

ALGO SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS

Por ENRIQUE VERA GONZALEZ

Ingeniero de Caminos y Licenciado en Ciencias Económicas.

Presenta el autor un estudio teórico sobre el tema epigrafiado, y tras la exposición de definiciones clásicas y señalar el triple aspecto político, económico y técnico que presenta el establecimiento de un servicio público, se ocupa de la explotación de los mismos y de los problemas que ello plantea en general.

1) MODOS DE SATISFACERSE LAS NECESIDADES HUMANAS.

Atendiendo a la manera de satisfacerse, podemos clasificar las necesidades humanas en tres tipos: separadas, recíprocas y comunes o mutuas, indicando ya estos nombres la característica especial de cada uno (1). Ejemplos elementales son, respectivamente: a) un cazador caza animales para su sustento; b) un cazador y un pescador cazan y pescan, intercambiando después sus productos; c) un solo hombre no puede cazar un elefante, pero se reúne con otros compañeros, cazan el proboscideo y se reparten su carne.

Actualmente, en nuestro estado de civilización, la inmensa mayoría de las necesidades se satisfacen del tercer modo antes indicado, es decir, mediante acciones asociadas o concertadas. Entre estas necesidades hay unas muy importantes, las llamadas públicas o colectivas, que examinamos a continuación.

2) NECESIDADES PÚBLICAS.

Los dos elementos característicos de las necesidades mutuas, es decir, que haya varios individuos que sientan la misma necesidad y que ésta se satisfaga mediante acciones asociadas, están elevados al máximo en las necesidades públicas. Es decir, deben considerarse como necesidades públicas o colectivas aquellas que sean sentidas directa o indirectamente por todos los miembros de la colectividad (un grupo total, según la denominación de algunos tratadistas) y que deban satisfacerse de un modo absolutamente asociado y concertado.

La expresión *necesidades colectivas* no es completamente correcta y sólo puede aceptarse en beneficio de la brevedad, ya que la colectividad, como tal, no tiene necesidades: la denominación correcta sería *necesidades individuales satisfechas colectivamente*.

(1) Esta clasificación se debe al autor americano Seligman.

Hemos dicho que teóricamente la necesidad de que se trate debe ser sentida directa o indirectamente por todos los miembros de la colectividad: prácticamente no es necesario llegar a tanto: basta que lo sea por la inmensa mayoría de ellos, aunque indudablemente con esto introducimos un elemento de indeterminación. La facultad de fijar las necesidades colectivas (incluso las de las colectividades públicas menores), corresponde al pueblo, al Estado, o en general al organismo que encarna la soberanía. El considerar como necesidades colectivas algunas que no sean sentidas por absolutamente todos los miembros de la colectividad, puede aceptarse en virtud del principio de compensación, es decir, que si hay algún individuo que, por excepción, no siente una determinada necesidad considerada como colectiva, en cambio, sentirá otras que es posible no sean sentidas por algunos otros individuos.

El segundo elemento característico de las necesidades colectivas, es decir, que para mantener el principio de economicidad sea menester emplear procedimientos completamente concertados e incluso monopolistas, es también fundamental para poder considerar una necesidad como pública: si los miembros de la colectividad pudieran satisfacer económicamente una misma necesidad, individualmente o mediante grupos o empresas competitivas, no estaríamos ante una verdadera necesidad pública.

3) SERVICIOS PÚBLICOS.

Las necesidades públicas se satisfacen mediante los servicios públicos. Muchas definiciones se han dado de servicio público: veamos algunas de ellas:

"Servicio público es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública." (Royo Villanova.)

"Servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe estar asegurado, regulado y celado o intervenido por los gobernantes, porque esta actividad es de tal naturaleza que no puede realizarse completamente sin la intervención de la fuerza gobernante." (Duguit.)

"Servicio público es el que se presta con arreglo a principios distintos de los de Derecho privado."

"Servicio público es una creación de los gobernantes ante los fenómenos del progreso social, que se traduce en actividades estimuladas por cierto coeficiente de civilización y de cultura, reguladas jurídicamente con métodos administrativos de continuidad y permanencia, sobre los cuales los poderes públicos conservan la iniciativa y gobierno de régimen y control mediante ordenamientos destinados a la realización del fin colectivo." (Tribunal Supremo.)

Como se ve, unas definiciones constituyen un círculo vicioso; otras, emplean otra expresión no definida previamente; otras, son de tipo jurídico puro, etc. Si compartimos, aunque sólo sea en parte, la posición de Stammler, para el cual la Economía y el Derecho constituyen, respectivamente, la materia y la forma de la vida social, debemos buscar los elementos económicos que caracterizan los servicios públicos y emplear para su definición conceptos y expresiones de tipo económico. Para ello y puesto que los servicios públicos tienen por objeto satisfacer las necesidades colectivas, tendremos en cuenta lo dicho al hablar de éstas, pero poniendo aún más de relieve el modo de satisfacerse que, como hemos dicho, tiene que ser mediante acciones completamente asociadas o concertadas, organizaciones o instalaciones únicas o casi únicas, etc.; es decir, por procedimientos de tipo monopolista. Por tanto, podríamos formular la siguiente definición:

"Servicio público es toda actividad que tiene por objeto satisfacer, colectiva y económicamente, las necesidades comunes de los miembros de una colectividad pública, siempre que para ello sea menester emplear medios monopolistas" o más brevemente: "Servicio público es toda actividad que tiene por objeto satisfacer económicamente y monopolísticamente las necesidades colectivas."

De lo que venimos diciendo se desprende que la característica de un servicio público es que requiere unas instalaciones u organizaciones fijas que tienen un coste fijo grande y un coste variable generalmente pequeño, ya que si no fuera así no sería necesario emplear medios monopolistas para satisfacer las necesidades económicamente, y entonces no nos encontraríamos ante un verdadero servicio público. Es más, muchas veces esas instalaciones u organizaciones fijas pueden satisfacer toda la demanda posible.

En el servicio público está siempre presente la idea de monopolio. Así, por ejemplo, no es económico establecer varias carreteras entre dos puntos para que compitan entre ellas, sino que lo más económico es construir una sola que satisfaga toda la demanda. En una ciudad o zona de ella no es económico que haya muchas compañías de distribución de energía eléctrica que concurren entre sí, sino que es mucho más conveniente una sola red de distribución: en cambio, puede haber muchas centrales eléctricas competitivas; por tanto, podríamos decir que la distribución (y quizá el

transporte) de energía eléctrica es un servicio público, pero en principio no lo es la producción de energía (1).

El monopolio de los servicios públicos no es, por tanto, un monopolio legal o artificial, sino natural, basado en circunstancias reales y necesario para mantener el principio de economicidad. Por ello, un servicio puede ser público en un lugar y no serlo en otro: por ejemplo, el servicio médico puede considerarse como público en un pueblo pequeño en donde un sólo médico puede atender toda la demanda y en cambio no lo sería en una gran ciudad en donde hay muchos médicos, que, por lo menos en teoría, puede estimarse compiten entre sí. Por ello, también los servicios públicos se refieren, en general, como su nombre indica, a la prestación de servicios y no a la producción de mercancías, ya que en éstas, por sus características (posibilidad de transporte y almacenamiento...) y especialmente teniendo en cuenta el comercio internacional, es más difícil se dé el caso de ser preciso emplear medios monopolistas para cumplir el principio de economicidad.

Con el avance de la técnica y la necesidad de mayores instalaciones para prestar servicios en forma eficaz y económica, cada vez son más los servicios que pasan a tener la consideración de públicos. El aguador no prestaba un servicio público en el sentido que lo tomamos aquí; en cambio, un abastecimiento de aguas, sí lo es.

Por todo lo dicho, resulta que teóricamente los pasos para establecer un servicio público son:

1.º Aceptación de que una necesidad es sentida, directa o indirectamente, por todos o casi todos los miembros de la colectividad. (Problema político en el amplio sentido de la palabra.)

2.º Comprobación de que para satisfacer esa necesidad económica y eficazmente deben emplearse medios concertados y monopolistas. (Problema económico.)

3.º Establecimiento del servicio. (Problema técnico.)

Además de los servicios públicos a que nos estamos refiriendo y que tienen por objeto las necesidades que es preciso satisfacer en forma colectiva, los organismos públicos pueden establecer otros que pueden englobarse bajo el concepto algo confuso de servicios sociales, cuyo objeto pueden ser las necesidades que no siendo preciso satisfacer en forma colectiva, sin embargo se considera conveniente hacerlo así.

4) CARACTERÍSTICA FUNDAMENTAL DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Como venimos diciendo, los servicios públicos tienen que explotarse en régimen de monopolio, y esta

(1) En cambio, si para satisfacer toda la demanda nacional fuera mucho más económico establecer una o dos centrales eléctricas en lugar de muchas centrales repartidas por todo el territorio nacional, la producción de energía sería claramente un servicio público.

necesidad se deriva de la existencia de la colectividad; en consecuencia, deben establecerse, dirigirse y aprovecharse por la colectividad. A diferencia de un monopolio privado, que debe explotarse de modo de conseguir un beneficio neto máximo, los servicios públicos deben explotarse de manera de conseguir una utilidad total neta máxima.

Para decidir qué servicios públicos se establecerán y hasta qué grado se desarrollarán, habría que estimar el beneficio producido, es decir, capitalizar las ventajas actuales y futuras obtenidas directa o indirectamente por los individuos de la colectividad y calcular el coste y perjuicio también capitalizados del servicio: la diferencia debe ser positiva y lo mayor posible.

Como veremos más adelante, en caso de curvas de utilidad y coste continuas, el precio de los servicios públicos debe ser, en principio, igual al coste marginal, a fin de conseguir la máxima utilidad neta total. En cambio, en el caso de monopolio privado el precio debe ser igual al coste marginal multiplicado por un factor mayor de la unidad, dependiente de la elasticidad de la demanda.

5) PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Aunque hemos dicho que los servicios públicos deben ser establecidos y dirigidos por la colectividad, no es necesario que en todos los casos sean prestados directamente por el organismo que la representa, sino que puede prestarse por ese organismo (Estado, Diputación, Ayuntamiento...) o por una entidad particular controlada por él. En este caso puede otorgarse una concesión, que es el acto por el cual la autoridad concede a un particular u organismo el derecho de crear o el de explotar un servicio público en determinadas condiciones. El arriendo de un servicio público es un caso intermedio entre la explotación directa y la concesión.

Algunos servicios tienen todas las características de públicos y pueden considerarse como tales, aunque jurídicamente no se haya reconocido así. Se mantienen sin intervención pública porque siguen las normas de los servicios públicos: igualdad de trato, publicidad y prefijación de condiciones, tarifas normales sin ganancias de monopolio, etc., que pueden condensarse en la característica fundamental antes indicada: lograr la máxima utilidad total en beneficio de la colectividad.

6) TIPOS DE SERVICIOS PÚBLICOS.

Entre los servicios públicos prestados por el Estado y demás organismos públicos podemos distinguir dos tipos:

A) Existen unas instalaciones u organizaciones fijas cuyo simple uso, libre o con algunas restricciones, constituye el servicio público, es decir basta la activi-

dad del interesado para aprovechar esas instalaciones u organizaciones.

B) También existen instalaciones u organizaciones fijas, pero para utilizarlas no basta la sola actividad del interesado, sino ya la prestación del servicio requiere una actividad especial por parte del Estado u organismo público, el cual realiza así el servicio completo.

7) LAS DIVERSAS CLASES DE BIENES EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Los bienes (ya sean naturales o producidos) que en el caso A) del apartado anterior se ponen a disposición de los individuos, son de dominio nacional y uso público. En el caso B), los bienes que se utilizan para prestar el servicio público son de dominio nacional y servicio público, pero no de uso público: constituyen lo que algunos autores franceses y alemanes denominan *patrimonio administrativo del Estado*; también forman parte de este patrimonio los bienes que sirven para crear o conservar los de dominio público.

En resumen, sólo son propiamente de dominio público los bienes que se ponen directa e inmediatamente a disposición del público de forma que su simple uso constituye el servicio público. Ejemplo: los puertos comerciales son de dominio público, ya que los servicios fundamentales (accesos marítimo y terrestre, abrigo y atraque) están libremente a disposición de quien quiera usarlos, sin necesidad de ninguna actividad especial: los puertos militares forman parte del patrimonio administrativo del Estado, ya que lo que el Estado pone a disposición de la nación es el servicio completo de Defensa Nacional. Las carreteras son de dominio público: las apisonadoras forman parte del patrimonio administrativo, puesto que el Estado presta el servicio completo de conservación de carreteras.

Además, el Estado puede tener, con carácter completamente diferente bienes puramente patrimoniales que no están destinados a la prestación de servicios públicos: constituyen su patrimonio fiscal o productivo.

En resumen, tendremos la siguiente clasificación: Bienes de dominio nacional y uso público (dominio público propiamente dicho) (1).

Bienes de dominio nacional y servicio público (patrimonio administrativo del Estado).

Bienes patrimoniales del Estado.

Esta división corresponde, aproximadamente, a la de los artículos 330 y 340 del Código Civil.

En lo anterior nos hemos referido a los servicios públicos prestados por el Estado, pero la misma cla-

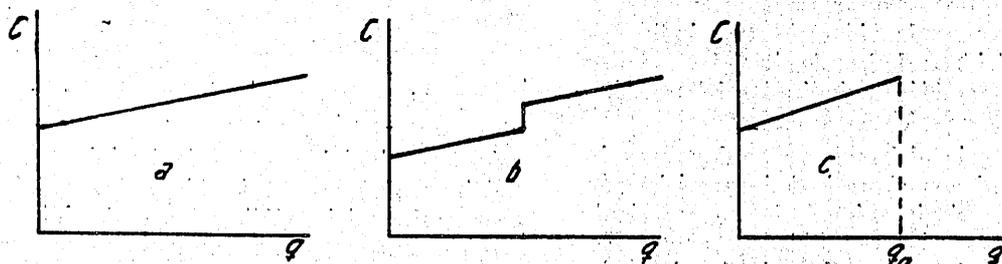
(1) Además de estos bienes de dominio público destinados a la prestación de servicios públicos, hay otros bienes *naturales* que son de dominio público por estar destinados al uso y aprovechamiento de todos los miembros de la colectividad.

sificación puede hacerse respecto a los bienes de las colectividades menores (Ayuntamiento, Diputación), y así tendremos, por ejemplo: el alcantarillado es de uso público; el parque de bomberos forma parte del patrimonio administrativo municipal, ya que lo que el Ayuntamiento pone a disposición del público es el servicio completo de contra incendios.

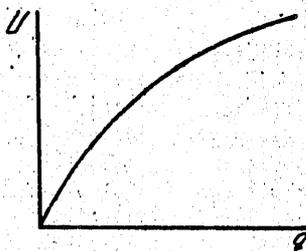
A veces es difícil marcar claramente la separación

concesión: no puede venderlos y además, en general, revierten al Estado.

Por eso no puede considerarse que sea pleno propietario de ellos: más bien pudiera estimarse que esos bienes son de dominio público y que el concesionario tiene una especie de derecho de hipoteca sobre ellos, por haber adelantado el capital necesario para su establecimiento (1).



Curvas de coste total, C -coste total, c -coste marginal = C' , q -cantidad de servicio prestado



Curva de utilidad total, U -utilidad total, p -precio-utilidad marginal = U' ,
 q -cantidad de servicio prestado

Figura 1.^a

de bienes de la primera y segunda clase; es más, es posible que no haya entre ellas la diferencia fundamental que a veces se ha querido establecer.

Aunque mucho menos frecuentemente, a veces tampoco es clara la distinción entre bienes de dominio nacional y los patrimoniales del Estado; por ejemplo, una colección mineralógica puede considerarse que está destinada a enseñanza pública o que es una propiedad privada del Estado, que puede vender si lo cree oportuno.

8) LOS BIENES DE LAS CONCESIONES DE SERVICIOS PÚBLICOS.

El concesionario de un servicio público no puede disponer libremente de los bienes empleados en la

9) EXTENSIÓN Y TARIFACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Vamos a aplicar a los servicios públicos algunos de los principios y resultados de la teoría económica.

En la figura 1.^a se han dibujado varios tipos de curva de coste total. Por ejemplo: *a*) representa el caso de un servicio con un coste fijo (interés, amortización fija, gastos fijos, etc.) determinado y un coste variable proporcional a la cantidad de servicio prestada; en *b*), a partir de una determinada cantidad de servicio producido hay que establecer otra nueva instalación que tendrá un nuevo coste fijo; en *c*) la cantidad de servicio producido está limitado por alguna

(1) Según la legislación de ferrocarriles, los bienes de estas concesiones son expresamente de dominio público.

condición natural. En la misma figura 1.^a se ha representado una curva de utilidad total que, como sabemos, tiene la forma dibujada; también conocemos que la derivada en cada punto indica el precio de equilibrio, es decir, $p = U'$.

Al tratarse de un servicio público y no de un monopolio privado, el punto que debe alcanzarse, como dijimos antes, es aquel para el cual la utilidad total U menos el coste total, C , sea una cantidad positiva (pues si no se debiera establecer el servicio) y lo mayor posible, es decir $U - C$ debe ser máxima. Por tanto, en general, y cuando la curva de coste total sea continua, el punto de equilibrio será aquel para el cual el precio sea igual al coste marginal (r); cuando en la curva de coste total haya discontinuidades (como en los casos b y c) es posible que el precio no sea igual al coste marginal, sino que sea tal que limite convenientemente la demanda para lograr siempre que $U - C$ sea lo mayor posible. Ese precio debe ser, en principio, el que debe cobrarse por el servicio público; en particular, y en la mayor parte de los servicios agrupados en el tipo A del apartado 5 y que corresponden a la obra pública pura, el coste marginal es prácticamente cero, y además, suele haber oferta suficiente para cubrir toda la demanda posible, pues si no, el uso público sería puramente teórico: el precio, por tanto, debe ser cero, es decir, deben ser gratuitos. A veces hay un pequeño coste marginal por el uso de una obra pública pura, y puede cobrarse un verdadero precio (2).

Si tenemos un caso análogo al b) de la figura 1.^a, en que además del coste fijo inicial suponemos que cada q_1 unidades de servicio el coste total aumenta en C_1 , y además hay un coste marginal constante c , se deduce fácilmente que el precio será, aproximadamente: $p = c + \frac{C_1}{q_1}$.

En los servicios del tipo B del apartado 6, en que se presta el servicio completo, puede haber ya un coste marginal de alguna importancia, como se comprende fácilmente.

La computación de la cantidad q puede ser arbitraria, ya que en lo anterior no se prejuzga nada en cuanto a la unidad en que se mide la cantidad de servicio (3). Los casos en que no se puede encontrar una unidad para medir la cantidad de servicio público, puede asimilarse al caso de obra pública, pues en principio en esos casos la capacidad no está limitada

(1) Para que $U - C$ sea máximo, $U' = C'$, es decir, $p = c$, siendo p el precio y c el coste marginal.

(2) La subvención industrial que en Francia pagan algunas industrias que se considera deterioran las carreteras más de lo normal, tiene este concepto de coste marginal de la carretera.

(3) Se llama empresa pública al servicio público, cuando se dan unidades de venta (entre otras condiciones menos importantes); sin embargo, al ser un servicio y no una mercancía, no es intercambiable, y la división en unidades de venta es siempre más o menos arbitraria.

y el coste marginal es cero; el precio, por tanto, debe ser cero.

El precio, tal como lo acabamos de determinar, es generalmente inferior al coste medio, y por tanto, se presenta el problema de cómo debe cubrirse la diferencia hasta el coste total, diferencia que por lo que venimos diciendo se comprende que corresponda, en general, al coste fijo (r). Podemos suponer que este coste fijo del servicio es indivisible entre los usuarios del mismo, ya que aunque pudiéramos dividirlo, la división sería arbitraria, como hemos dicho antes. Si recordamos la definición de impuesto: "Pagos obligatorios por el consumo presunto de servicios públicos indivisibles, con los cuales deben cubrirse los costes de dichos servicios" y tenemos en cuenta, como dijimos al principio, que por definición, los usuarios directos o indirectos del servicio público son todos los ciudadanos y éstos son los contribuyentes, llegamos a la conclusión de que, en principio, el coste fijo de los servicios públicos debe cubrirse con impuestos; y que en caso de que se considere conveniente recaudar esas cantidades directamente del servicio, tienen exactamente las mismas características que los impuestos, y deben seguir las reglas que se estudian en la teoría de éstos. En ese último supuesto, el problema del reparto del coste fijo de los servicios públicos presenta la misma indeterminación del reparto de impuestos y le son aplicables todas sus teorías: sacrificio igual, sacrificio proporcional, suma de sacrificios mínima, etc.; y en general, como en los impuestos, también es ilusorio aspirar a la *justicia del reparto*.

Que hay muchas soluciones al problema, lo prueban los numerosos sistemas de tarifas empleadas en los servicios públicos. En una de las aplicadas en los ferrocarriles: "Charging what the traffic will bear", las tarifas para el transporte de las diferentes mercancías son tanto mayores cuanto mayor es el precio y menor la elasticidad de la demanda; es decir, los costes fijos se reparten proporcionalmente al valor de las mercancías y a la rigidez de la demanda de éstas: precisamente, esta misma proporcionalidad es la que debe tener un sistema de impuestos para causar el mínimo perjuicio en las economías individuales. El sistema de tarifas reducidas (billetes reducidos, etc.) también tiene una justificación teórica aplicando las ideas que hemos esbozado.

En algún caso especial correspondiente al c) de la figura 1.^a, puede suceder que con el precio limitativo se recaude una cantidad mayor que el coste total; en este caso lo conveniente es ampliar el servicio hasta conseguir que el coste marginal sea igual al precio. Si esto no es posible es señal de que hay escasez de algún elemento natural, y la diferencia entre la recau-

(1) Esta diferencia $C - pq$ ($C =$ coste total; $p =$ precio; $q =$ cantidad), sólo es igual al coste fijo cuando el coste marginal es constante. Por facilidad de expresión y porque suelen ser casi iguales, hablamos ahora de coste fijo cuando en realidad nos referimos a esa diferencia no cubierta.

dación y el coste total tiene el carácter de una renta de escasez, que debe revertir, igual que cuando esa diferencia era negativa, a todos los miembros de la colectividad, lo que se logra ingresándolo en la Hacienda correspondiente.

En el caso de escasez extrema (p. ej., un abastecimiento de agua con un caudal muy pequeño) puede ser preciso implantar el racionamiento, cuyo estudio y justificación teórica puede abordarse siguiendo las anteriores ideas.

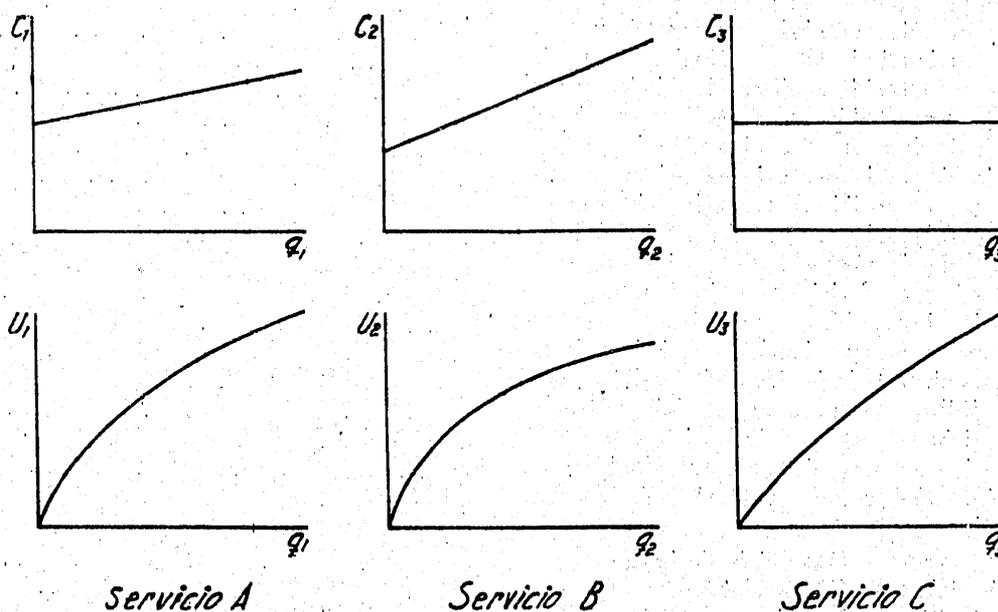


Figura 2.^a

10) CORRELACIÓN ENTRE SERVICIOS PÚBLICOS.

Supongamos que tenemos un grupo de varios servicios públicos y que queremos cubrir los costes totales del sistema con la recaudación global del conjunto; en este caso puede suceder, como veremos, que se obtenga más utilidad total pagando un servicio no sólo su coste fijo sino parte del coste fijo de otros servicios, lo cual no es ningún contrasentido y ni una arbitrariedad, si tenemos en cuenta que, por definición, los usuarios (directos o indirectos) de todos los servicios públicos son las mismas personas.

En la figura 2.^a se han dibujado las curvas de costes totales y utilidades totales correspondientes a varios servicios:

$C_1 C_2 \dots$ son los costes totales.

$c_1 c_2 \dots$ son los costes marginales.

$p_1 p_2 \dots$ son los precios o utilidades marginales.

Busquemos las condiciones de equilibrio:

a) Los ingresos deben pagar los costes totales:

$$q_1 \cdot p_1 - C_1 + q_2 \cdot p_2 - C_2 + \dots = 0.$$

Si suponemos por ahora que la demanda de cada servicio sólo depende de su precio y no de los demás servicios, tendremos, diferenciando la expresión anterior:

$$\left[-(p_1 - c_1) \eta_1 \frac{q_1}{p_1} + q_1 \right] d p_1 + \left[-(p_2 - c_2) \eta_2 \frac{q_2}{p_2} + q_2 \right] d p_2 + \dots = 0,$$

siendo $\eta_1, \eta_2 \dots$ las elasticidades de la demanda de los servicios (1).

b) Para que la utilidad total sea máxima.

$$(p_1 - c_1) d q_1 + (p_2 - c_2) d q_2 + \dots = 0,$$

$$(p_1 - c_1) \eta_2 \frac{q_1}{p_1} d p_1 + (p_2 - c_2) \eta_2 \frac{q_2}{p_2} d p_2 \dots = 0.$$

Por tanto:

$$\frac{-(p_1 - c_1) \eta_1 \frac{q_1}{p_1} + q_1}{(p_1 - c_1) \eta_1 \frac{q_1}{p_1}} = \frac{-(p_2 - c_2) \eta_2 \frac{q_2}{p_2} + q_2}{(p_2 - c_2) \eta_2 \frac{q_2}{p_2}} = \dots$$

o sea:

$$\frac{p_1 - c_1}{p_1} \eta_1 = \frac{p_2 - c_2}{p_2} \eta_2 = \dots$$

(1) La elasticidad de la demanda es $\eta = - \frac{p}{q} \frac{d q}{d p}$.

Es decir, la parte que cada usuario debe pagar por el coste fijo de todos los servicios, debe ser proporcional al precio e inversamente proporcional a la elasticidad de la demanda del servicio. Si suponemos, por ejemplo, que la elasticidad de la demanda en el punto de equilibrio es la misma para cada servicio, resulta que el precio de cada uno debe ser proporcional al coste marginal del mismo.

Pudiera aplicarse lo que venimos diciendo a un sistema de servicios concurrentes, es decir, que dentro de un determinado límite satisfacen la misma necesidad como es, por ejemplo, el sistema de transportes (1). Claro está que la obtención de las condiciones de equilibrio es en este caso algo más complicada, pues aquí la demanda de cada servicio depende no sólo de su precio, sino de los de los demás: sin embargo, los resultados cualitativos serán análogos al caso anterior, en que la demanda de cada servicio sólo dependía de su precio. Así, por ejemplo, si suponemos que el coste fijo del ferrocarril es mucho mayor que el de la carretera, y que el coste marginal de transporte por ésta es mayor que por aquél, se deduciría que para obtener la máxima utilidad total, el transporte por carretera debe pagar no sólo su coste fijo, sino parte del coste fijo del ferrocarril.

II) LA UTILIDAD PÚBLICA.

Por estar a veces relacionada con los servicios públicos, diremos unas palabras sobre la utilidad pública.

En sentido etimológico, una obra, servicio o actividad es de utilidad pública cuando satisface, directa o indirectamente, una necesidad sentida por todos los miembros de la colectividad. Sin embargo, corrientemente y especialmente en sentido administrativo, esto

(1) La coordinación de transportes es precisamente el establecimiento de determinadas relaciones entre los distintos servicios de transportes, a fin de conseguir la máxima utilidad total.

no es suficiente para declarar la utilidad pública: hay muchas actividades que satisfacen una necesidad común y sin embargo nunca han sido declaradas de utilidad pública. Cuando se declara la utilidad pública es siempre con un motivo, que suele ser la expropiación forzosa u otro análogo; y en esta dirección debemos buscar la caracterización de lo que debe entenderse por utilidad pública.

Por ello podemos decir que para que una obra, servicio o actividad pueda ser calificada de utilidad pública, necesita cumplir dos condiciones: 1.^a, que satisfaga una necesidad sentida directa o indirectamente por todos los miembros de la colectividad; 2.^a, que precise situarse en un lugar determinado o necesite utilizar un elemento natural determinado. Ejemplos: la construcción de una central hidroeléctrica, en un determinado lugar; la colocación de los postes de una línea eléctrica en terrenos particulares; la extracción de arcilla para una cerámica, etc.

En sentido amplio, todos los servicios públicos son de utilidad pública, pero en el sentido estricto que tomamos ahora sólo consideraremos los que cumplan la segunda condición arriba indicada, por ejemplo, un puente que debe construirse en determinado lugar. En cambio, en este sentido estricto, la construcción de un edificio para instalar un servicio público, por ejemplo unas oficinas de correos, no debe calificarse como de utilidad pública, pues el edificio puede construirse en cualquier lugar. Por otra parte, puede haber industrias particulares de utilidad pública, como algunas de los ejemplos antes citados.

Hay un paralelismo entre los conceptos de servicio público y de utilidad pública. En primer lugar, los dos se refieren a la satisfacción de una necesidad sentida por todos los miembros de la colectividad. En segundo lugar, en ambos se presenta un elemento monopolista, que en el servicio público es la construcción, instalación u organización que debe ser única o casi única, y que en la utilidad pública es el terreno u otro elemento natural, que debe ser uno determinado.