



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 20.12.2011
COM(2011) 900 final

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

Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa

1. INTRODUCCIÓN

La situación económica y financiera actual ha puesto de manifiesto más que nunca el papel fundamental de los servicios de interés general (SIG) en la Unión Europea (UE). En ámbitos como la asistencia sanitaria, la asistencia infantil, los cuidados para los mayores, la asistencia a las personas discapacitadas o la vivienda social, los SIG ofrecen una red de seguridad esencial para los ciudadanos y contribuyen a promover la cohesión social¹. Los servicios de interés general en el ámbito de los servicios de educación, formación y empleo desempeñan un papel clave en la agenda de crecimiento y empleo. En la economía del conocimiento, las escuelas, los centros de formación y las universidades deben ser de la mejor calidad para garantizar que los jóvenes cuenten con nuevas cualificaciones para nuevos empleos. Al mismo tiempo, las limitaciones presupuestarias a las que se enfrentan actualmente las administraciones públicas y la necesidad de saneamiento presupuestario hacen que sea necesario garantizar que se presten servicios de alta calidad de la forma más eficiente y rentable posible.

Las Directrices políticas de 2009² del Presidente ya se referían a la modernización del sector de los servicios como una manera de fomentar nuevas fuentes de crecimiento y cohesión social, afirmando «necesitamos dar un nuevo impulso al desarrollo general del sector de los servicios sociales y sanitarios, por ejemplo, mediante la creación de un marco de calidad para los servicios públicos y sociales, reconociendo de este modo su importancia para el modelo europeo de sociedad»³. La Estrategia Europa 2020⁴ corroboró la necesidad de desarrollar nuevos servicios, prestados tanto físicamente como en línea, que generen crecimiento y creen puestos de trabajo». Cabe incluir entre ellos los servicios innovadores de interés general.

Si bien el Tratado ha velado siempre por que los Estados miembros dispongan de flexibilidad para prestar servicios de calidad de este tipo, el Tratado de Lisboa ha introducido nuevas disposiciones: el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el Protocolo nº 26 sobre los servicios de interés general. Además, ha conferido al artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales el mismo valor jurídico que los Tratados. En este nuevo contexto, la Comisión ha decidido reunir en un único marco de calidad el conjunto de medidas que está aplicando en el ámbito de los servicios de interés general. De este modo se garantiza que en años venideros el marco reglamentario a escala de la UE siga consolidando la dimensión social del mercado único para tener mejor en cuenta la naturaleza específica de estos servicios y hacer frente al reto de prestarlos de tal manera que incorpore los valores de

¹ Existen normas de la UE, en particular en el ámbito de la migración, que garantizan que, con ciertas condiciones, algunas categorías de nacionales de terceros países que residan legalmente se benefician de la igualdad de trato con los nacionales en lo que se refiere al acceso al suministro de bienes y servicios a disposición del público.

² «Directrices políticas para la próxima Comisión». Bruselas, 3 de septiembre de 2009.

³ Directrices políticas para la próxima Comisión, página 24.

⁴ «Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM(2010) 2020.

calidad, seguridad y asequibilidad, igualdad de trato, acceso universal y derechos de los usuarios reconocidos en el Protocolo.

El objetivo de la presente Comunicación, que es también continuación del Acta del Mercado Único⁵, consiste en presentar el marco de calidad que consta de tres líneas de acción complementarias:

- Aumentar la claridad y la seguridad jurídica de la manera en que se aplican las normas de la UE a los servicios de interés económico general (SIEG) y revisar las normas en caso necesario para garantizar que se tienen en cuenta las necesidades concretas. Esta revisión permanente es esencial dada la naturaleza cambiante de estos servicios. Junto con la presente Comunicación, la Comisión presenta las reformas de dos conjuntos fundamentales de normas – las de ayudas estatales a los servicios económicos de interés general y las de contratación pública – que aportarán a los Estados miembros, cuando presten estos servicios, una mayor flexibilidad y simplificación. Estas reformas pretenden también incrementar la consistencia entre ambas políticas y ofrecer a los interesados que cumplan plenamente las normas sobre contratación pública una mayor garantía de que, en determinadas condiciones, se también ajustan al requisito pertinente de la sentencia Altmark relativo a la ayuda estatal. Esto debe aportar a las autoridades públicas y las empresas más seguridad jurídica y simplificación.
- Garantizar el acceso a servicios esenciales: la Comisión asumirá su compromiso de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios esenciales en sectores específicos, basándose en las últimas medidas en los ámbitos de los servicios bancarios básicos, los servicios postales y las telecomunicaciones.
- Fomentar la calidad: la Comisión reforzará su compromiso de fomentar la calidad en el ámbito de los servicios sociales y utilizará los logros en este ámbito como modelo para otros servicios de interés general.

Conceptos básicos

El debate sobre los servicios de interés general adolece de falta de claridad terminológica. Los conceptos se utilizan de forma indistinta y errónea. Los interesados han pedido a la Comisión que introduzca mayor claridad. Para ello, sin embargo, la Comisión está vinculada por el Derecho primario de la UE y la jurisprudencia del Tribunal. Además, los conceptos son dinámicos y evolucionan.

Servicio de interés general (SIG): los servicios de interés general son aquellos que las autoridades públicas de los Estados miembros clasifican como de interés general y que, por lo tanto, están sujetos a obligaciones específicas de servicio público (OSP). El término engloba tanto las actividades económicas (véase más adelante la definición de SIEG) como los

⁵ «Acta del Mercado Único: Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza – Juntos por un nuevo crecimiento» (COM(2011) 206).

servicios no económicos. Estos últimos no están sujetos a una legislación específica de la UE y no están cubiertos por el mercado interior ni por las normas sobre competencia del Tratado. Algunos aspectos de la forma en que estos servicios están organizados, tales como el principio de no discriminación, pueden estar cubiertos por otras normas generales del Tratado.

Servicio de interés económico general (SIEG): los SIEG son actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública. La OSP se impone al prestador mediante una atribución y sobre la base de un criterio de interés general que garantice que el servicio se presta en condiciones que le permiten desempeñar su misión.

Servicios sociales de interés general (SSIG): incluyen los regímenes de seguridad social que cubren los riesgos principales de vida y una gama de otros servicios esenciales prestados directamente a las personas que desempeñan un cometido preventivo y de cohesión e inclusión social⁶. Si bien el Tribunal de Justicia considera que algunos servicios sociales no son actividades económicas (tales como los regímenes legales de seguridad social), la jurisprudencia establece claramente que el carácter social de un servicio no es suficiente en sí mismo para clasificarlo como no económico⁷. Por consiguiente, el término «servicios sociales de interés general» abarca actividades tanto económicas como no económicas.

Obligación de servicio universal (OSU): es un tipo de OSP que establece requisitos que garantizan que determinados servicios están a disposición de todos los consumidores y usuarios de un Estado miembro, independientemente de su situación geográfica, con una calidad determinada y, habida cuenta de las condiciones nacionales específicas, a un precio asequible. La definición de las OSU concretas se determina a nivel europeo ya que es un elemento esencial de la liberalización del mercado de los sectores de servicios, como las comunicaciones electrónicas, los servicios postales y el transporte.

Servicio público: este concepto se utiliza en el artículo 93 del Tratado TFUE en el ámbito del transporte. No obstante, fuera de este campo, el término a veces se utiliza de manera ambigua: puede referirse a la oferta de un servicio al público en general y/o en interés del público, o puede utilizarse para la actividad de entidades de titularidad pública. Para evitar la ambigüedad, la presente Comunicación no utiliza este término, sino que emplea la terminología «servicio de interés general» y «servicios de interés económico general».

⁶ «Aplicación del programa comunitario de Lisboa — Servicios sociales de interés general en la Unión Europea» (COM(2006) 177 final de 26 de abril de 2006).

⁷ Asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, Pavlov y otros, Rec. 2000, I-6451, apartado 118; asunto C-218/00, Císal e INAIL, Rec. 2002, p. I-691, apartado 37; y asunto C-355/00, Fresskot, Rec. 2003, p. I-5263.

2. MARCO INSTITUCIONAL: CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa, el Protocolo nº 26 sobre los servicios de interés general y el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales subrayan claramente la importancia de los servicios de interés general en la UE y establecen los principios rectores del enfoque de la UE para estos servicios. Ofrecen una base sólida para seguir un planteamiento flexible y pragmático que es esencial en este ámbito, dadas las diferentes necesidades y preferencias que son fruto de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales.

El Protocolo establece por primera vez a escala del Derecho primario los principios fundamentales que se aplican a los servicios de interés general. Deja claro que los principios deben adaptarse a los diferentes servicios en cuestión y que, por lo tanto, no cabe un enfoque universal. También confirma que las disposiciones de los Tratados no afectarán a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios no económicos de interés general. Sin embargo, sigue existiendo la necesidad de distinguir entre actividades económicas y no económicas y sigue siendo necesario analizar cada caso dado que el carácter de estas actividades evoluciona constantemente. Por esta razón, la Comisión examina constantemente la situación, tal como se explica en la sección III.

Con arreglo al artículo 14 del TFUE «la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido». Este artículo crea la posibilidad de que la Unión legisle en el ámbito de los servicios de interés económico general estableciendo los principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido, mediante reglamentos y con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Deja claro que cualquier reglamento de este tipo debe ser «sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios». Con ello se reconoce que la decisión sobre la organización, la prestación y la financiación de estos servicios corresponde en primer lugar a los Estados miembros a escala nacional, regional o local. Varias consultas públicas y un diálogo permanente con las partes interesadas seguirán explorando la necesidad de una normativa basada en el artículo 14 del TFUE. En el momento actual parece existir un consenso de que no es una prioridad inmediata⁸. La Comisión opina que en la fase actual es más adecuado un enfoque sectorial, que permita encontrar soluciones «a medida» para problemas concretos y específicos en sectores diferentes⁹.

⁸ Un ejemplo reciente es la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de julio de 2011, sobre el futuro de los servicios sociales de interés general (2009/2222 (INI)), punto 48: «Considera que un reglamento marco de la UE sobre los SEIG, admisible de conformidad con el artículo 14 del TFUE, no constituye la cuestión central en esta ocasión».

⁹ Conviene señalar que el artículo 14 del TFUE deja claro que su aplicación se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 93, 106 y 107 del TFUE, que establecen el papel de la Comisión Europea en el control de las ayudas estatales y las condiciones en las que pueden concederse a los SIEG excepciones a la aplicación de este control. Esto se explica con más detalle en la Comunicación relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones

La Comisión seguirá examinando la necesidad de revisar la legislación sectorial vigente que incluya obligaciones de servicio universal y la posible necesidad de crear nuevas obligaciones de servicio universal en otros sectores. Asimismo, la Comisión analizará la conveniencia de establecer los principios y condiciones que facultan a servicios públicos concretos para cumplir sus misiones con arreglo al artículo 14 del TFUE. El respeto de la diversidad de servicios y situaciones existentes en la UE seguirá siendo un principio rector de la evaluación de la Comisión.

3. UN MARCO DE CALIDAD PARA LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL EN EUROPA

Con los años, la demanda de servicios de interés general y la forma en que se prestan han cambiado significativamente. Las autoridades nacionales, regionales y locales externalizan cada vez más ciertos servicios que prestaba tradicionalmente el Estado de forma directa y, en la actualidad, suele ser el sector privado quien los presta (con o sin ánimo de lucro). Este cambio de enfoque se ve impulsado por los procesos de liberalización, los cambios de las políticas gubernamentales y los cambios en las necesidades y expectativas de los usuarios. Dado que muchos de estos servicios son de naturaleza económica, se les aplican las normas sobre mercado interior y competencia en la medida en que la aplicación de dichas normas no se opone a la ejecución, de derecho o de hecho, de las tareas concretas que tienen atribuidas. En efecto, el acceso a una gama de ofertas de precios y de calidad de los servicios puede ofrecer a las autoridades públicas importantes beneficios y posibilidades de elección. Si bien algunos interesados están preocupados por el impacto de estas normas en los servicios, en particular en los servicios sociales, la Comisión está convencida de que pueden aplicarse de tal modo que tengan en cuenta las necesidades específicas y mejoren la prestación de los servicios. Evidentemente, las normas deben revisarse permanentemente para velar por que puedan seguir ofreciendo a las autoridades públicas la flexibilidad necesaria para responder a las necesidades cambiantes de la sociedad y seguir los cambios tecnológicos.

El planteamiento de la Comisión de proporcionar un marco de calidad se basa en tres líneas de acción: en primer lugar, aumentar la claridad y la seguridad jurídica de las normas de la UE aplicables a estos servicios; en segundo lugar, proporcionar las herramientas que permitan a los Estados miembros garantizar que los ciudadanos tienen acceso a servicios esenciales y revisar la situación periódicamente; y, en tercer lugar, fomentar iniciativas de calidad, en particular, para los servicios sociales que cubran necesidades especialmente importantes.

1. Línea de acción 1: aumentar la claridad y la seguridad jurídica

La Comisión pretende garantizar que el marco normativo de la UE que tenga un impacto significativo en la manera en que los servicios de interés económico general se organizan, financian y prestan, les permita llevar a cabo su misión de servicio público. Para ello, la Comisión mantiene abierto un diálogo con las partes interesadas de todos los sectores para identificar los ámbitos en los que puede ser necesario aclarar o modificar el marco jurídico.

concedidas por la prestación de servicios de interés es general (C(2011) 9404), adoptada junto con la presente Comunicación.

Dos ejemplos de este compromiso son las revisiones de las normas sobre ayudas estatales a los servicios de interés económico general y de las normas sobre contratación pública que acompañan a la presente Comunicación.

Con estas reformas, la Comisión ha pretendido lograr una mayor consistencia entre las políticas en materia de ayudas estatales y de contratación pública en beneficio de los interesados. En la medida de lo posible, la Comisión ha establecido un marco más coherente. La Comisión considera que el pleno cumplimiento de los procedimientos de contratación pública abiertos o restringidos, adjudicados ya sea sobre la base del precio más bajo o, en determinadas condiciones, de la oferta más ventajosa económicamente, significa que el contrato se adjudica al «menor coste para la colectividad» tal como exige el Tribunal como una de las condiciones para excluir la existencia de ayuda estatal.

1.1. Revisión de las normas sobre ayudas estatales a los servicios de interés económico general

Las normas de la UE aplicables a la financiación pública de servicios de interés económico general adoptadas por la Comisión en 2005 han resultado eficaces. Sin embargo, la Comisión y las partes interesadas están de acuerdo en que pueden hacerse más claras, más sencillas y más proporcionales para garantizar una aplicación más fácil y, por lo tanto, promover una mayor eficacia en la prestación de servicios de alta calidad, en beneficio de los ciudadanos. La reforma tiene tres objetivos: aclarar los conceptos básicos pertinentes para los SIEG, simplificar las normas relativas a las ayudas estatales para los pequeños servicios organizados a nivel local y que tienen un efecto limitado en el comercio entre Estados miembros, e introducir un tratamiento más específico de otros servicios, a fin de diferenciar mejor los servicios de tamaño medio y los servicios sociales, por una parte, y, por otra, las actividades a gran escala cuya dimensión abarque toda la UE, que estarán sujetas a un control más efectivo desde el punto de vista de la competencia.

Basándose en estos objetivos, la Comisión ha adoptado o propuesto una serie de cambios importantes:

- En primer lugar, una nueva Comunicación que aborda una serie de aspectos que han suscitado problemas de interpretación a escala nacional, regional y local,
- En segundo lugar, en el futuro un mayor número de servicios sociales estará exento (independientemente de la cuantía de la compensación) del procedimiento de notificación previa y evaluación por parte de la Comisión, cuando se cumplan algunas condiciones básicas relativas a la transparencia, la definición correcta y a que no exista una compensación excesiva. Estos servicios incluyen ahora, además de los hospitales y viviendas sociales, los servicios de interés económico general que cubran necesidades sociales en lo que se refiere a la asistencia sanitaria y de larga duración, la asistencia infantil, el acceso a y la reintegración en el mercado de trabajo y la atención sanitaria y la inclusión social de los grupos vulnerables.
- En tercer lugar, habrá un control mayor y mejor centrado de las grandes medidas de ayuda, por ejemplo, en el ámbito de las industrias de red, que pueden tener un

impacto significativo en el funcionamiento del mercado interior. En estos casos, los Estados miembros deberán incluir en el mecanismo de compensación incentivos de incrementos de eficiencia durante la vigencia del contrato, adaptados a las necesidades de los sectores específicos.

- Por último, la Comisión propone una nueva norma *de minimis* destinada específicamente a los servicios de interés económico general que excluirá la existencia de ayuda y, por consiguiente, la necesidad del control de la Comisión para importes de ayuda de hasta 500 000 EUR durante un periodo de tres años. Para determinados sectores, en particular, el transporte y la radiodifusión pública, se siguen aplicando normas sectoriales especiales.

1.2. Reforma de las normas sobre contratación pública y concesiones

La Comisión propone también una importante reforma de las normas en materia de contratación pública y concesiones que redundará en una mayor calidad de la prestación de los servicios de interés económico general.

En primer lugar, la reforma prevé un tratamiento específico de los servicios sociales y sanitarios. Estos estarán sujetos a un régimen más sencillo que tendrá en cuenta sus características y funciones específicas. Se les aplicarán unos umbrales más elevados y solo tendrán que cumplir las obligaciones de transparencia y de igualdad de trato. Además, con el fin de fomentar un planteamiento de calidad, la reforma promueve el uso del criterio de la oferta «más ventajosa económicamente», que significa que los Estados miembros no tienen que adjudicar estos servicios basándose únicamente en el precio más bajo.

En segundo lugar, existe ahora una mayor seguridad jurídica sobre la manera en que se aplican las normas de contratación pública de la UE a las relaciones entre las autoridades públicas. La «cooperación entre entidades públicas» se aplica a situaciones en las que entidades públicas como las autoridades locales cooperan para desempeñar funciones públicas. Aunque la condición pública/naturaleza jurídica de las partes de un contrato público no basta en sí misma para excluir los contratos correspondientes del ámbito de aplicación de las Directivas de la UE sobre contratación pública, la reforma aclara, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los casos en que dichos contratos no están cubiertos por las normas de contratación pública de la UE. Las nuevas normas garantizarán que la aplicación de las normas de contratación pública no afectará a la libertad de las autoridades públicas a la hora de decidir cómo organizan y desempeñan sus tareas de servicio público. A su vez, existen disposiciones que garantizan que la cooperación entre entidades públicas no provoque falseamientos de la competencia que afecten a operadores económicos privados.

En tercer lugar, la reforma reconoce la importancia, en determinadas circunstancias, de un procedimiento con negociación y publicación previas de cara a la adjudicación de contratos para la prestación de servicios de interés económico general y ha velado por que esto forme parte de la panoplia de instrumentos disponibles para las autoridades contratantes. Del mismo modo, la Comisión ha propuesto permitir que las autoridades públicas tengan en cuenta como criterio de adjudicación el ciclo de vida de los productos, servicios u obras solicitados. Esta reforma contribuirá asimismo a garantizar que los contratos no se adjudiquen únicamente

basándose en el precio más bajo, sino que reflejen adecuadamente las grandes preocupaciones de carácter medioambiental y social.

Finalmente, la reforma introducirá un nuevo régimen separado para las concesiones. Esto es particularmente importante para los servicios de interés económico general, ya que los contratos de concesión se utilizan tradicionalmente para prestar servicios públicos o desempeñar obligaciones de servicio público. Las características clave de la reforma de los contratos públicos se aplicarán también a las concesiones y, en el caso de los contratos públicos, habrá nuevas normas sobre la modificación de los contratos existentes. En algunos sectores, las concesiones se pueden otorgar por un periodo de 20 a 100 años y, en consecuencia, es más probable que sea necesario revisarlas durante su vigencia. Basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión propone introducir nuevas disposiciones que especifiquen las condiciones para permitir una modificación de los términos de un contrato de concesión sin una nueva convocatoria de licitación y disposiciones que garanticen el cumplimiento de los principios de igualdad de trato y no discriminación.

La reforma de las normas sobre contratación pública es una de las doce prioridades del Acta del Mercado Único que hay que agilizar, según ha confirmado la Comisión en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2012. Así pues, la Comisión insta al Parlamento Europeo y a los Estados miembros a llegar a un acuerdo sobre estas propuestas a más tardar a finales de 2012.

1.3. Acciones de información y de comunicación sobre cómo aplicar las normas de la UE

La Comisión se ha comprometido a ayudar a las autoridades públicas, prestadores de servicios, usuarios y otros interesados a comprender y aplicar mejor las normas de la UE a los servicios de interés económico general en respuesta a las preguntas y peticiones de explicación procedentes de los interesados. La Comisión ha emprendido una serie de acciones en este ámbito.

A finales de 2010, la Comisión publicó una nueva Guía que abarca tres aspectos clave¹⁰:

- cómo pueden los Estados miembros financiar estos servicios cumpliendo las normas sobre ayudas estatales;
- cómo pueden las autoridades públicas utilizar las normas sobre contratación pública y, al mismo tiempo, garantizar la calidad, innovación, continuidad y universalidad de los servicios sociales;
- cómo se aplican las normas del mercado interior y, en particular, la Directiva de servicios, a los servicios sociales, sin impedir que los Estados miembros los regulen para garantizar la calidad y accesibilidad.

¹⁰ Guía relativa a la aplicación a los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general, de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de Mercado Interior (SEC(2010) 1545).

Esta Guía ha sustituido al documento sobre preguntas más frecuentes y tiene en cuenta la evolución de la jurisprudencia, las decisiones de la Comisión, las modificaciones del marco legislativo, los debates en el seno del Comité de Protección Social (CPS)¹¹ y las preguntas de los interesados recibidas a través del **Servicio de Información Interactivo (SII)**¹². El SII es un servicio en línea que proporciona información a los ciudadanos, prestadores de servicios, autoridades públicas y otras partes interesadas, y les permite plantear preguntas sobre el Derecho de la UE y los servicios de interés económico general. Desde que empezó a funcionar en enero de 2008, los servicios de la Comisión han respondido a cerca de 200 preguntas mediante este servicio.

La Comisión también ha elaborado una Guía sobre «Adquisiciones sociales»¹³, que es una herramienta para ayudar a las autoridades públicas a la hora de adquirir bienes y servicios de forma socialmente responsable, en línea con las normas de la UE. Esta Guía pone de relieve la contribución que la contratación pública puede aportar a la política social. Además, contiene ejemplos prácticos sobre una amplia gama de aspectos sociales, como la promoción de la igualdad de oportunidades y las oportunidades de empleo, la mejora de las condiciones laborales, la inclusión social de las personas vulnerables, tales como las personas discapacitadas, y el cumplimiento en lo sustancial de las disposiciones de los convenios fundamentales de la OIT. En octubre de 2011 se publicó una nueva edición de «¡Compras ecológicas! Contratación pública ecológica en Europa»¹⁴. Este manual proporciona orientación sobre cómo reducir el impacto ambiental del consumo del sector público y cómo utilizar la contratación pública ecológica para fomentar la innovación en tecnologías, productos y servicios medioambientales.

El documento de trabajo de la Comisión sobre cooperación dentro del sector público¹⁵ resume y explica la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo sobre la forma en que se aplican las normas de contratación pública a las situaciones en las que entidades públicas como los municipios cooperan para desempeñar las misiones de servicio público que tienen atribuidas (véase la sección 1.2). Este documento debe contribuir a una mejor comprensión de las disposiciones jurídicas con objeto de reducir los riesgos jurídicos que rodean esta forma de cooperación entre autoridades públicas.

La Comisión presta una especial atención al sector de los servicios sociales. Los **informes bienales sobre los servicios sociales de interés general**¹⁶, publicados en 2008 y 2010, realizaron un seguimiento de la evolución en el sector de los servicios sociales y fomentaron

¹¹ «Informe del Comité de Protección Social sobre la aplicación del Derecho comunitario a los servicios sociales de interés general», noviembre de 2008.

¹² Véase: http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm

¹³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=es>

¹⁴ Disponible en: http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

¹⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión relativo a la aplicación de la normativa sobre contratación pública de la UE a las relaciones entre poderes adjudicadores (cooperación dentro del sector público) SEC(2011) 1169 final de 4 de octubre de 2011.

¹⁶ Documento de trabajo de la Comisión – Primer y segundo informes bienales sobre los servicios sociales de interés general SEC(2008) 2179 y SEC (2010) 1284.

el diálogo a escala europea. La Comisión también ha colaborado con sucesivas Presidencias del Consejo en la organización de foros sobre SSIG que han sido esenciales para compartir información y promover el diálogo y una mejor comprensión de las normas por las partes implicadas. La Comisión se ha comprometido a apoyar a las futuras Presidencias rotatorias del Consejo en la organización del Cuarto Foro sobre los servicios sociales de interés general dentro de aproximadamente doce meses.

La Comisión seguirá trabajando con el Comité de Protección Social que, en colaboración con todos los interesados institucionales y de la sociedad civil pertinentes, elaborará antes de que concluya 2013 un informe relativo a la aplicación de las normas de la UE a los SSIG.

2. Línea de acción 2: garantizar el acceso a los servicios esenciales

La legislación sectorial adoptada a nivel de la UE siempre ha velado cuidadosamente por un equilibrio entre, por una parte, la necesidad de aumentar la competencia y la utilización de los mecanismos del mercado y, por otra, la necesidad de garantizar que todos los ciudadanos sigan teniendo acceso a los servicios esenciales de alta calidad a precios asequibles. Esto ha ocurrido, por ejemplo, con las industrias de red, desde las telecomunicaciones y los servicios postales, al transporte y la energía. Además, el Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo publicado anualmente por la Comisión vigila el rendimiento de cerca de 30 mercados de servicios en lo que respecta a la comparabilidad, la confianza, los problemas y reclamaciones, la satisfacción general, los cambios y la oferta¹⁷.

Dado que las necesidades de los usuarios y las tecnologías evolucionan constantemente, es necesario revisar periódicamente tanto las obligaciones de servicio universal existentes como la necesidad de introducir otras nuevas. Los ejemplos que figuran a continuación reflejan el enfoque proactivo de la Comisión en este ámbito. Los Estados miembros siguen teniendo libertad para ampliar las obligaciones de servicio universal existentes o introducir otras nuevas, siempre que las medidas se ajusten a la legislación de la UE.

2.1. Servicios postales

La Tercera Directiva Postal constituye un hito en la reforma de los mercados postales en Europa, iniciada en 1992¹⁸. Esta Directiva ha producido para los ciudadanos muchos beneficios, que incluyen mejoras en la calidad del servicio y servicios postales nuevos e innovadores. La Directiva define los requisitos mínimos del alcance de la obligación de servicio universal: debe prestarse un servicio postal de gran calidad (al menos) cinco días laborables por semana, en todo el territorio, a precios asequibles para todos los usuarios para cartas simples y paquetes de determinado peso y para envíos certificados y asegurados. Además, contiene disposiciones para garantizar la alta calidad del servicio postal universal y

¹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/6th_edition_scoreboard_en.pdf. Para algunos de estos servicios, tales como la electricidad o las cuentas bancarias, la Comisión ha realizado estudios de mercado detallados (disponibles en el mismo sitio web).

¹⁸ Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE, en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios.

la Comisión controla cómo se está aplicando. Se ha creado recientemente un Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de los Servicios Postales¹⁹ que se ocupa de temas como la financiación de la obligación de servicio universal y el seguimiento de los resultados del mercado²⁰. La Comisión ha creado asimismo un Foro de usuarios postales, que celebró su primera reunión en diciembre de 2011, en el que participaron los usuarios finales, tanto particulares como empresas, y otras partes interesadas, incluidos los operadores y sindicatos, para estudiar la evolución de las necesidades de los usuarios en un entorno cambiante de la comunicación y con vistas al desarrollo sostenible del sector.

En el contexto de sus trabajos sobre el comercio electrónico, en 2012 la Comisión presentará un Libro Verde relativo al reparto transfronterizo de paquetería. El Libro se centrará en aspectos tales como la calidad y los precios de los servicios de reparto postal transfronterizo, con objeto de encontrar soluciones a los obstáculos a que se enfrentan los consumidores y las empresas. La Comisión también tiene intención de presentar los resultados de dos estudios sobre la política de precios de los operadores postales y sus efectos en los mercados, y sobre los principios para calcular el coste neto de la obligación de servicio postal universal. Antes de que finalice el año 2013 presentará el cuarto informe sobre la aplicación de la Directiva de servicios postales.

2.2. Servicios bancarios básicos

El acceso a los servicios básicos de pago en condiciones justas es importante para la inclusión económica y social y para que los consumidores se beneficien plenamente del mercado único. A principios de 2011, la Comisión hizo una evaluación de impacto para examinar si era necesaria una normativa de la UE en este ámbito. Tras considerar todas las opciones, la Comisión Europea decidió, en ese momento, proponer una Recomendación²¹. Su objetivo es garantizar que se ofrezcan servicios básicos de pago y una tarjeta de pago a todos los ciudadanos de la UE y a los residentes en ella que no tengan todavía una cuenta de pago en los Estados miembros cuando intenten abrir una. Los proveedores de servicios de pago deben ofrecer esta cuenta de pago básica gratuitamente o a un coste razonable. La Recomendación envía un mensaje claro a los Estados miembros y a los proveedores sobre lo que se espera, al tiempo que deja flexibilidad a escala nacional sobre la manera de conseguirlo.

La Recomendación ofrece también criterios para evaluar cómo la han aplicado los Estados miembros y considerar si es preciso emprender otras acciones. Basándose en una revisión y una evaluación de impacto que llevará a cabo en 2012, la Comisión decidirá si se necesitan nuevas medidas en este ámbito.

¹⁹ Decisión de la Comisión de 10 de agosto de 2010 por la que se establece el Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de los Servicios Postales, DO C 217.

²⁰ Documentos disponibles en el sitio web del GREP:
http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/index_en.htm

²¹ Recomendación de la Comisión sobre el acceso a una cuenta de pago básica (C (2011) 4977).

2.3. Transporte

Las obligaciones de servicio público en el sector de los transportes se establecen en textos legislativos específicos relativos a los servicios aéreos, el transporte terrestre y el transporte marítimo²². La presente legislación sectorial específica establece los principios que los Estados miembros deben respetar al definir las obligaciones de servicio público para cada modo de transporte.

El Libro Blanco de 2011²³ sobre transporte afirma que una proporción mayor de desplazamientos realizados con transporte colectivo, combinada con unas obligaciones de servicios mínimos, permitirá incrementar la densidad y frecuencia del servicio, generando con ello un círculo virtuoso para los modos de transporte público.

La atribución de contratos de servicio público que definen las obligaciones de servicio público en los distintos modos de transporte deberá respetar los principios de transparencia, no discriminación y adjudicación mediante una convocatoria de licitación. La mejor manera de lograr esto son los procedimientos abiertos de licitación pública. La calidad de los servicios de transporte de pasajeros tendrá en los próximos años cada vez más importancia, habida cuenta del envejecimiento de la población y de la necesidad de garantizar que el transporte (colectivo) público constituya una alternativa atractiva al transporte individual que contribuya a lograr los objetivos de sostenibilidad y seguridad de abastecimiento de combustible. La creación de un mercado ferroviario dinámico y abierto debería aportar importantes beneficios para los viajeros en términos de calidad, eficiencia y volumen de los servicios ofrecidos y para las autoridades públicas y los contribuyentes al reducir la financiación pública para los contratos de servicio público.

En 2012 la Comisión prevé presentar una propuesta sobre la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de pasajeros, tras haber abierto el mercado de los servicios de transporte de mercancías y los servicios internacionales de transporte de pasajeros. En 2012 la Comisión estudiará también la revisión del Reglamento de servicio público para el transporte terrestre con objeto de generalizar los procedimientos de licitación para la adjudicación de los contratos de servicio público en el sector ferroviario. Si bien los Estados miembros disponen de un amplio margen discrecional a la hora de determinar los ámbitos en los que es necesario imponer obligaciones de servicio público a los servicios de transporte de pasajeros, para que estos servicios sean sostenibles es necesario que sean eficientes, de gran

²² Reglamento (CE) nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (refundición), y Reglamento (CE) nº 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo; Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y 1107/70; Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo).

²³ Libro Blanco - Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible, COM(2011) 144.

calidad y que se presten en un contexto de estabilidad financiera. La obligación de realizar una licitación debería contribuir a garantizarlo.

2.4. Energía

El tercer paquete de medidas en el sector de la energía entró en vigor el 3 de marzo de 2011. Define las obligaciones de servicio universal, contiene disposiciones claras sobre las obligaciones de servicio público y la protección de los consumidores para las redes de electricidad y de gas natural, y prevé la protección de los clientes vulnerables contra la pobreza energética²⁴. Las medidas adoptadas sobre la base de las Directivas del paquete deben redundar en el interés general, definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar la igualdad de acceso de las empresas de gas y electricidad de la UE a los consumidores nacionales de la UE y viceversa.

Para promover la implantación de unos mercados minoristas de la energía competitivos, sostenibles y equitativos, la Comisión creó en 2008 el Foro de los Ciudadanos y la Energía²⁵, una plataforma de reglamentación basada en la experiencia adquirida en anteriores foros. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Una política energética para los consumidores»²⁶ da cuenta de los beneficios para el consumidor que son fruto de las medidas vigentes de política energética. Asimismo, presenta una serie de iniciativas legislativas y políticas de la UE que contribuyen directa o indirectamente a mejorar el bienestar de los consumidores en el sector de la energía.

En consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2011, los Estados miembros deben aplicar el tercer paquete de medidas en el sector de la energía íntegramente y cuanto antes. La Comisión subraya la importancia, en este contexto, de que los Estados miembros definan claramente el concepto de consumidor vulnerable. La Comisión prevé organizar en noviembre de 2012 una quinta reunión del Foro de los Ciudadanos y la Energía con objeto de seguir fomentando el diálogo entre los interesados sobre cuestiones clave como, por ejemplo, la protección de los consumidores vulnerables, el mejor modelo de mercado minorista, la transparencia de los precios y las posibles ventajas de los contadores inteligentes para la gestión de la demanda de energía.

2.5. Comunicaciones electrónicas

La Directiva de servicio universal en el sector de las comunicaciones electrónicas²⁷ establece una red de protección social cuando las fuerzas del mercado por sí solas no pueden ofrecer un acceso asequible a los servicios básicos para los consumidores, especialmente los que vivan en zonas en las que es difícil o costoso prestar el servicio o tengan rentas bajas o alguna discapacidad. El concepto de red de protección incluye tres objetivos específicos:

²⁴ Directiva 2009/72/CE, relativa a la electricidad y Directiva 2009/73/CE, relativa al gas natural.

²⁵ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm.

²⁶ SEC(2010) 1407 final de 11 de noviembre de 2010.

²⁷ Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal), modificada por la Directiva 2009/136/CE.

disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad. La Comisión ha adoptado recientemente una Comunicación sobre el servicio universal en las comunicaciones electrónicas²⁸ en la que se informa sobre los resultados de la consulta pública de 2010 y de la tercera revisión del alcance de la obligación de servicio universal en las comunicaciones electrónicas. Una de las cuestiones esenciales examinadas es el papel que las obligaciones de servicio universal deben desempeñar en la consecución del objetivo de «banda ancha para todos». La Comisión concluye de este análisis que actualmente no hay necesidad de modificar el alcance de la obligación de servicio universal a escala de la UE. El análisis llega también a la conclusión de que es necesaria una mayor orientación sobre cómo aplicar las normas de servicio universal habida cuenta del riesgo de divergencias en los enfoques nacionales y de las posibles implicaciones financieras para el sector. En 2012 la Comisión presentará esta orientación que contribuirá a luchar contra el riesgo de exclusión social, al tiempo que permitirá, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, tener en cuenta las distintas circunstancias nacionales, la necesidad de reducir al mínimo los falseamientos del mercado y evitar una carga desproporcionada para el sector²⁹.

3. Línea de acción 3: fomentar la calidad – el ejemplo de los servicios sociales de interés general

Los servicios sociales de interés general desempeñan un papel fundamental en las sociedades europeas contribuyendo a la protección y la inclusión sociales. Al mismo tiempo, la demanda de esos servicios aumenta, mientras que la capacidad para financiarlos es más limitada, como consecuencia, actualmente, de la crisis económica y, a más largo plazo, del envejecimiento demográfico. La Comisión, los Estados miembros y las partes interesadas que representan a usuarios y proveedores de servicios han emprendido una serie de iniciativas recientes en el ámbito de la calidad de los servicios sociales.

En 2007³⁰, la Comisión anunció una estrategia para apoyar la calidad de los servicios sociales en toda la UE. A raíz de ello, la Comisión ha financiado, a través del programa PROGRESS³¹, unas iniciativas europeas destinadas a desarrollar herramientas para definir y medir la calidad y ha apoyado el desarrollo, en el seno del Comité de Protección Social, de un marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales.

3.1. Proyectos apoyados por el programa PROGRESS

²⁸ «El servicio universal en el ámbito de las comunicaciones electrónicas: informe sobre el resultado de la consulta pública y de la tercera revisión periódica del alcance de ese servicio conforme al artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE» (COM(2011) 795 final de 23 de noviembre de 2011).

²⁹ Téngase en cuenta que los apartados 20 a 30 de las Directrices comunitarias para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha (DO C 235 de 30 de septiembre de 2009, p. 7), contienen una referencia específica a la definición de SIEG en el sector de las comunicaciones electrónicas.

³⁰ «Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo» (COM(2007) 725 final de 20 de noviembre de 2007).

³¹ PROGRESS es el programa de la UE para el empleo y la solidaridad social, que prevé apoyo financiero para la consecución de los objetivos de la Agenda Social de la Unión Europea.

De 2008 a 2010, el programa PROGRESS financió ocho proyectos destinados a desarrollar herramientas para definir, medir, evaluar y mejorar la calidad de los servicios sociales con especial énfasis en los cuidados de larga duración. Todos los proyectos contaban con las asociaciones transnacionales y se intercambiaron buenas prácticas entre las autoridades públicas, los proveedores de servicios y otros agentes de diferentes entornos culturales, en contextos jurídicos y administrativos diferentes y con distintas condiciones socioeconómicas. Prácticamente todos los proyectos destacaron la importancia de implicar a los usuarios en la definición y evaluación de la calidad de los servicios sociales³².

En 2012 la Comisión apoyará mediante el programa PROGRESS varios nuevos proyectos transnacionales con objeto de implementar el marco europeo voluntario de calidad en distintos Estados miembros y en una gama de sectores.

3.2. El Comité de Protección Social: un marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales

En octubre de 2010, el Comité de Protección Social adoptó un marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales. Su objetivo es desarrollar una comprensión común de la calidad de estos servicios en la UE. Está concebido para ser lo suficientemente flexible como para poder aplicarse a una gama de servicios sociales en el contexto nacional, regional y local en todos los Estados miembros y para ser compatible con los actuales enfoques nacionales de la calidad. Identifica los principios y criterios que debe cumplir un servicio social a la hora de satisfacer las necesidades y expectativas del usuario del servicio. El marco también incluye elementos de una metodología que debería ayudar a las autoridades públicas a desarrollar herramientas de calidad en el nivel adecuado (normas o indicadores) para definir, medir, y evaluar la calidad de los servicios sociales. El marco incluye un enfoque basado en los derechos y puede contribuir, por ejemplo, a aumentar la protección de los derechos de la infancia cuando pasen de la atención institucional a los sistemas de atención alternativos.

3.3. Estatuto de la Fundación Europea

Las fundaciones cuya misión consiste en realizar actividades de utilidad pública desempeñan un papel cada vez mayor en la prestación y financiación de servicios sociales de interés general en la UE. No obstante, aún tienen dificultades para establecerse en otros Estados miembros o aunar sus activos a escala transfronteriza. Hay que hacer posible que las fundaciones de interés general puedan crearse, funcionar y financiarse a escala transfronteriza, estando sujetas a una adecuada supervisión. Esto les permitiría reducir las cargas administrativas derivadas de la complejidad de realizar operaciones en varios Estados miembros. En último término, un mayor número de sus recursos estaría disponible para fomentar el bienestar de los ciudadanos de la UE.

³² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Segundo informe bienal sobre los servicios sociales de interés general» (SEC(2010) 1284 final, de 22 de octubre, p. 59 a 66.

Para lograr estos beneficios, la Comisión presentará en 2012 una propuesta de creación de un estatuto de la Fundación Europea que coexistirá con las modalidades nacionales y será optativo.

4. CONCLUSIONES

La actual crisis económica y financiera es un recordatorio del papel central que desempeñan los servicios de interés general a la hora de garantizar la cohesión social y territorial. Al mismo tiempo, la crisis tiene un impacto significativo sobre el sector público ya que la financiación se contrae y es fundamental hacer todo lo posible para mantener la prestación de estos servicios y mejorar su calidad. La presente Comunicación muestra que los Tratados ofrecen a las Instituciones europeas y a los Estados miembros los instrumentos jurídicos necesarios para ello. La Comisión Europea está plenamente comprometida con su función en la instauración de un marco de calidad para estos servicios tal como se aprecia en las dos propuestas de revisión de las normas relativas a las ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general y en materia de contratación pública y concesiones que se han presentado en paralelo a la presente Comunicación. Asimismo, en los meses venideros presentará una serie de medidas que, en su conjunto, dotarán a la UE de un marco sólido de calidad de los servicios de interés general para los próximos años. La Comisión proseguirá esta tarea como parte de su compromiso más amplio de situar la economía social y la innovación social en el centro de sus iniciativas en el marco de la Estrategia Europa 2020, como puede verse más recientemente en su Iniciativa en favor del emprendimiento social³³, que apoya el desarrollo de formas nuevas y socialmente innovadoras de desarrollar la actividad empresarial y prestar servicios.

³³ «Iniciativa en favor del emprendimiento social - Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales» (COM(2011) 682 final de 25 de octubre de 2011).