



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.11.2007
COM(2007) 725 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, EL
CONSEJO, EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y EL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**que acompaña a la Comunicación «Un mercado único para la Europa del siglo
veintiuno»**

**Servicios de interés general, incluidos los sociales:
un nuevo compromiso europeo**

{COM(2007) 724 final }
{SEC(2007) 1514}
{SEC(2007) 1515}
{SEC(2007) 1516}

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	El papel de la UE: presentar normas comunes respetando la diversidad.....	3
2.1.	Ámbito de acción de la UE	4
2.2.	Enfoque adoptado: lograr objetivos de interés público en un mercado único	6
2.3.	Situación particular de los servicios sociales	7
2.4.	Situación particular de los servicios sanitarios	9
3.	El Protocolo: un marco coherente para la acción de la UE.....	9
4.	Próximos pasos	11
4.1.	Proporcionar asesoramiento jurídico sobre cuestiones transversales.....	12
4.2.	Modernización y desarrollo de políticas sectoriales	13
4.3.	Supervisión y evaluación	14
5.	Conclusión.....	14

1. INTRODUCCIÓN

El acuerdo alcanzado por los Jefes de Estado y de Gobierno respecto de un Protocolo sobre los servicios de interés general que se adjuntará al Tratado de Lisboa constituye un paso decisivo para la creación de un marco transparente y fiable de la UE. El nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incluirá también un nuevo artículo 14¹ que subraya la responsabilidad conjunta de la Unión y los Estados miembros y en el que se establece un fundamento jurídico para la actuación de la UE.

Estas nuevas disposiciones son el resultado de una década de debates sobre las responsabilidades de la UE y sobre si efectivamente la UE debe adoptar un marco global para los servicios de interés general. Este debate ha ayudado a generar puntos de vista convergentes sobre el papel y el planteamiento de la UE por lo que se refiere a los servicios de interés general, en especial a raíz del Libro Blanco de la Comisión de 2004² y del dictamen de 2006 del Parlamento³. Se ha llegado a un acuerdo amplio sobre la necesidad de garantizar la seguridad y coherencia jurídicas entre las políticas de la UE, respetando al mismo tiempo la diversidad de sectores y situaciones. Se reconoce la necesidad de mejorar el conocimiento y la comprensión generales de las normas de la UE. Mediante la puntualización del papel de la Unión, el Protocolo aporta la claridad y certeza necesarias a las normas de la UE.

La presente Comunicación refleja las conclusiones de la Comisión sobre este debate, teniendo especialmente en cuenta la Resolución del Parlamento y el Tratado de Lisboa. También toma como referencia la consulta pública sobre servicios sociales de interés general iniciada en 2006.

2. EL PAPEL DE LA UE: PRESENTAR NORMAS COMUNES RESPETANDO LA DIVERSIDAD

Los servicios de interés general abarcan una amplia gama de actividades, que va desde las grandes industrias de red como la energía, las telecomunicaciones, el transporte, la retransmisión audiovisual y los servicios postales, a la educación, el suministro de agua, la gestión de los residuos, la salud y los servicios sociales. Estos servicios son esenciales para la vida cotidiana de los ciudadanos y las empresas, y reflejan el modelo de sociedad europeo. Desempeñan un papel importante en cuanto a asegurar la cohesión social, económica y territorial de toda la Unión y son vitales para el desarrollo sostenible de la UE en términos de

¹ Una modificación del artículo 16 del TCE.

² El Libro Blanco de 2004 (COM(2004) 374 de 12 de mayo de 2004) se basó en consultas y Comunicaciones anteriores, en especial el Libro Verde de 2003 de la Comisión (COM(2003) 270 de 21 de mayo de 2003), dos Comunicaciones de 2001 (COM(2001) 598 de 17.10.2001 y «Servicios de interés general para Europa», DO C 17 de 19.1.2001) y la primera Comunicación sobre este tema de 1996 («Servicios de interés general para Europa», DO 1996/C 281 de 26 de septiembre de 1996).

³ La Resolución del Parlamento Europeo (A6-0275/2006 de 26 de septiembre de 2006) completó la amplia ronda de consultas de las instituciones y las partes interesadas de la UE iniciadas por el Libro Blanco de 2004. La Resolución apoya los principios subyacentes y las acciones prioritarias establecidos en el Libro Blanco. Declara que no es posible definir de manera uniforme los servicios de interés general y no aboga por un solo marco legislativo horizontal, sino que invita a la UE, y a la Comisión en especial, a seguir actuando en varios ámbitos y sectores a fin de lograr una mayor claridad y coherencia de las normas de la UE, en pleno respeto del principio de subsidiariedad. El Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones han emitido también sus dictámenes (CESE/2005/121 de 9 de febrero de 2005, CESE/2006/223 de 6 de julio de 2006 y CDR/2004/327 de 23 de febrero de 2005).

mayores niveles de empleo, inclusión social, crecimiento económico y calidad medioambiental.

Aunque su alcance y organización varíen perceptiblemente según la historia y cultura de la intervención estatal, los servicios generales pueden definirse como los servicios, tanto económicos como no económicos, que los poderes públicos clasifican de interés general y someten a obligaciones específicas de servicio público. Ello significa que es esencialmente responsabilidad de los poderes públicos, al nivel que corresponda, decidir la naturaleza y el alcance de un servicio de interés general. Los poderes públicos pueden decidir ofrecer los servicios propiamente dichos o encomendarlos a otras entidades, que pueden ser públicas o privadas, y actuar por motivos lucrativos o por motivos no lucrativos.

Al mismo tiempo, los proveedores de estos servicios deben respetar las normas establecidas en el Tratado CE y en el Derecho derivado de la UE cuando sean de aplicación. Por otra parte, dada su dimensión a escala de la UE, varias industrias de red que prestan servicios de interés económico general están sujetas ahora a directivas sectoriales de la UE. En asociación con las autoridades nacionales, regionales y locales, la UE tiene, en consecuencia, un papel que desempeñar en la formulación de principios y condiciones para el funcionamiento de una gama amplia de servicios. Esta responsabilidad compartida se refleja en Tratado y aparecerá subrayada en el Protocolo sobre servicios de interés general que se adjuntará al Tratado de Lisboa.

2.1. Ámbito de acción de la UE

De conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la UE interviene en el marco de las competencias que le confiere el Tratado y en el grado que se requiere. Su actuación respeta la diversidad de las situaciones existentes en los Estados miembros y el papel que compete a las autoridades nacionales, regionales y locales en cuanto a garantizar el bienestar de sus ciudadanos y favorecer la cohesión social, garantizando al mismo tiempo opciones democráticas respecto del nivel de calidad del servicio, entre otras cosas.

Por primera vez, el Protocolo introduce la noción de servicios de interés general en el Derecho primario de la UE, mientras que el actual Tratado CE hace sólo referencia a los servicios de interés *económico* general. En este estado de cosas, pueden distinguirse, a título ilustrativo, dos grupos de servicios de interés general, en cuanto a la manera en que se rigen por normas de la UE:

- *Servicios de interés económico general*: la prestación y organización de estos servicios se someten a las normas del Tratado CE sobre mercado interior y competencia, puesto que sus actividades son de carácter económico. En el caso de las grandes industrias de red que tienen una clara dimensión europea, como las telecomunicaciones, la electricidad, el gas, el transporte y los servicios postales, los servicios son regulados por un marco legislativo específico de la UE. Del mismo modo, algunos aspectos de los servicios públicos de radiodifusión están cubiertos por leyes concretas de la UE, tal como la Directiva «Televisión sin fronteras». Otros servicios de interés económico general, como los relacionados con la gestión de residuos, el suministro de agua o el tratamiento de las aguas residuales, no están sujetos a un régimen regulador independiente a nivel de la UE. Sin embargo, normas comunitarias específicas como la legislación en materia de contratación pública, protección de los consumidores y legislación medioambiental se aplican a

determinados aspectos del servicio. Además, varios servicios de interés económico general están también sujetos al marco reglamentario establecido por la Directiva de servicios⁴.

- *Servicios no económicos*: estos servicios, que generalmente son prerrogativas tradicionales de los Estados, como la policía, la justicia y los regímenes obligatorios de seguridad social, no se someten a leyes concretas de la UE, ni están cubiertos por las normas del Tratado sobre mercado interior y competencia. Algunos aspectos de la organización de estos servicios pueden estar sujetos a otras normas del Tratado, como el principio de no discriminación.

La cuestión de cómo distinguir entre servicios económicos y no económicos se ha planteado con frecuencia. No puede darse una respuesta *a priori*, sino que se requiere un análisis de cada caso particular: la realidad de estos servicios es generalmente muy específica y difiere mucho de un Estado miembro a otro, y de una autoridad local a otra; los modos de prestación de los servicios evolucionan constantemente en respuesta a los cambios económicos, sociales e institucionales, como las transformaciones en la demanda de los consumidores, el cambio tecnológico, la modernización de las administraciones públicas y la descentralización de competencias a nivel local.

En el ámbito de las normas de competencia, según el Tribunal de Justicia, lo que determina si las actividades se consideran económicas o no económicas no es el sector o el estatuto de la entidad que lleva a cabo un servicio (p. ej. si el organismo es una empresa pública, una empresa privada, una asociación de empresas o parte de la administración del Estado), ni la manera en que se financia, sino la naturaleza de la actividad propiamente dicha. Para hacer la distinción, el Tribunal se basa en un grupo de criterios relacionados con las condiciones de funcionamiento del servicio considerado, por ejemplo, la existencia de un mercado, prerrogativas estatales u obligaciones de solidaridad. En la práctica, esto significa que una sola entidad puede dedicarse tanto a actividades económicas como no económicas y, por lo tanto, estar sujeta a las normas sobre competencia en algunas de sus actividades, pero no en otras. Por ejemplo, el Tribunal ha declarado que una entidad determinada puede dedicarse, por una parte, a actividades administrativas que no son económicas, por ejemplo funciones de policía, y, por otra, a actividades puramente comerciales⁵. Un organismo puede también dedicarse a actividades no económicas cuando se comporta como entidad benéfica y competir al mismo tiempo con otros operadores en otra parte de su actividad realizando operaciones inmobiliarias, incluso sin ánimo de lucro⁶. Según este enfoque funcional, hay que analizar por separado cada actividad⁷.

Para que un servicio determinado sea considerado actividad económica en virtud de las normas de mercado interior (libre circulación de servicios y libertad de establecimiento), la característica esencial de un servicio es que tiene que prestarse a cambio de remuneración, pero no necesariamente tienen que pagar el servicio las personas que lo utilizan. La naturaleza económica de un servicio no depende de la personalidad jurídica del que lo presta (como, por

⁴ Puede hallar más información en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión en elaboración desde el Libro Blanco en 2004 SEC(2007) 1515, que se publica junto a la presente Comunicación.

⁵ Asunto C-82/01 *Aéroports de Paris* [2002].

⁶ Asunto C-222/04 *Cassa di Risparmio di Firenze* [2006].

⁷ Asunto C-118/85 - *Comisión/Italia*. Compare también los Asuntos C-205/03 *P. Fenin* [2006] y T-155/04 *Selex* [2006] referentes a una situación en la que no podían analizarse distintas actividades por separado.

ejemplo, un organismo sin ánimo de lucro) o de la naturaleza del servicio, sino más bien de la forma en que se presta, organiza y financia una determinada actividad. En la práctica, aparte de las actividades relacionadas con el ejercicio del poder público, a las que no se aplican las normas del mercado interior con arreglo al artículo 45 del Tratado CE, se deduce que la gran mayoría de servicios puede considerarse «actividades económicas» conforme a las normas del Tratado CE en materia de mercado interior (artículos 43 y 49).

En este contexto, estos últimos años se ha debatido la situación de los servicios sociales. Los servicios sociales pueden ser de naturaleza económica o no económica dependiendo de la actividad considerada. Si bien no aparecen definidos, la Comunicación de 2006 determinó dos grandes tipos de servicios sociales: en primer lugar, regímenes de seguridad social obligatoria y complementaria, organizados de diversas maneras (organizaciones mutuas o profesionales), que cubren los principales riesgos en el transcurso de la vida, como los vinculados a la salud, el envejecimiento, los accidentes laborales, el desempleo, la jubilación y la incapacidad; en segundo lugar, otros servicios proporcionados directamente a la persona como los servicios de asistencia social, servicios de empleo y formación, vivienda social o asistencia sanitaria de larga duración. Estos servicios se organizan generalmente a nivel local y dependen en gran medida de la financiación pública.

2.2. Enfoque adoptado: lograr objetivos de interés público en un mercado único

Si se considera económico un servicio de interés general, está sujeto a las normas sobre mercado interior y sobre competencia, lo que puede llevar a preguntar si la plena aplicación de estas normas es compatible con la realización de las misiones específicas de interés general asignadas al servicio. En el Tratado, el artículo 86, apartado 2, se ocupa de estas situaciones como las interpreta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁸, que dispone que los servicios de interés económico general están en principio sujetos a la aplicación de las normas del Tratado. Sin embargo, cuando la aplicación de estas normas obstruye la ejecución, de derecho o de facto, de las tareas particulares de interés general que se les asignan, estos servicios pueden acogerse a una excepción de las disposiciones del Tratado, siempre que se cumplan determinadas condiciones, especialmente por lo que se refiere a la proporcionalidad de la compensación facilitada a las empresas encargadas de la gestión de dichos servicios.

Como destaca en su Libro Blanco de 2004, la Comisión considera que los objetivos de crear servicios de interés económico general de calidad, accesibles y asequibles son compatibles con el de lograr un mercado interior abierto y competitivo, y deben respaldarse mutuamente. Como demuestra la experiencia, en los sectores de las telecomunicaciones y el transporte, por ejemplo, o a nivel local (concesión de contratos de servicio público), los mercados que están abiertos a la competencia contribuyen a mejorar la eficiencia, la asequibilidad y la posibilidad de elección de los servicios ofrecidos. Al mismo tiempo, pueden mantenerse disposiciones concretas para garantizar que se ha llegado a un equilibrio. Por ejemplo, el Tribunal acepta conceder derechos exclusivos o especiales para algunos servicios y medidas destinadas a regular mercados, como requisitos de autorización, siempre que estén justificados por objetivos de interés público y guarden relación con los objetivos perseguidos⁹. En el Derecho

⁸ Asunto C-320/91, Corbeau, [1993], Rec.I-2533, Asunto C-393/92, Almelo [1994] Rec.I-1477, Asuntos acumulados C-157/94- C-160/94, Comisión/Países Bajos, [1997], Rec. I-5699, Comisión/Italia [1997], Rec.I -5789, Comisión/Francia [1997], Rec. I-5815, Comisión/España [1997], Rec. I-5851.

⁹ Por ejemplo el Asunto C-70/95, Sodemare [1997] Rec.I-3395; Asuntos acumulados C-282/04 y C-283/04, Comisión/Países Bajos.

derivado, la consecución de objetivos de interés público mediante servicios de interés económico general se tiene también en cuenta en la Directiva sobre servicios¹⁰.

La capacidad de combinar la prestación de servicios de interés general con el desarrollo de un mercado único europeo aparece particularmente bien ilustrada en la serie de políticas sectoriales desarrolladas desde principios de los años 90 para industrias de red como telecomunicaciones, energía, transporte y servicios postales, que representan hoy más del 7 % del PIB y el 5 % del empleo total en la UE. La apertura gradual de estos sectores a la competencia vino acompañada de la definición de unas obligaciones de servicio público para cada sector, que abarcan aspectos tales como servicio universal, derechos del consumidor y del usuario y cuestiones de salud y seguridad. En estos marcos sectoriales también se especifica el alcance de la intervención pública en la regulación de estas redes, con especial referencia al papel de las autoridades nacionales de reglamentación. Estos marcos sectoriales están en proceso de modernización teniendo en cuenta los progresos tecnológicos o los retos mundiales, como el cambio climático, y de resultados de las sucesivas ampliaciones que han instilado una mayor diversidad en la forma en que los Estados miembros enfocan los servicios de interés general.

2.3. Situación particular de los servicios sociales

La Comisión inició, en abril de 2006, una consulta amplia con los Estados miembros, los proveedores de servicios y los usuarios para comprender mejor la naturaleza de estos servicios en toda la UE y evaluar la experiencia que han adquirido las partes interesadas en la aplicación de las normas comunitarias¹¹.

Aunque las funciones y la organización de los servicios sociales varíen mucho, la consulta resaltó la importancia que tienen en el cumplimiento de los objetivos básicos de la UE como el logro de la cohesión social, económica y territorial, un alto nivel de empleo, la integración social y el crecimiento económico, así como su estrecha interconexión con las realidades locales.

Objetivos y principios de organización de los servicios sociales

Generalmente se entiende que los servicios sociales cumplen algunos objetivos específicos:

- son servicios orientados a las personas, diseñados para responder a necesidades humanas vitales, en especial las necesidades de los usuarios en situación vulnerable; ofrecen protección contra riesgos generales y específicos de la vida y ayudan frente a las dificultades o crisis personales; asimismo, se prestan a familias en un contexto de modelos familiares cambiantes, apoyan su papel en el cuidado de los miembros de la familia de todas las edades, así como de las personas con discapacidad, y compensan posibles fallos en las familias; son instrumentos clave para la salvaguardia de los derechos humanos fundamentales y de la dignidad humana;*
- desempeñan un papel de prevención y cohesión social, que va destinado a la población en su conjunto, independientemente de sus medios económicos;*
- contribuyen a la no discriminación, la igualdad entre hombres y mujeres, la protección de la salud humana, la mejora de las condiciones de vida y la calidad de vida y a garantizar la igualdad de oportunidades para todos, mejorando así la capacidad de los individuos para una plena participación en la sociedad.*

¹⁰ Puede encontrarse más información en el documento SEC(2007) 1515.

¹¹ COM(2006) 177 de 26 de abril de 2006. El proceso de consulta incluyó el envío de un cuestionario del Comité de Protección Social, la preparación de un estudio de asesoramiento sobre los servicios sociales de interés general y un informe de un grupo de asesores jurídicos.

Estos objetivos se reflejan en la forma de organización, prestación y financiación de estos servicios:

- *para poder abordar las variadas necesidades de la gente como individuos, los servicios sociales deben ser de amplia cobertura y personalizados, concebidos y prestados de manera integrada; con frecuencia entrañan una relación personal entre el beneficiario y el proveedor de servicios;*
- *la definición y prestación de un servicio deben tener en cuenta la diversidad de usuarios a los que va dirigido;*
- *en respuesta a las necesidades de los usuarios vulnerables, los servicios sociales se caracterizan generalmente por una relación asimétrica entre proveedores y beneficiarios, que es diferente de una relación comercial proveedor/consumidor;*
- *como estos servicios están enraizados en tradiciones culturales (locales), se eligen soluciones adaptadas que se atengan a las particularidades de la situación local, garanticen la proximidad entre el proveedor de servicios y el usuario y la igualdad de acceso en todo el territorio;*
- *los proveedores de servicios con frecuencia necesitan una amplia autonomía para abordar la variedad y la evolución de las necesidades sociales;*
- *estos servicios se rigen por el principio de solidaridad y dependen en gran medida de la financiación pública, para garantizar la igualdad de acceso, independiente del patrimonio económico o de los ingresos;*
- *en la prestación de los servicios sociales frecuentemente desempeñan un papel importante proveedores sin fin lucrativo y trabajadores voluntarios, que con ello expresan su espíritu de ciudadanía y contribuyen a la inclusión social, la cohesión social de las comunidades locales y la solidaridad entre generaciones.*

La consulta también ha resaltado el hecho de que todos estos servicios han iniciado un proceso importante de modernización para responder mejor a nuevos desafíos, como son las necesidades cambiantes de los ciudadanos europeos y el impacto del envejecimiento, al tiempo que hacen frente a dificultades financieras. Este proceso ha producido a veces cambios profundos en la manera de organización, prestación y financiación de estos servicios, y ha traído consigo la aparición de nuevos ámbitos de acción, el recurso a la externalización de servicios que antes prestaban directamente los poderes públicos y una descentralización cada vez mayor de las competencias a nivel local.

El efecto combinado de estos cambios es que cada vez más actividades llevadas a cabo diariamente por los servicios sociales recaen en el ámbito del Derecho comunitario en tanto en cuanto se las considere de carácter económico. Esta nueva situación ha suscitado varios interrogantes de orden práctico, y en la consulta se puso de manifiesto que partes interesadas del sector tienen dificultad en comprender y aplicar las normas, en especial las relativas a las ayudas estatales y la contratación pública. Las autoridades locales y los pequeños proveedores pueden a veces carecer de conocimientos e información sobre las normas de la UE, lo que puede provocar malentendidos y una incorrecta aplicación de las normas sobre el terreno. Concretamente, los poderes públicos y los proveedores de servicios en el ámbito social son a veces menos conscientes que los de otros sectores de las disposiciones específicas del artículo 86, apartado 2, presentadas anteriormente. La aplicación del artículo 86, apartado 2, requiere de los Estados miembros el respeto de algunas condiciones básicas que se han desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal y ha descrito la Comisión, especialmente en los textos sobre la ayuda estatal adoptados tras la sentencia Altmark, que en la práctica exime de notificación a la gran mayoría de servicios prestados a nivel local. Entre estas condiciones, el poder público competente debe asignar al proveedor de servicios un mandato claro relativo a la gestión del servicio de que se trate. En consecuencia, interesa a los Estados miembros que se haga efectiva la adopción de misiones encomendadas para todos los servicios de interés económico general, incluida la prestación de servicios sociales, a fin de proporcionar a los ciudadanos la seguridad jurídica y la transparencia adecuadas.

Como se resume a continuación, la Comisión se compromete a facilitar explicaciones sobre las normas aplicables y a contribuir al proceso de modernización iniciado por los servicios sociales, dentro del pleno respeto del principio de subsidiariedad y de las responsabilidades de las autoridades nacionales, regionales y locales.

2.4. Situación particular de los servicios sanitarios

Los servicios sanitarios forman también parte del amplio marco de los servicios de interés general. El artículo 152 del Tratado deja claro que la acción comunitaria en el ámbito de los servicios sanitarios debe respetar las responsabilidades de los Estados miembros en la organización, financiación y prestación de los servicios sanitarios y de la atención médica. Paralelamente a lo realizado en materia de servicios sociales, la Comisión ha llevado a cabo recientemente una consulta abierta relativa a la acción comunitaria y a las posibles dificultades en la aplicación del Derecho comunitario¹². A continuación, la Comisión piensa presentar propuestas para establecer un marco para servicios sanitarios transfronterizos que sean seguros, de gran calidad y eficaces, habida cuenta de las Conclusiones del Consejo sobre «Valores y principios comunes en los sistemas sanitarios de la Unión Europea» adoptado en junio de 2006.

3. EL PROTOCOLO: UN MARCO COHERENTE PARA LA ACCIÓN DE LA UE

El Protocolo adjunto al Tratado de Lisboa proporciona un marco coherente que guiará la acción de la UE y sirve de referencia para todos los niveles de gobernanza. Mediante la aclaración de los principios y el establecimiento de los valores comunes en los que se sustentan las políticas de la UE, aporta visibilidad, transparencia y claridad al planteamiento de la UE aplicable a los servicios de interés general.

Protocolo de los servicios de interés general;

La Conferencia Intergubernamental reunida en Lisboa en octubre de 2007 acordó adjuntar al Tratado de Lisboa¹³ el Protocolo siguiente:

«Las Altas Partes Contratantes,

Deseosos de poner de relieve la importancia de los servicios de interés general,

Han acordado las siguientes disposiciones de interpretación, que se adjuntarán al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión:

Artículo 1

Los valores comunes de la Unión respecto de los servicios de interés económico general con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión incluyen en especial:

- el papel esencial y la amplia discrecionalidad de las autoridades nacionales, regionales y locales en la prestación, encargo y organización de servicios de interés económico general que se adecúen lo más posible a las necesidades de los usuarios;

- la diversidad existente entre los distintos servicios de interés económico general y las diferencias en las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden derivarse de diferentes situaciones geográficas, sociales o culturales;

¹² SEC(2006) 1195 de 26 de septiembre de 2006.

¹³ La cita que aparece a continuación se entiende sin perjuicio de la versión final del Tratado que está a punto de firmarse y de su traducción a las lenguas oficiales de la UE.

- un alto nivel de calidad, seguridad y asequibilidad, igualdad de trato y promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios;

Artículo 2

Las disposiciones de los Tratados no modifican en modo alguno la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios no económicos de interés general.»

El Protocolo se basa y reafirma en una serie de principios operativos, que guían el trabajo de las instituciones de la UE, y en especial el de la Comisión, a saber:

- *El papel y la amplia discrecionalidad de las autoridades nacionales, regionales y locales en la gestión de servicios que se adecúen lo más posible a las necesidades de los usuarios:* Los servicios de interés económico general deben prestarse con rapidez y lo más cerca posible de los ciudadanos y las empresas. La acción de la UE debe respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Las autoridades competentes de los Estados miembros tienen libertad para definir lo que consideran servicios de interés económico general y amplia discrecionalidad para decidir cómo organizar, regular y financiar dichos servicios, de conformidad con el derecho comunitario y dentro de los límites del error manifiesto. Las normas sobre competencia y las normas de mercado interior, en particular, no se aplican a las actividades no económicas.
- *Respetar la diversidad de los servicios, situaciones, necesidades y preferencias de los usuarios:* deben respetarse las diferencias entre los distintos servicios de interés económico general y las distintas necesidades y preferencias de los ciudadanos, usuarios y consumidores derivadas de distintas situaciones económicas, sociales, geográficas, culturales y físicas. Conviene tener bien en cuenta la diversidad que caracteriza esos servicios, las situaciones en que se prestan, las características de los proveedores de servicios y la necesidad de flexibilidad para adaptar los servicios a las distintas necesidades, lo que es particularmente pertinente en el caso de los servicios sociales. La correspondiente reglamentación en esta materia debe actualizarse regularmente para dar cabida a los avances que se producen en innovación tecnológica, entre otras cosas.
- *Lograr un alto nivel de calidad, seguridad y asequibilidad:* Es un objetivo esencial de la acción de la UE favorecer el desarrollo de servicios de interés económico general de calidad, seguros y asequibles. Comprende el acceso a los servicios, incluidos los transfronterizos; la rentabilidad y asequibilidad económica de los servicios, tales como regímenes especiales para la gente con bajos ingresos y necesidades especiales, aspecto particularmente importante en el caso de los servicios sociales; asimismo, tiene que ver con la seguridad física, la fiabilidad y la continuidad de los servicios, la buena calidad y posibilidad de elección, la transparencia y el acceso a la información de proveedores y organismos reguladores. Cuando sea preciso que la UE intervenga, los instrumentos específicos sectoriales de la UE deben establecer normas que garanticen a los consumidores y usuarios y a todas las personas que participan en su producción la calidad y seguridad de los productos y servicios.
- *Asegurar la igualdad de trato y promover el acceso universal:* El acceso a los servicios de interés económico general se reconoce como derecho en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Por esto se entiende asegurar la igualdad de trato entre las mujeres y los hombres y la lucha contra toda forma de discriminación en el acceso a los servicios de interés económico general. En los casos en que una norma sectorial de la UE se base en el concepto de servicio universal, debe establecer el derecho de todo el mundo a

tener acceso a ciertos servicios considerados esenciales e imponer obligaciones a los proveedores de servicios de prestar dichos servicios conforme a las condiciones especificadas, como son la plena cobertura territorial y un precio asequible. El concepto de servicio universal prevé una serie mínima de derechos y obligaciones que, por regla general, puede desarrollarse mejor a nivel nacional. Es un concepto dinámico, que necesita actualizarse regularmente por sectores. Como se ha mencionado anteriormente en el caso de los servicios sociales, para la promoción de la cohesión territorial en la UE es esencial promover el acceso a los servicios en todo el territorio de la Unión. Los territorios con una desventaja geográfica o natural, como son las regiones periféricas, las islas, las montañas, las zonas escasamente pobladas y las fronteras exteriores, tienen generalmente dificultades para acceder a los servicios de interés general, debido al alejamiento de los mercados importantes o al coste cada vez mayor de la conexión. Estas dificultades deben tenerse en cuenta.

- *Avalar los derechos de los usuarios:* Los derechos de los ciudadanos, los consumidores y los usuarios deben especificarse, promoverse y apoyarse. La capacidad de los consumidores y los usuarios, incluidas las personas vulnerables o discapacitadas, para ejercer sus derechos, especialmente su derecho de acceso, requiere a menudo la existencia de organismos reguladores independientes con el personal apropiado y la facultad y deberes claramente definidos, como, por ejemplo, el poder de sanción, en especial la capacidad de supervisar la transposición y aplicación de las prestaciones de servicios universales. Es necesario también prever disposiciones para la representación y participación activa de los consumidores y usuarios en la definición y evaluación de los servicios, la disponibilidad de mecanismos apropiados de recurso y compensación, y la existencia de una cláusula de revisión que permita la adaptación de los requisitos a lo largo del tiempo de forma que reflejen los cambios sociales, tecnológicos y económicos. Los organismos reguladores deben también supervisar los cambios operados en los mercados y facilitar datos a efectos de evaluación.
- *Servicios no económicos:* Como se ha mencionado anteriormente, estos servicios no están sujetos a una legislación específica de la UE, ni están cubiertos por las normas del Tratado sobre mercado interior y competencia.

Hasta la entrada en vigor del nuevo Tratado, que conferirá efecto jurídico a las nuevas disposiciones, la Comisión piensa utilizar el Protocolo y los principios como referencia para comprobar la coherencia y proporcionalidad de las políticas e iniciativas de la UE.

4. PRÓXIMOS PASOS

Con arreglo al Protocolo, y en consonancia con el planteamiento del Parlamento, la Comisión proseguirá la consolidación del marco de la UE aplicable a los servicios de interés general, como los servicios sociales y sanitarios, mediante soluciones concretas para problemas concretos, en su caso. Ya que se han conseguido avances, hay que concentrarse cada vez más en la correcta transposición y aplicación de las normas de la UE, insistiendo más en el control de los resultados para los usuarios y los consumidores, la difusión de la información y el intercambio de prácticas, la supervisión de la aplicación y la evaluación de la actuación. La Comisión prevé una mezcla de acciones específicas por sector y tema en torno a los tres ejes siguientes:

4.1. Proporcionar asesoramiento jurídico sobre cuestiones transversales

La Comisión es consciente de que la aplicación del Derecho comunitario a los servicios de interés económico general puede suscitar preguntas y de que periódicamente se buscan aclaraciones o explicaciones jurídicas sobre normas de la UE en distintos ámbitos. En este contexto, la Comisión se compromete a que los usuarios y los profesionales puedan obtener rápidamente respuestas, explicaciones e interpretaciones a cuestiones prácticas. Las respuestas, debidamente actualizadas para reflejar la posición de la Comisión, se publicarán periódicamente en un sitio Internet específico. A título ilustrativo, junto a la presente Comunicación se publican una serie de respuestas a preguntas relativas a la aplicación de las normas en materia de contratación pública y ayuda estatal, especialmente sobre servicios sociales de interés general¹⁴.

Un servicio informativo interactivo

En breve se pondrá en marcha un servicio en línea exclusivo e interactivo a disposición de los ciudadanos, los proveedores de servicios, los poderes públicos y todas las partes interesadas, para facilitar información y contestar a preguntas referentes a la aplicación del Derecho comunitario. Las respuestas a las preguntas más frecuentes, empezando por las planteadas en el contexto de la consulta sobre servicios sociales, se mostrarán en el sitio Internet de la Comisión. La Comisión espera que este instrumento pueda ayudar a los agentes en los niveles local y regional, en especial en el campo de los servicios sociales, a generar una buena comprensión de la posición de la Comisión respecto de las correspondientes disposiciones de la UE y que, con el tiempo, se pueda atender de manera directa y de fácil utilización, a todas las preguntas pertinentes que surjan en la práctica.

En el ámbito de la ayuda estatal, la Decisión y el marco relativo a la ayuda estatal en forma de compensación de servicio público adoptados en 2005 (mencionado a menudo como el «paquete Altmark»¹⁵) ya ha hecho una contribución significativa a la simplificación de las normas aplicables, de conformidad con los principios para «Legislar mejor». Estos textos respetan plenamente la gran libertad de los Estados miembros para definir los cometidos de los servicios de interés económico general y permiten a los Estados miembros la realización de esta misión a través de un acto de atribución y la compensación de todos los costes netos contraídos por las empresas encargadas de dichos servicios. En este contexto, la separación de cuentas permite lograr transparencia y evitar cualquier sobrecompensación. Por otra parte, las compensaciones por los servicios que cumplen estas condiciones están completamente exentas de notificación, mientras su importe sea inferior a 30 millones de euros al año, o ilimitado si se trata del ámbito de la vivienda social y de los hospitales. En la práctica, esto exime de notificación a la gran mayoría de servicios realizados a nivel local. Antes de que finalice 2009, la Comisión evaluará e informará sobre la aplicación del paquete sobre la ayuda estatal y someterá a consideración su actualización.

En el campo de las concesiones y las asociaciones sector público- privado, quedan pendientes varias cuestiones y han surgido otras nuevas. La Comisión presentará dentro de poco una Comunicación para interpretar las asociaciones sector público-privado institucionalizadas con objeto de aclarar las normas aplicables. Basándose en los resultados de una evaluación de impacto, la Comisión está también considerando otras medidas para aclarar las normas aplicables a las concesiones. Asimismo, se han hecho peticiones solicitando una explicación más clara de las normas aplicables a la contratación pública tras la entrada en vigor de las

¹⁴ Véase SEC(2007) 1514 y SEC(2007)1516, respectivamente.

¹⁵ En el documento SEC(2007) 1515 se puede hallar más información sobre el «paquete Altmark».

nuevas Directivas en enero de 2006. El cuadro presentado anteriormente aportará mayor claridad.

Estas iniciativas complementarán otras que se están llevando a cabo para mejorar el acceso a la información y desarrollar instrumentos de comunicación a raíz del estudio sobre el mercado único, como es la creación en la UE de un «servicio de ayuda en el ámbito del mercado único».

4.2. Modernización y desarrollo de políticas sectoriales

La Comisión se compromete a proseguir y desarrollar su enfoque sectorial proponiendo, en su caso, iniciativas sectoriales que tengan en cuenta las necesidades y situaciones específicas de cada sector, y reflejen los principios establecidos en el Protocolo previsto. En la UE ya existen varios marcos sectoriales aplicables a industrias de red, pero, en un mercado único dinámico y en constante desarrollo, estos marcos pueden requerir actualización en los próximos años.

En particular, la Comisión se encargará de lo siguiente:

- *en el ámbito de la energía*: seguirá adelante con las medidas para asegurar la realización del mercado interior de la energía propuesto en septiembre de 2007, y elaborando el proyecto de Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía;
- *en el ámbito del transporte*: proseguirá con su propuesta de julio de 2006 para modernizar las normas del mercado único en materia de aviación; supervisar la aplicación del «tercer paquete ferroviario» y del Reglamento revisado relativo a los servicios públicos de transporte de viajeros sobre el que ahora se ha llegado a un acuerdo;
- *en el ámbito de las comunicaciones electrónicas*: mantendrá sus propuestas sobre el estudio del marco reglamentario para las comunicaciones electrónicas (incluidos los teléfonos fijos, el acceso a móviles y banda ancha y la transmisión de contenidos radiodifundidos) y publicará una Comunicación sobre cuestiones a largo plazo que se plantearán en el ámbito del servicio universal en comunicaciones electrónicas;
- *en el campo de los servicios postales*: ayudará a los Estados miembros en la transposición de la Directiva para la realización del mercado interior de los servicios postales de la UE;
- *en el ámbito de los servicios sanitarios*: presentará propuestas para establecer un marco para unos servicios sanitarios que sean seguros, de alta calidad y eficaces;
- *en el campo de los servicios sociales*: desarrollará las acciones resumidas en el cuadro.

Una estrategia en pro de una mayor calidad de los servicios sociales en toda la UE

La consulta sobre los servicios sociales ha resaltado que es necesario apoyar la promoción de la calidad de los servicios sociales de un modo más sistemático. El Fondo Social Europeo y el FEDER ya proporcionan ayuda financiera directa a una serie de servicios. El método abierto de coordinación para la protección social y la inclusión social establece un marco político para proseguir las reformas y el intercambio de buenas prácticas. Basándose en esta experiencia, la Comisión auspiciará, en el seno del Comité de Protección Social, la creación, con carácter voluntario, de un marco para la calidad con directrices sobre la metodología para crear, supervisar y evaluar normas de calidad. Además, a través del programa PROGRESS, la Comisión apoyará iniciativas transeuropeas desde la base para desarrollar normas de calidad e intercambio de experiencias

4.3. Supervisión y evaluación

Para favorecer la calidad y transparencia del proceso de toma de decisiones, la Comisión considera importante llevar periódicamente a cabo una evaluación en profundidad y revelar su metodología y resultados, de manera que estén expuestos a examen. Esta actividad generalmente se hace por sectores.

Los nuevos instrumentos de control de mercados presentados en el informe final sobre el estudio del mercado único, como, por ejemplo, la creación de un marcador para el consumidor, son un paso adelante en la evaluación de resultados. Desde la publicación del Libro Blanco en 2004, se han hecho progresos en el desarrollo de una evaluación intersectorial de las industrias de red a nivel de la UE. Esta metodología se está revisando y la Comisión presentará sus propuestas de mejora en 2008.

Se ha hecho una petición específica a la Comisión para presentar hasta ahora al Parlamento un análisis completo de los efectos de la «liberalización». En la revisión de su metodología, la Comisión tomará esta petición en consideración y llevará a cabo este análisis en el contexto de su informe periódico de evaluación de los servicios de red.

La Comisión también revisará el avance en la aplicación del Protocolo previsto, una vez que haya entrado en vigor el nuevo Tratado. Además, publicará un informe sobre servicios sociales cada dos años que se pondrá a disposición de las partes interesadas.

5. CONCLUSIÓN

En esta importante etapa en el desarrollo de la UE, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es vital la existencia de una visión común de las iniciativas que deben emprenderse para lograr resultados concretos para la población europea. En este planteamiento se sustenta «Un programa para los ciudadanos»¹⁶ presentado por la Comisión.

El enfoque adoptado por la UE de los servicios de interés general, incluidos los servicios sociales y sanitarios, es esencialmente pragmático. Refleja la división de competencias entre los distintos niveles de gobernanza de la UE y respeta la diversidad y las especificidades de estos servicios. Cuando se establecen marcos sectoriales es porque hay un valor añadido europeo claro. Estas marcas se revisan regularmente para reflejar los progresos económicos, sociales y tecnológicos. La aplicación del Derecho comunitario se supervisa de conformidad con el Tratado CE y se somete a revisión periódicamente para tener en cuenta los cambios. En los ámbitos que podrían considerarse problemáticos, se ha procedido a efectuar consultas activas, o se está realizando ahora, a fin de determinar y solucionar cuestiones pendientes o nuevas.

Los debates a los que dio impulso la publicación del Libro Blanco en 2004 han conseguido suscitar una mayor comprensión del papel y el planteamiento de la UE por lo que se refiere a los servicios de interés general. Se ha puesto de manifiesto, en el debate que se produjo a continuación y a la vista de las opiniones de las otras instituciones europeas, que hay un

¹⁶ COM(2006) 211 de 10 de mayo de 2006.

acuerdo amplio sobre algunos principios que rigen la acción de la UE, a pesar de los contrastes de pareceres. Asimismo, la existencia de marcos sectoriales ha proporcionado una base práctica para determinar los principios clave que pueden aplicarse a los servicios de interés general en Europa.

El Protocolo y las disposiciones revisadas del nuevo Tratado se basan en estos debates y experiencias y marcan un nuevo compromiso europeo. Diez años después de la primera Comunicación a nivel de la UE y tres años después de la publicación del Libro Blanco, reflejan el gran consenso existente en la UE sobre su papel y responsabilidades. Ahora que el marco comunitario se ha visto consolidado por el Protocolo, es hora de centrarse en la aplicación. Con arreglo a esto, e interviniendo a nivel nacional, regional y local, la Comisión está decidida a contribuir a la claridad, la coherencia y la publicidad de las normas de la UE, para que los servicios de interés general puedan cumplir su misión y contribuir a una calidad de vida mejor para los ciudadanos europeos.