuda? ¿Están los riesgos bien repartidos? El derecho europeo no contempla estas cuestiones, ya que está obnubilado con el respeto a las normas de los mercados públicos; confunde la transparencia y la generalización de las licitaciones. Ahora bien, las PPP no son mercados públicos ni privatizaciones. No es preciso reglamentar indiscriminadamente. Por el contrario, es preciso que las colectividades locales, frecuentemente en asimetría de información, se doten de una capacidad de contractualización y de congestión. Es evidente que grandes proyectos de interés europeo no llegarán a puerto sin PPP. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otras instituciones financieras deberán asumir mejor su parte en la mutualización de recursos y la asunción de riesgo.

④ Un fenómeno emergente y apasionante es la toma de conciencia de estas problemáticas por las colectividades territoriales. Surgen fenómenos objetivos: la mundialización provoca la desterritorialización de actividades y por el contrario, nuevas localizaciones. El desarrollo de los servicios avoca la integración local a redes transfronterizas y, contradictoriamente, impone la proximidad. El problema de la cohesión económica, social, territorial está en plena renovación.

Desde Gran Bretaña a los países miembros de Europa del Este, las reformas de descentralización redistribuyen las responsabilidades hacia las colectividades territoriales. Al mismo tiempo, el Estado debe mantener su tutela: yo he visto en la República Checa a los electos locales quejarse del caos burocrático. Tienden hacia las asociaciones y las empresas para ayudarse a responder a las necesidades de la población. Deben desarrollar competencias, concebir sus relaciones con los usuarios y los proveedores. A la Unión le piden consejos y apoyo.

Desgraciadamente, los Estados miembros tienden a la renacionalización de las políticas regionales y rechazan el presupuesto necesario para el crecimiento de los fondos estructurales. Es indispensable un combate político para obstaculizarlos y realizar el objetivo de cohesión social y territorial establecido en la Estrategia de Lisboa. No me preocupó por las ciudades y las regiones más fuertes y competentes, ¿pero y las otras? Es preciso hacer participar a las redes europeas de comunidades y regiones, quienes deben mutualizar las experiencias y los proyectos, federar los esfuerzos.

Para concluir, resaltaría que antes de nada es preciso una directiva transversal para crear un mercado único de servicios. Al menos un plan de acción que repose sobre la voluntad de los actores, de los Estados y un *affectio societatis*.

Los que apelan contra la Comisión lo tienen fácil: Los Estados miembros constituyen el obstáculo principal.

Los que reclaman lo social y rechazan el mercado también lo tienen fácil. Las sociedades tienen necesidad de los dos. Ahora bien, los intereses de las diferentes naciones son distintos, y hace falta valor para reconocerlo. No es suficiente con exigir solidaridad y delegar la responsabilidad en los Estados o en la Unión: es preciso asumirlos. Los que se oponen a la libertad de circulación de las personas y a la reforma de las gestiones públicas vuelven la espalda a la solidaridad entre europeos.

En la difícil situación actual, no hay nada más importante que removilizar a la sociedad civil e intentar “formar sociedad en Europa”, ésta es la razón de ser de nuestra asociación Confrontations Europe.

La cultura del reparto no es una evidencia, se crea. Es preciso llegar a ser europeo mediante la educación, desde las escuelas. Es preciso llegar a ser europeo gracias a una movilidad en el mercado de trabajo europeo que permita mejorar considerablemente la competencia y la cualificación. Es necesario poder practicar el diálogo económico y social transfronterizo; participar en cooperaciones interregionales; acceder a redes de servicios transeuropeas.

Cuando se habla de «ciudadano europeo» no se ve todo ello, únicamente se piensa en la superficie de las cosas. Esta ciudadanía aún carece de fundamentos.

A las instituciones políticas solicitamos la creación de las condiciones sin las que es muy difícil a los europeos acercarse y vivir su relación. Cada uno debería poder inscribir sus proyectos de vida en un espacio común. Esta es la verdadera perspectiva política, que dará sentido al mercado y al derecho, tan difíciles de compartir.