



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.5.2003
COM(2003) 270 final

LIBRO VERDE
SOBRE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

(Presentado por la Comisión)

ÍNDICE

Introducción	3
1. Contexto	7
1.1. Definiciones y terminología	7
1.2. El papel esencial y cambiante de las autoridades públicas	8
2. Alcance de la acción comunitaria	9
2.1. ¿Qué tipo de subsidiariedad?	9
2.2. Legislación sectorial y marco jurídico general	14
2.3. Servicios económicos y servicios no económicos	15
3. ¿Hacia un concepto comunitario de servicios de interés general?	16
3.1. Un conjunto común de obligaciones	17
3.1.1 Servicio universal	17
3.1.2 Continuidad	18
3.1.3 Calidad del servicio	19
3.1.4 Asequibilidad	19
3.1.5 Protección de los consumidores y usuarios	20
3.2. Otras obligaciones específicas	21
4. Buena gobernanza: organización, financiación y evaluación	25
4.1. Definición de obligaciones y elección de organización	25
4.2. Financiación de los servicios de interés general	28
4.3. Evaluación de los servicios de interés general	31
5. Los servicios de interés general frente al reto de la globalización	33
5.1. Política comercial	33
5.2. Política de desarrollo y cooperación	34
6. Conclusión operativa	34
Cuadro recapitulativo con todas las preguntas sometidas a debate	36

ANEXO

Obligaciones de servicio público e instrumentos de política comunitaria en el ámbito de los servicios de interés económico general	39
--	----

INTRODUCCIÓN

1. La Unión Europea se encuentra en un momento crucial de su historia. Al tiempo que se prepara para una serie de ampliaciones sin precedentes, está redefiniendo, en el marco de la Convención, sus tareas y el *modus operandi* de sus instituciones en un nuevo tratado constitucional. Además, ha puesto en marcha una estrategia de desarrollo que se sustenta en la sinergia entre las reformas económicas y sociales, sin perder de vista la sostenibilidad y la protección del medio ambiente.
2. En este contexto, los *servicios de interés general* desempeñan un papel cada vez más decisivo, como parte de los valores compartidos por todas las sociedades europeas y elemento esencial del modelo europeo de sociedad. La importancia que revisten estos servicios de cara a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos y la lucha contra la exclusión y el aislamiento sociales es crucial. A la vista de su peso específico en la economía y de su importancia de cara a la producción de otros bienes y servicios, su calidad y eficacia constituyen un factor de competitividad y de cohesión, sobre todo como polo para atraer inversiones hacia las regiones menos favorecidas. La prestación eficaz y no discriminatoria de servicios de interés general es asimismo condición *sine qua non* para garantizar el buen funcionamiento del mercado único y potenciar la integración económica en la Unión Europea. Además, estos servicios constituyen uno de los pilares de la ciudadanía europea, pues forman parte de los derechos que asisten a los ciudadanos europeos y brindan una oportunidad de diálogo con las autoridades públicas en el contexto de la buena gobernanza.
3. De cara a la adhesión de los nuevos Estados miembros, la existencia garantizada de servicios de interés general eficaces y de calidad y, más en concreto, el desarrollo de las industrias de redes y su interconexión son factores esenciales para facilitar la integración y lograr mayores cotas de bienestar para los ciudadanos, así como para ayudarles a ejercer efectivamente sus derechos fundamentales. No debemos olvidar que en la última década varios de los futuros Estados miembros han experimentado un proceso de transición hacia una economía de mercado. Es preciso que sus ciudadanos tomen conciencia de la gran importancia que la Unión atribuye al acceso universal a estos servicios.
4. Los servicios de interés general ocupan un lugar destacado en el debate político. En efecto, atañen a una cuestión crucial, la de determinar el papel que corresponde a los poderes públicos en una economía de mercado para garantizar, por una parte, el buen funcionamiento del mercado y el respeto de las reglas del juego por parte de todos los agentes implicados y, por otra, para salvaguardar el interés general, especialmente la satisfacción de las necesidades esenciales de los ciudadanos y la preservación de los bienes públicos, cuando el mercado, por sí solo, no puede asegurar estos aspectos.
5. Durante los primeros años de existencia de las Comunidades, la necesidad de avanzar en pos de la integración económica hizo que los esfuerzos se centraran en la supresión de los obstáculos al comercio entre los Estados miembros. Así, desde la segunda mitad de los años ochenta, se empezaron a abrir progresivamente a la competencia una serie de sectores que prestaban principalmente —o al menos en cierta medida— servicios de interés económico general. Este fue el caso de las telecomunicaciones, los servicios postales, el transporte y la energía. La

liberalización estimuló la modernización, la interconexión y la integración de estos sectores, permitiendo la entrada de nuevos competidores y una bajada de los precios, sobre todo en aquellos sectores y países que acometieron antes este proceso. Aunque no contamos aún con datos suficientes para evaluar el impacto a largo plazo de la apertura a la competencia, la información de que disponemos no permite sustentar la tesis de que la liberalización ha tenido, en general, efectos negativos en el funcionamiento de estos servicios, al menos por lo que a la asequibilidad y a la prestación de servicio universal se refiere. La Comunidad ha promovido siempre una liberalización «controlada», es decir una apertura progresiva de los mercados acompañada de medidas encaminadas a proteger el interés general, haciendo especial hincapié en el principio de servicio universal, que garantiza el acceso a un servicio de calidad especificada, a un precio asequible, a todos los ciudadanos, independientemente de su situación económica, social o geográfica. En este contexto, ha prestado especial atención a la necesidad de garantizar niveles apropiados en la prestación de los servicios transfronterizos, que no pueden ser regulados de forma adecuada a escala únicamente nacional.

6. Hasta la fecha, los temores iniciales de que la liberalización de los mercados tendría un impacto negativo en los niveles de empleo o en la prestación de servicios de interés económico general han resultado infundados. En general, la apertura de los mercados ha mejorado la asequibilidad de los servicios. Para los consumidores con rentas más bajas, el porcentaje de ingresos personales necesario para adquirir la cesta estándar de llamadas telefónicas o para pagar un consumo de electricidad estándar ha disminuido en la mayoría de los Estados miembros entre 1996 y 2002. El impacto de la liberalización de los mercados en el empleo neto también ha sido claramente positivo. La pérdida de puestos de trabajo, principalmente entre los antiguos monopolios, se ha visto más que compensada por la creación de nuevos puestos gracias al crecimiento del mercado. En general, se estima que la liberalización de las industrias de redes ha permitido la creación de casi un millón de puestos de trabajo en toda la Unión Europea¹.
7. A pesar de estos resultados, los primeros pasos hacia la liberalización no han dejado de suscitar reservas. La Comisión ha explicado en reiteradas ocasiones las políticas comunitarias en este ámbito. Así, en una primera Comunicación horizontal de 1996², describió el modo en que interactúan, en beneficio de los ciudadanos, las medidas comunitarias en los ámbitos de la competencia y la libre circulación, por una parte, y las responsabilidades en materia de servicio público, por otra, al tiempo que proponía que se incluyera entre los objetivos del Tratado la promoción de los servicios de interés general. Esta Comunicación fue actualizada por otra de 2000³, en la que se apuntaba la necesidad de reforzar la seguridad jurídica de los operadores por lo que respecta a la aplicación a sus actividades de las normas sobre competencia y mercado interior. En 2001, vino a completar ambas Comunicaciones un Informe al Consejo Europeo de Laeken⁴, con el que se pretendía despejar las dudas formuladas acerca de la viabilidad económica de los operadores a los que se han confiado tareas de servicio público. En dicho Informe se insistía en las garantías que ofrece el

¹ El mercado interior – Diez años sin fronteras, SEC(2002) 1417 de 7.1.2003
² «Los servicios de interés general en Europa», DO C 281 de 26.9.1996, p. 3
³ «Los servicios de interés general en Europa», DO C 17 de 19.1.2001, p. 4
⁴ COM(2001) 598 final de 17.10.2001

apartado 2 del artículo 86 del Tratado⁵, en la acción comunitaria y en la responsabilidad de los Estados miembros, sobre todo por lo que respecta a la definición de obligaciones de servicio público. Además, en su afán por valorar de forma más precisa el funcionamiento de las industrias que prestan servicios de interés general, la Comisión ha puesto a punto evaluaciones sectoriales y horizontales.

8. Entretanto, el debate ha ido evolucionado y centrándose en otros aspectos. El Tratado de Amsterdam reconoce el lugar que ocupan los servicios de interés económico general entre los valores comunes de la Unión⁶. Encomienda asimismo a la Comunidad y a los Estados miembros, «con arreglo a sus competencias respectivas», la responsabilidad de velar por el buen funcionamiento de estos servicios. En el «Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública» se destaca que el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación. Además, la Unión reconoce y garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder a los servicios de interés económico general en la Carta de los Derechos Fundamentales⁷. Estas nuevas disposiciones constituyen elementos de gran relevancia de cara al desarrollo del proceso de integración europea, tanto en la esfera económica como en relación con cuestiones más generales como el modelo europeo de sociedad, el concepto de ciudadanía europea y las relaciones entre los particulares y los poderes públicos. Plantean asimismo una cuestión de gran importancia, la de determinar los medios más idóneos para la puesta en práctica de estos servicios. La Comisión considera que estas cuestiones merecen ser abordadas en un debate más amplio y mejor estructurado. Naturalmente, este debate deberá tener en cuenta y utilizar como fuente de inspiración los trabajos en curso en la Convención Europea y los de la próxima conferencia intergubernamental, en lo tocante, por ejemplo, a los valores y objetivos de la Unión, la cuestión de las competencias o los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
9. Las incertidumbres e inquietudes de los ciudadanos siguen sin despejarse y requieren una respuesta clara. El Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión que presente

⁵ El apartado 2 del artículo 86 del Tratado establece: «Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general [...] quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad»

⁶ El nuevo artículo 16 del Tratado establece: «Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido»

⁷ El artículo 36 de la Carta establece: «La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión»

una propuesta de directiva marco sobre los servicios de interés general. También el Consejo ha instado a la Comisión a examinar esta cuestión⁸.

10. Los servicios de interés general, que incluyen servicios de naturaleza tanto económica como no económica, constituyen una realidad compleja y en constante evolución. Abarcan un amplio espectro de actividades de diverso tipo —desde ciertas actividades propias de las grandes industrias de redes (energía, servicios postales, transporte y telecomunicaciones) hasta la sanidad, la educación y los servicios sociales—, de dimensiones diversas —unas de ámbito europeo, incluso mundial, otras de ámbito simplemente local—, y de diferente naturaleza —sometidas o no a la disciplina de mercado—. La forma en que se organizan estos servicios difiere en función de las tradiciones culturales, la historia y las condiciones geográficas de cada Estado miembro, así como de las características propias de la actividad en cuestión, sobre todo de su desarrollo tecnológico.
11. La Unión Europea respeta esta diversidad y las funciones que corresponden a las autoridades nacionales, regionales y locales a la hora de garantizar el bienestar de sus ciudadanos y opciones democráticas relativas, entre otros aspectos, al nivel de calidad de los servicios. Esta diversidad explica los distintos grados de intervención comunitaria y el uso de instrumentos diferentes. A la Unión también le toca desempeñar un papel propio en el marco de sus competencias exclusivas. Por otra parte, en el conjunto de la Unión Europea, los servicios de interés general plantean una serie de cuestiones e interrogantes que son comunes a diferentes servicios y autoridades competentes.
12. El debate que propugna el presente Libro Verde se centrará, entre otros, en los siguientes aspectos:
 - el alcance de una eventual acción comunitaria conforme al Tratado y en el pleno respeto del principio de subsidiariedad,
 - los principios que podrían incluirse en una eventual directiva marco o en otro instrumento general relativo a los servicios de interés general y el valor añadido de un instrumento de esta índole,
 - la definición de buena gobernanza en materia de organización, regulación, financiación y evaluación de estos servicios, a fin de asegurar una economía más competitiva y un acceso eficaz y equitativo de todos los ciudadanos a servicios de calidad que satisfagan sus necesidades,
 - cualquier medida que pudiera contribuir a reforzar la seguridad jurídica y a garantizar una articulación coherente y armoniosa entre el objetivo de mantener servicios de interés general de calidad y la aplicación rigurosa de las normas sobre competencia y mercado interior.
13. El presente Libro Verde consta, además de una introducción y de una conclusión operativa, de cinco grandes secciones. En la primera se presenta el contexto general; la segunda examina el alcance de la acción comunitaria en el ámbito de los servicios

⁸ Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona de los días 15 y 16 de marzo de 2002, punto 42, y del Consejo Europeo de Bruselas de los días 20 y 21 de marzo de 2003, punto 26

de interés general; la tercera describe una serie de elementos con vistas a la definición, a partir de la legislación sectorial en vigor, de un concepto común de servicios de interés económico general; la cuarta aborda una serie de cuestiones relacionadas con la organización, la financiación y la evaluación de estos servicios; y la quinta analiza su dimensión internacional. Se adjunta al Libro Verde un anexo en el que se describen de forma más pormenorizada una serie de obligaciones de servicio público derivadas de la legislación sectorial vigente, así como los instrumentos políticos disponibles para asegurar su cumplimiento.

14. En el presente documento se plantean una serie de preguntas para las cuales la Comisión desearía recibir comentarios de las partes interesadas. Se adjunta al presente documento un cuadro recapitulativo con todas estas preguntas.

1. CONTEXTO

1.1. Definiciones y terminología

15. Las divergencias terminológicas, la confusión semántica y las diversas tradiciones existentes en los Estados miembros han provocado no pocos malentendidos en el debate a escala europea. Para describir los servicios de interés general se utilizan en los Estados miembros términos y definiciones diversos, como no podía ser menos si tenemos en cuenta las diferencias históricas, económicas, culturales y políticas que existen entre ellos. La terminología comunitaria procura tener en cuenta estas diferencias.
16. El término «*servicios de interés general*» no figura en el Tratado. En la práctica comunitaria, deriva de la expresión «servicios de interés económico general», que sí recoge el Tratado. Más amplio que este último, abarca los servicios, sometidos o no a la disciplina de mercado, que las autoridades públicas consideran de interés general y están sometidos a obligaciones específicas de servicio público.
17. La expresión «*servicios de interés económico general*», utilizada en el artículo 16 y en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado, no aparece definida ni en el Tratado ni en el Derecho derivado. Sin embargo, en la práctica comunitaria, se suele designar con este término aquellos servicios de naturaleza económica a los que los Estados miembros o la Comunidad imponen obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general. Por consiguiente, entran dentro de este concepto ciertos servicios prestados por las grandes industrias de redes, como el transporte, los servicios postales, la energía y las comunicaciones. Sin embargo, esta expresión abarca igualmente otras actividades económicas sometidas también a obligaciones de servicio público.
18. El presente Libro Verde aborda principal, pero no exclusivamente, cuestiones relacionadas con los «servicios de interés económico general», en consonancia con el propio Tratado, que se centra principalmente en las actividades económicas. La expresión «servicios de interés general» sólo se utiliza en el presente documento cuando el texto alude también a los servicios no económicos o cuando no es necesario precisar la naturaleza económica o no económica de los servicios a los que se hace referencia.

19. Los términos «servicio de interés general» y «servicio de interés económico general» no deben confundirse con la expresión «*servicio público*», un término más ambiguo que puede tener diversos significados y, por tanto, inducir a confusión. Con esta expresión se alude a veces al hecho de que un determinado servicio se ofrece al público en general, mientras que otras veces lo que se quiere resaltar es que se ha asignado a un servicio una misión específica de interés público o se hace referencia al régimen de propiedad o al estatuto de la entidad que presta el servicio en cuestión⁹. Por esta razón, dicho término no se utiliza en el presente documento.
20. Otra expresión que se utiliza en el presente documento es la de «*obligaciones de servicio público*». Alude a las obligaciones específicas impuestas por los poderes públicos al proveedor del servicio con el fin de garantizar la consecución de ciertos objetivos de interés público, por ejemplo en materia de transporte aéreo, ferroviario y por carretera, o en el sector de la energía. Estas obligaciones pueden aplicarse a escala regional, nacional o comunitaria.
21. El término «*empresa pública*» también suele utilizarse, por lo general, para definir el régimen de propiedad del proveedor de un servicio. El Tratado prevé a este respecto una estricta neutralidad. Con arreglo al Derecho comunitario, es irrelevante que los proveedores de servicios de interés general sean públicos o privados; todos están sujetos a los mismos derechos y obligaciones.

1.2. El papel esencial y cambiante de las autoridades públicas

22. Normalmente, el mercado asegura la asignación óptima de recursos en beneficio del conjunto de la sociedad. Sin embargo, algunos servicios de interés general no pueden ser prestados satisfactoriamente por los mercados, bien porque los precios de mercado son inasequibles para los consumidores con escaso poder adquisitivo, bien porque el coste que entraña su prestación no podría ser sufragado por los precios de mercado. Por esta razón, una de las principales responsabilidades de las autoridades públicas ha sido siempre velar por la cobertura de estas necesidades colectivas y cualitativas básicas y por la preservación de los servicios de interés general en caso de que las fuerzas del mercado no puedan garantizar estos aspectos. Esta responsabilidad sigue revistiendo hoy una importancia capital.
23. Lo que sí ha cambiado, en cambio, es la forma en que los poderes públicos cumplen sus obligaciones hacia los ciudadanos. En efecto, su papel en relación con los servicios de interés general ha de adaptarse constantemente a los cambios económicos, tecnológicos y sociales. En Europa, ciertos servicios de interés general han sido prestados tradicionalmente por las autoridades públicas. Sin embargo, cada vez es más habitual que estas confíen su prestación a empresas públicas o privadas o a consorcios mixtos entre los sectores público y privado¹⁰, limitándose, por su parte,

⁹ A menudo se confunden los términos «servicio público» y «sector público». Con este último término se hace referencia a todas las administraciones públicas y a todas las empresas controladas por autoridades públicas

¹⁰ La Comisión tiene intención de publicar un libro verde sobre la contratación pública y los consorcios mixtos entre los sectores público y privado en el segundo semestre de 2003. En su Comunicación titulada «Desarrollo de la red transeuropea de transporte: Financiaciones innovadoras - Interoperabilidad del telepeaje», COM(2003) 132 final de 23.4.2003, la Comisión examinó estas asociaciones a la luz de la necesidad de encontrar soluciones de financiación para el desarrollo de la red de transporte

a definir los objetivos públicos, así como a supervisar, regular y, en su caso, financiar dichos servicios.

24. Esta tendencia no debería suponer la renuncia por parte de los poderes públicos a la responsabilidad que les incumbe como garantes de la consecución de los objetivos de interés general. Las autoridades públicas deberían tener siempre la capacidad de definir, gracias a instrumentos de reglamentación apropiados, las políticas nacionales, regionales o locales relacionadas con estos servicios y de velar por su puesta en práctica. Sin embargo, esta evolución desde la prestación por las autoridades públicas hacia la prestación por organismos separados ha reforzado la transparencia por lo que respecta a la organización, el coste y la financiación de estos servicios, lo que se traduce en un debate más amplio y en un control democrático más estricto de los modos de prestación y financiación de los servicios de interés general. Dicha transparencia reforzada reduce asimismo la posibilidad de recurrir a mecanismos de financiación que limiten la competencia en estos mercados.
25. En la Unión Europea, la creación del mercado interior ha acelerado este proceso. Al mismo tiempo, el papel cambiante de los poderes públicos por lo que respecta a la prestación de servicios de interés general también ha influido en el desarrollo de las políticas comunitarias.
26. El proceso de integración europea nunca ha puesto en tela de juicio la responsabilidad primaria de los poderes públicos ni su capacidad para decidir las modalidades que consideren oportunas en materia de regulación de las actividades de mercado. La Comisión desea reafirmar esta responsabilidad estimulando un debate europeo sobre las decisiones políticas que han de adoptarse a escala europea en el ámbito de los servicios de interés general. Las conclusiones que se extraigan de este debate sentarán las bases para definir las futuras políticas comunitarias en este ámbito.

2. ALCANCE DE LA ACCIÓN COMUNITARIA

27. Por lo que se refiere al alcance de la acción comunitaria, en esta sección se abordan tres cuestiones principales:
 - ¿Cómo deberían delimitarse, a la luz del principio de subsidiariedad, las responsabilidades en el ámbito de los servicios de interés general entre la Comunidad y los Estados miembros, incluidas las administraciones regionales y locales?
 - ¿Debería basarse la acción comunitaria en un planteamiento esencialmente sectorial o debería establecerse un marco general?
 - ¿Qué incidencia tiene en el alcance de la acción comunitaria la distinción entre servicios económicos y servicios no económicos?

2.1. ¿Qué tipo de subsidiariedad?

28. En el campo de los servicios de interés general, la delimitación de funciones y competencias entre la Comunidad y los Estados miembros es una cuestión compleja

que provoca en ocasiones malentendidos y frustración entre los consumidores, los usuarios y los operadores.

29. El Tratado no menciona el funcionamiento de los servicios de interés general entre los objetivos comunitarios y no atribuye a la Comunidad competencias positivas específicas en este ámbito. En la actualidad, salvo una referencia sectorial en el título consagrado a los transportes¹¹, se hace referencia a estos servicios en dos disposiciones del Tratado:
- El artículo 16 encomienda a la Comunidad y a los Estados miembros la responsabilidad de velar, con arreglo a sus competencias respectivas, por que sus políticas permitan que los servicios de interés económico general cumplan su cometido. Esta disposición consagra un principio del Tratado, pero no dota a la Comunidad de medios de acción específicos al respecto.
 - El apartado 2 del artículo 86 reconoce implícitamente el derecho de los Estados miembros a imponer obligaciones específicas de servicio público a los operadores económicos. Establece un principio fundamental que garantiza la prestación y el desarrollo de servicios de interés económico general en el mercado común. Los proveedores de servicios de interés general sólo están eximidos de la aplicación de las normas del Tratado en aquellos casos en que sea estrictamente necesario para poder cumplir su misión de interés general. En caso de conflicto, por tanto, el cumplimiento de una misión de servicio público puede efectivamente prevalecer sobre la aplicación de las normas comunitarias, incluidas las normas sobre competencia y mercado interior, en las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 86¹². De esta forma, el Tratado protege la realización eficaz de una misión de interés general, pero no necesariamente al proveedor de la misma.
30. Además, según se establece en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión¹³.
31. La definición, organización, financiación y supervisión de los servicios de interés general incumbe primariamente a las autoridades nacionales, regionales y locales. La Comunidad, por su parte, posee competencias en una serie de ámbitos que guardan igualmente relación con estos servicios: mercado interior, competencia y ayudas estatales, libre circulación, política social, transporte, medio ambiente, salud, política de los consumidores, redes transeuropeas, industria, cohesión económica y social, investigación, comercio, cooperación al desarrollo, y fiscalidad. Las competencias y las responsabilidades que le confiere el Tratado ofrecen a la Comunidad numerosos y variados medios para velar por que todos los ciudadanos en la Unión Europea tengan acceso a servicios de interés general de calidad.

Los servicios de interés general relacionados con el bienestar y la protección social son indiscutiblemente competencia de las autoridades nacionales, regionales y locales. Sin embargo, se reconoce a la Comunidad un papel de promoción de la

¹¹ Véase el artículo 73 del Tratado

¹² En su Comunicación sobre los servicios de interés general en Europa de 2000, la Comisión explicó los tres principios que subyacen a la aplicación de estas disposiciones, es decir los principios de neutralidad, libertad de definición y proporcionalidad

¹³ Véase el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales

cooperación y la coordinación en estos ámbitos. La Comisión está particularmente interesada en promover la cooperación entre los Estados miembros sobre cuestiones relacionadas con la modernización de los sistemas de protección social.

32. Por lo que se refiere a la necesidad y la intensidad de la acción comunitaria y al papel de los Estados miembros, los servicios de interés general pueden clasificarse en tres categorías:

(1) Servicios de interés económico general prestados por grandes industrias de redes

Desde los años ochenta, la Comunidad viene procediendo a la apertura gradual de los mercados para las grandes industrias de redes —telecomunicaciones, servicios postales, electricidad, gas, transportes—, en las que pueden prestarse servicios de interés económico general. Al mismo tiempo, ha adoptado para estos servicios un marco regulador global en el que se especifican las obligaciones de servicio público a escala europea y se incluyen aspectos tales como el servicio universal, los derechos de los consumidores y usuarios, y consideraciones en materia de salud y seguridad. Estas industrias presentan una dimensión comunitaria indiscutible y constituyen un ámbito en el que la necesidad de definir un concepto de interés general europeo se deja sentir con particular fuerza. Así se reconoce en el título XV del Tratado, que atribuye a la Comunidad una responsabilidad específica en materia de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía, con el doble objetivo de mejorar el funcionamiento del mercado interior y de reforzar la cohesión económica y social.

(2) Otros servicios de interés económico general

Otros servicios de interés económico general, como la gestión de residuos, el abastecimiento de agua o los servicios públicos de radiodifusión, no están sujetos a un régimen regulador global de ámbito comunitario. En general, la prestación y la organización de estos servicios están sometidas a las normas en materia de mercado interior, competencia y ayudas estatales, siempre que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros. Además, ciertas normas comunitarias específicas, como la legislación en materia de medio ambiente, pueden aplicarse a determinados aspectos de la prestación de estos servicios.

Así, por ejemplo, en lo que respecta a la eliminación de residuos (p. ej. en vertederos), en la legislación comunitaria en este ámbito se incluyen disposiciones que establecen el «principio de proximidad»¹⁴, en virtud del cual los residuos deben eliminarse lo más cerca posible del lugar en que fueron generados.

Por lo que respecta a la radiodifusión televisiva, la coordinación del régimen regulador a escala comunitaria se establece en la Directiva «Televisión sin fronteras»¹⁵, en particular en relación con los actos de gran importancia para la

¹⁴ Véanse en particular la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos, DO L 194 de 25.7.1975, p. 39; y el Reglamento (CEE) n° 259/93 del Consejo relativo a los traslados de residuos, DO L 30 de 6.2.1993, p. 1

¹⁵ Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, DO L 298 de 17.10.1989, p. 23

sociedad, la promoción de obras europeas y producciones independientes, la publicidad y la protección de menores. Dada la importancia que revisten los servicios públicos de radiodifusión de cara a la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad, se anexó al Tratado de Amsterdam un Protocolo específico sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros. En su Comunicación titulada «Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital»¹⁶, la Comisión estableció una serie de principios para la regulación de estos servicios. Posteriormente precisó su enfoque en una Comunicación de 17 de octubre de 2001 sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión¹⁷. La Comisión toma particularmente en consideración el hecho de que el sector audiovisual en la Comunidad Europea se caracteriza por un sistema dual que incluye organismos de radiodifusión públicos y privados.

(3) *Servicios de naturaleza no económica y servicios sin efecto en el comercio*

Los servicios de interés general de naturaleza no económica y los servicios sin efecto en el comercio entre los Estados miembros no están sujetos a normas específicas comunitarias ni tampoco a las normas sobre mercado interior, competencia y ayudas estatales del Tratado. Sí están sometidos, en cambio, a las normas comunitarias aplicables a las actividades no económicas y a las actividades que no tienen efecto en el comercio intracomunitario, incluido el principio fundamental de no discriminación.

33. Así pues, la Comunidad ha puesto a punto una política en materia de servicios de interés general que se basa en diversos grados de acción y en el uso de instrumentos diferentes. Por una parte, sin embargo, la creación de un marco sectorial de ámbito comunitario no garantiza por sí sola la accesibilidad de todos los ciudadanos a servicios eficaces y de calidad en toda la Unión Europea. Corresponde a las autoridades competentes en los Estados miembros especificar y completar las normas comunitarias relativas a las obligaciones de servicio público y supervisar su aplicación. Por otra parte, la Comisión puede adoptar medidas específicas directas para garantizar el cumplimiento de las normas comunitarias en materia de competencia y ayudas estatales. Esta situación podría dar la impresión de un cierto desequilibrio en la acción comunitaria, que podría acabar afectando a su credibilidad.
34. La legislación comunitaria en materia de industrias de redes ha tenido en cuenta la importancia que revisten las administraciones públicas de los Estados miembros en la aplicación de la normativa en materia de servicios de interés general, exigiendo la creación de autoridades de reglamentación independientes. La legislación comunitaria deja a la discreción de los Estados miembros las modalidades institucionales concretas relativas a estas autoridades reguladoras. Podría tratarse, por

¹⁶ COM(1999) 657 de 14.12.1999

¹⁷ DO C 320 de 15.11.2001, p. 5. En esta Comunicación, la Comisión reconoce la importancia que reviste la radiodifusión pública de cara a la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo al Tratado de Amsterdam. Los Estados miembros son competentes para definir y elegir la forma de financiación del servicio público y son libres para considerar misión de servicio público una amplia variedad de programas que puede incluir, por ejemplo, espectáculos y actos deportivos. Corresponde a la Comisión verificar que no existan prácticas abusivas ni compensaciones excesivas, con arreglo a los criterios específicos previstos en la Comunicación

tanto, de un organismo existente o del ministerio responsable del sector. Esta última solución, que ha sido adoptada por unos pocos Estados miembros, ha planteado problemas por lo que respecta a la independencia de la autoridad reguladora nacional en algunos casos en que el Estado miembro también ostenta la propiedad o el control de las empresas que operan en el sector. La importancia, así como la naturaleza permanente, compleja y cambiante de los trabajos de regulación, requieren a menudo la especialización e independencia de un organismo regulador sectorial¹⁸. La existencia de un organismo de estas características es imprescindible para completar la acción de las autoridades responsables en materia de competencia por lo que respecta a los objetivos, la especialización sectorial, y la planificación y continuidad de la intervención. En concreto, a los organismos reguladores específicos les toca desempeñar un papel de primer orden como garantes de la prestación de servicios de interés general, la existencia de condiciones de competencia leal, la prevención de la interrupción del servicio o de su prestación y un nivel apropiado de protección de los consumidores. En casi todos los Estados miembros se han creado organismos de esta índole para los sectores correspondientes. Sin embargo, incluso en aquellos casos en que existe una autoridad reguladora sectorial, el Gobierno —es decir, el ministerio competente— sigue ostentando a menudo la responsabilidad de ciertas decisiones reguladoras.

35. Por otra parte, la legislación y la práctica comunitarias fomentan la cooperación y el intercambio de ejemplos de buenas prácticas entre las autoridades reguladoras de los Estados miembros, así como entre estas y la Comisión. Si bien la creación de autoridades nacionales de reglamentación es ya, en gran medida, una realidad, la creación de organismos reguladores europeos para los servicios de interés general o el refuerzo de la cooperación entre las autoridades de reglamentación de los distintos Estados miembros (por ejemplo en forma de redes estructuradas) son aspectos que siguen sin examinarse de forma pormenorizada y que podrían plantear interrogantes. Entre los objetivos en este sentido destacan la necesidad de alcanzar un cierto grado de coherencia entre los enfoques reguladores nacionales a fin de evitar distorsiones ocasionadas por su diversidad que pudieran afectar al buen funcionamiento del mercado interior, así como la necesidad de mejorar el funcionamiento de estos servicios.

36. Se someten a debate las siguientes preguntas:

- (1) ¿Debería incluirse entre los objetivos de la Comunidad el desarrollo de servicios de interés general de calidad? ¿Deberían atribuirse a la Comunidad competencias jurídicas adicionales en el ámbito de los servicios de interés general, ya sean de carácter económico o no económico?
- (2) ¿Es preciso especificar la delimitación de responsabilidades entre la Comunidad y las diferentes administraciones de los Estados miembros? ¿Es preciso clarificar el concepto de «servicio sin efecto en el comercio entre los Estados miembros»?

¹⁸

En la Decisión 2002/627/CE de la Comisión, de 29 de julio de 2002, por la que se establece el Grupo de entidades reguladoras europeas de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, DO L 200 de 30.7.2002, figura una definición de una autoridad de reglamentación sectorial: «A efectos de la presente Decisión se entenderá por “autoridad nacional de reglamentación pertinente”, la autoridad pública establecida en cada Estado miembro para supervisar la interpretación y la aplicación cotidiana de las disposiciones de las directivas relativas a las redes y a los servicios de comunicaciones electrónicas, según se define en la Directiva marco»

En caso afirmativo, ¿de qué forma?

- (3) ¿Debería establecerse un marco regulador comunitario para otros servicios distintos de las grandes industrias de redes mencionadas en el punto 32?
- (4) ¿Debería mejorarse el marco institucional? ¿De qué forma? ¿Cuáles deberían ser las funciones respectivas de las autoridades de reglamentación y de las autoridades responsables de la competencia? ¿Es conveniente establecer un regulador europeo para cada sector regulado o redes de reguladores nacionales estructuradas a escala europea?

2.2. Legislación sectorial y marco jurídico general

- 37. A la hora de legislar sobre los servicios de interés general, la Comunidad ha seguido hasta la fecha un planteamiento sectorial. De esta forma, se ha desarrollado un corpus legislativo completo de carácter sectorial para diferentes industrias de redes tales como las comunicaciones electrónicas, los servicios postales, el gas y la electricidad, y el transporte, en las que pueden prestarse servicios de interés económico general. A la vista de la experiencia acumulada, se planteó la cuestión de si sería oportuno poner a punto un marco europeo común para asegurar la aplicación coherente a nivel comunitario de los principios que subyacen al artículo 16 del Tratado. En este contexto, la Comisión se comprometió, en el Consejo Europeo de Laeken, a encontrar el instrumento más idóneo para garantizar el desarrollo de servicios de interés general de calidad en la Unión Europea, de forma estrictamente coherente con el conjunto de las políticas comunitarias.
- 38. Un instrumento general de esta índole podría definir, precisar y consolidar los objetivos y los principios comunes a todos los tipos de servicios de interés general o a varios de ellos en ámbitos de competencia comunitaria. Además, serviría de base para nuevas disposiciones legislativas sectoriales, que podrían poner en práctica los objetivos definidos en el instrumento marco, simplificando y consolidando así el mercado interior del sector.
- 39. La consolidación del acervo comunitario podría basarse en elementos comunes de la legislación sectorial en vigor y contribuiría a asegurar la coherencia global de los planteamientos adoptados en los diferentes sectores que prestan servicios de interés general. Tendría además un notable valor simbólico, ya que pondría de manifiesto el planteamiento comunitario y la existencia de un concepto comunitario de servicios de interés general. Además, la consolidación podría ayudar a los nuevos Estados miembros a desarrollar sus estrategias en materia de reglamentación en este campo.
- 40. Sin embargo, un planteamiento de esta índole también tendría sus límites, ya que un instrumento marco en el que se definieran los objetivos y los principios comunes sería forzosamente de naturaleza general y debería basarse en el denominador común extraído de diferentes servicios con características muy dispares. Para mantener los niveles de protección actuales, dicho instrumento debería completarse con legislación sectorial en la que se establecerían disposiciones más detalladas a fin de tener en cuenta las peculiaridades de los diferentes servicios de interés general. Por otra parte, el artículo 16 no establece un fundamento jurídico para la adopción de un instrumento específico. Otras disposiciones del Tratado podrían servir como fundamento jurídico según el contenido del instrumento. Así, por ejemplo, podría

utilizarse a tal fin el artículo 95, pero un instrumento marco basado en esta disposición debería limitarse a los servicios de interés *económico* general que tengan efecto en el comercio intracomunitario. De esta forma, quedarían excluidos de su ámbito de aplicación numerosos sectores importantes en razón de su naturaleza no económica o de su efecto limitado en el comercio. En caso de que se considerase conveniente adoptar legislación comunitaria en estos sectores, quizá el procedimiento más idóneo para disponer de un fundamento jurídico apropiado sería una modificación del Tratado.

41. Por lo que se refiere a su forma jurídica, la consolidación de los objetivos y los principios comunes podría establecerse en un instrumento legislativo (directiva o reglamento) o en un acto de carácter no legislativo (recomendación, comunicación, directrices o acuerdo interinstitucional). Estos instrumentos difieren no solo por sus efectos jurídicos, sino también por el grado de participación de las instituciones comunitarias en su procedimiento de adopción¹⁹.
42. Se someten a debate las siguientes preguntas:

- (5) ¿Es conveniente el establecimiento de un marco comunitario general para los servicios de interés general? ¿Cuál sería su valor añadido en relación con la legislación sectorial existente? ¿Qué sectores, materias y derechos debería abarcar? ¿Qué tipo de instrumento debería utilizarse (directiva, reglamento, recomendación, comunicación, directrices o acuerdo interinstitucional)?
- (6) ¿Cuál ha sido hasta la fecha la incidencia de la regulación sectorial? ¿Ha dado lugar a incoherencias?

2.3. SERVICIOS ECONÓMICOS Y SERVICIOS NO ECONÓMICOS

43. La distinción entre servicios de naturaleza económica y servicios de naturaleza no económica es importante, ya que unos y otros no se rigen por las mismas normas del Tratado. Así, por ejemplo, ciertas disposiciones, como los principios de no discriminación y libre circulación de personas, se aplican al acceso a todo tipo de servicios. Las normas en materia de contratación pública son aplicables a los bienes, servicios y obras adquiridos o contratados por organismos públicos con vistas a la prestación de servicios de naturaleza tanto económica como no económica. En cambio, la libertad de prestación de servicios, el derecho de establecimiento y las normas en materia de competencia y ayudas estatales del Tratado sólo se aplican a las actividades económicas. De igual forma, el artículo 16 del Tratado y el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales únicamente se refieren a los servicios de interés *económico* general.
44. Por lo que se respecta a la distinción entre servicios de naturaleza económica y servicios de naturaleza no económica, se entiende por actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado²⁰. Así

¹⁹ Cabe recordar al respecto que los instrumentos jurídicos de la Unión están siendo objeto de debate en la Convención Europea. En efecto, los artículos 24 a 28 del anteproyecto de tratado constitucional establecen la gama de instrumentos jurídicos propuesta

²⁰ Sentencia en los asuntos acumulados C-180-184/98, Pavel Pavlov y otros/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Rec. 2000, p. I-6451

pues, los servicios económicos y no económicos pueden coexistir en un mismo sector e incluso, a veces, ser prestados por una misma organización. Además, si bien es posible que no exista mercado para la prestación de determinados servicios al público, podría existir un mercado ascendente en el que las empresas contratasen su prestación con las autoridades públicas. Las normas en materia de mercado interior, competencia y ayudas estatales son aplicables a estos mercados ascendentes.

45. La gama de servicios disponibles en un determinado mercado depende de la evolución tecnológica, económica y social y ha cambiado a lo largo de los años. La distinción entre actividades económicas y actividades no económicas es, por tanto, dinámica y está en evolución constante. Un número cada vez mayor de actividades ha adquirido relevancia económica a lo largo de las últimas décadas, al tiempo que se difuminaba esta distinción para un número cada vez mayor de servicios. En su Comunicación de 2000, la Comisión presentó una serie de ejemplos de actividades no económicas²¹. Estos ejemplos atañen especialmente a cuestiones que son intrínsecamente prerrogativa del Estado, como la educación nacional y los regímenes básicos de seguridad social obligatorios, y a ciertas actividades ejercidas por organismos cuyas funciones son esencialmente sociales y que no tienen por objeto emprender actividades industriales o comerciales. Dado que esta distinción no es estática en el tiempo, la Comisión destacó, en su Informe al Consejo Europeo de Laeken, que no sería ni posible ni deseable elaborar *a priori* una lista definitiva de todos los servicios de interés general que deben considerarse «no económicos»²².
46. Aunque el carácter cambiante y dinámico de esta distinción no ha planteado por el momento problemas en la práctica de la Comisión, no deja de suscitar inquietud, especialmente entre los proveedores de servicios no económicos, que reclaman mayor seguridad jurídica por lo que respecta a su entorno regulador.
47. Además, el futuro de los servicios de interés general no económicos, ya estén relacionados con prerrogativas del Estado o ligados a sectores sensibles como la cultura, la educación, la sanidad o los servicios sociales, plantea una serie de interrogantes a escala europea, por ejemplo en relación con el contenido del modelo europeo de sociedad. El papel activo de las organizaciones de beneficencia, humanitarias y de voluntariado explica en parte la importancia que los ciudadanos europeos atribuyen a estas cuestiones.
48. Se someten a debate las siguientes preguntas:

- (7) ¿Es preciso especificar los criterios utilizados para determinar si un servicio es de naturaleza económica o no económica? ¿Debería precisarse la situación de las organizaciones sin ánimo de lucro y de las organizaciones que ejercen en gran medida funciones sociales?
- (8) ¿Cuál debería ser el papel de la Comunidad en relación con los servicios no económicos de interés general?

²¹ DO C 17 de 19.1.2001, p. 4 (puntos 28 a 30)

²² COM(2001) 598 de 17.10.2001 (punto 30)

3. ¿HACIA UN CONCEPTO COMUNITARIO DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL?

49. Probablemente no sea ni posible ni conveniente acuñar una definición europea única y global del contenido de los servicios de interés general. La legislación comunitaria vigente en materia de servicios de interés económico general contiene sin embargo una serie de elementos comunes que podrían servir de base para la definición de un concepto comunitario de estos servicios. Entre estos elementos destacan los siguientes: servicio universal, continuidad, calidad del servicio, asequibilidad, y protección de los usuarios y los consumidores. Todos ellos remiten a valores y objetivos comunitarios. Han sido incorporados como obligaciones en las legislaciones respectivas y tienen como objeto garantizar objetivos tales como la eficacia económica, la cohesión social o territorial y la protección y la seguridad de todos los ciudadanos. Pueden ser completados asimismo por obligaciones más específicas en función de las características del sector de que se trate. Aunque han sido desarrollados para ciertas industrias de redes, podrían resultar asimismo pertinentes para los servicios sociales.

3.1. Un conjunto común de obligaciones

3.1.1 *Servicio universal*

50. El concepto de servicio universal designa un conjunto de requisitos de interés general que garantizan que ciertos servicios se ponen a disposición, con una calidad especificada, de todos los consumidores y usuarios en todo el territorio de un Estado miembro con independencia de su situación geográfica y, en función de las circunstancias nacionales específicas, a un precio asequible²³. Este concepto, acuñado específicamente para ciertas industrias de redes (p. ej. las telecomunicaciones, la electricidad y los servicios postales), reconoce a todos los ciudadanos el derecho a acceder a ciertos servicios considerados esenciales e impone a las industrias la obligación de prestar un servicio definido en condiciones especificadas, incluida una cobertura territorial completa. En un entorno de mercado liberalizado, una obligación de servicio universal garantiza que todos los ciudadanos tienen acceso al servicio a un precio asequible, y que se mantiene —y, en su caso, se mejora— su calidad.
51. El concepto de servicio universal tiene carácter dinámico, lo que permite garantizar que los requisitos de interés general tienen en cuenta la evolución política, social, económica y tecnológica y, en su caso, se adaptan regularmente a las necesidades cambiantes de los ciudadanos.
52. Se trata además de un concepto flexible, plenamente compatible con el principio de subsidiariedad. Cuando los principios fundamentales de servicio universal se definen a escala comunitaria, su aplicación puede encomendarse a los Estados miembros, lo que permite tener en cuenta tradiciones diferentes y circunstancias nacionales o regionales específicas. Además, el concepto de servicio universal puede aplicarse a diversas estructuras de mercado, pudiendo utilizarse, por tanto, para regular servicios

²³ Véase el apartado 1 del artículo 3 de la 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»), DO L 108 de 24.4.2002, p. 51

que se encuentran en diferentes etapas del proceso de liberalización y apertura del mercado.

53. A lo largo de las dos últimas décadas, el concepto de servicio universal se ha convertido en un pilar importante e insustituible de la política comunitaria en materia de servicios de interés económico general. Ha permitido abordar requisitos de interés público en ámbitos tales como la eficacia económica, los avances tecnológicos, la protección del medio ambiente, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, los derechos de los consumidores y las medidas específicas relativas a la discapacidad, la edad o la educación. Este concepto ha contribuido asimismo a reducir los niveles de desigualdad por lo que respecta a las condiciones de vida y a las oportunidades en los Estados miembros.
54. La aplicación del principio de servicio universal es una tarea compleja y exigente para los autoridades nacionales de reglamentación, que, en muchos casos, son de reciente creación y cuya experiencia es, por tanto, necesariamente limitada. A escala comunitaria, los derechos de acceso a los servicios se definen en diversas Directivas, pero las instituciones comunitarias no pueden garantizar por sí solas su efectivo ejercicio, con lo que se corre el riesgo de que estos derechos, consagrados en la legislación comunitaria, sigan siendo puramente teóricos, incluso si han sido formalmente incorporados a la legislación nacional.

3.1.2 Continuidad

55. Un cierto número de servicios de interés general requieren un elemento de continuidad: es decir, el proveedor debe velar por que el servicio se preste de forma ininterrumpida. En relación con algunos servicios, este requisito puede redundar en beneficio del propio proveedor, por lo que no sería necesario imponer legalmente a los operadores una obligación de continuidad. A nivel nacional, es preciso encontrar la forma de conciliar este requisito con el derecho de huelga de los trabajadores y con el respeto del Estado de Derecho.
56. El requisito de asegurar un servicio continuo no se recoge sistemáticamente en la legislación comunitaria sectorial: en algunos casos, esta prevé explícitamente una obligación de continuidad²⁴, mientras que en otros, pese a no recoger expresamente ese requisito, se autoriza explícitamente a los Estados miembros a imponer esta obligación a los proveedores de servicios²⁵.

²⁴ Así, por ejemplo, el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva sobre servicios postales impone a los Estados miembros la obligación de garantizar «una oferta de servicios postales [...] prestados de forma permanente». Véase la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad, DO L 15 de 21.1.1998, p. 14

²⁵ El apartado 2 del artículo 3 de la Directiva sobre la electricidad establece que «los Estados miembros podrán imponer a las compañías de electricidad obligaciones de servicio público de interés económico general, que podrán referirse a la seguridad, incluida [...] la regularidad [...] de los suministros [...]; estas obligaciones de servicio público deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables; dichas obligaciones de servicio público, así como su posible revisión, serán publicadas y comunicadas sin demora a la Comisión por los Estados miembros». Véase la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, DO L 27 de 30.1.1997, p. 20

3.1.3 *Calidad del servicio*

57. La definición, supervisión y ejecución de los requisitos en materia de calidad por parte de las autoridades públicas se han convertido en elementos clave de la regulación de los servicios de interés general.
58. En los sectores que han sido liberalizados, la Comunidad no deja el mantenimiento y el desarrollo de la calidad de los servicios únicamente en manos de las fuerzas del mercado. Si bien, en líneas generales, corresponde a los Estados miembros definir los niveles de calidad de los servicios de interés general, la legislación comunitaria define, en algunos casos, condiciones en materia de calidad, por ejemplo aspectos relacionados con la seguridad, la exactitud y la transparencia de la facturación, la cobertura territorial y la protección contra la interrupción del servicio. En otros casos, los Estados miembros tienen el derecho o la obligación de fijar normas de calidad. Además, en ocasiones se exige a los Estados miembros que supervisen y garanticen el cumplimiento de las normas de calidad y aseguren la publicación de información sobre las mismas y sobre el rendimiento efectivo de los operadores. A nivel comunitario, la regulación más elaborada en materia de calidad se encuentra en la legislación relativa a los servicios postales y a los servicios de comunicaciones electrónicas.
59. Además, la Comisión ha adoptado medidas de carácter no reglamentario destinadas a promover la calidad de los servicios de interés económico general (instrumentos financieros, normas europeas voluntarias e intercambio de buenas prácticas). Así, por ejemplo, en los sectores de la electricidad y el gas, la Comunidad promueve la cooperación voluntaria entre los organismos reguladores.

3.1.4. *Asequibilidad*

60. El concepto de asequibilidad, desarrollado inicialmente en el marco de la regulación de los servicios de telecomunicaciones, se introdujo posteriormente en la reglamentación de los servicios postales²⁶. En virtud de este principio, un servicio de interés económico general debe ofrecerse a un precio asequible de manera que sea accesible para todos. La aplicación del principio de asequibilidad contribuye a la cohesión económica y social en los Estados miembros.
61. La legislación sectorial en vigor no especifica los criterios que deben utilizarse para determinar qué se entiende por precios asequibles. Estos criterios deben ser definidos por los Estados miembros. Podrían fijarse atendiendo, por ejemplo, al índice de penetración o al precio de una cesta de servicios básicos en relación con la renta disponible de ciertas categorías de clientes. Se debería prestar especial atención a las necesidades y capacidades de los grupos vulnerables y marginales. Por último, una vez establecido un nivel de asequibilidad, los Estados miembros deberían garantizar su cumplimiento, poniendo a punto un mecanismo de control de precios (precios máximos, equiparación geográfica) o concediendo subvenciones a las personas afectadas.

²⁶ En el contexto de la propuesta de modificación de la Directiva sobre el gas y la electricidad se está discutiendo el concepto de «facturación razonable»

3.1.5. *Protección de los consumidores y usuarios*

62. Las normas horizontales en materia de protección de los consumidores se aplican a los servicios de interés general de la misma manera que a otros sectores de la economía. Además, dada la particular importancia económica y social de estos servicios, en la legislación comunitaria sectorial se han adoptado medidas específicas destinadas a responder a las preocupaciones y necesidades de los consumidores y las empresas, en particular su derecho a acceder a servicios internacionales de calidad²⁷. En la legislación sectorial en materia de comunicaciones electrónicas, servicios postales, energía (electricidad y gas), transporte y radiodifusión se definen una serie de derechos que asisten a los consumidores y usuarios. En la Estrategia de la Comisión en materia de política de los consumidores 2002-2006²⁸ se reconoce que los servicios de interés general constituyen uno de los ámbitos políticos en los que es preciso actuar para asegurar un elevado nivel de protección de los consumidores.
63. La Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general de septiembre de 2000²⁹ establece una serie de principios que pueden ser de utilidad a la hora de definir las necesidades de los consumidores y usuarios en este ámbito. Entre ellos destacan la buena calidad del servicio, niveles elevados de protección de la salud y de seguridad física de los servicios, la transparencia (por ejemplo de las tarifas, los contratos, la elección y la financiación de los proveedores), la elección del servicio y del proveedor, una competencia efectiva entre proveedores, la existencia de organismos reguladores, la disponibilidad de mecanismos de solución de conflictos, la representación y participación activa de los consumidores y usuarios en la definición y evaluación de los servicios, y la elección de la forma de pago. En la Comunicación se destaca que una garantía de acceso universal, continuidad, gran calidad y asequibilidad constituyen elementos fundamentales de una política de los consumidores en el ámbito de los servicios de interés económico general. Se hace hincapié asimismo en la necesidad de abordar otros intereses de los ciudadanos, de carácter más general, como un alto nivel de protección del medio ambiente, las necesidades específicas de ciertas categorías de la población como las personas con discapacidad y los ciudadanos con ingresos reducidos, y una cobertura territorial completa de servicios esenciales en áreas lejanas o inaccesibles.
64. Se someten a debate las siguientes preguntas:

²⁷ Por ejemplo, en el transporte aéreo, ello incluye medidas contra el exceso de reservas (*over-booking*) y un régimen de indemnización en caso de denegación de embarque

²⁸ COM(2002) 208, DO C 137 de 8.6.2002, p. 2

²⁹ DO C 17 de 19.1.2001, p. 4

- (9) ¿Deberían incluirse otros requisitos en un concepto común de servicios de interés general? ¿Cuál es la eficacia de los requisitos existentes de cara a la consecución de los objetivos de cohesión social y territorial?
- (10) ¿Deberían ampliarse todos estos requisitos o algunos de ellos a los servicios en los que no se aplican actualmente?
- (11) ¿Qué aspectos de la reglamentación de estos requisitos deberían abordarse a escala comunitaria y cuáles deberían dejarse a los Estados miembros?
- (12) ¿Se han puesto efectivamente en práctica estos requisitos en los ámbitos en que son aplicables?
- (13) ¿Deberían aplicarse todos estos requisitos o algunos de ellos también a los servicios de interés general de naturaleza no económica?

3.2. Otras obligaciones específicas

65. El conjunto común de obligaciones de servicio público al que se ha hecho referencia podría completarse con una serie de obligaciones sectoriales de interés general. Entre ellas destacan la protección y la seguridad, la seguridad del suministro, el acceso a las redes y la interconexión de las mismas, y el pluralismo de los medios de comunicación.

66. *Protección y seguridad*

En un mundo que evoluciona rápidamente y de forma dramática, los ciudadanos en la Unión Europea necesitan sentirse, y estar realmente, seguros y protegidos. Esta necesidad se deja sentir de forma cada vez más imperiosa después de varios sucesos acaecidos recientemente. En particular, la seguridad y la protección se han convertido en una prioridad en toda Europa después del 11 de septiembre de 2001. Otros sucesos posteriores han venido a poner aún más en evidencia esta preocupación³⁰. La protección y la seguridad constituyen, por consiguiente, uno de los principios fundamentales del modelo europeo de sociedad.

La protección y la seguridad hacen referencia a un conjunto común de objetivos existentes en la práctica totalidad de los Estados miembros. Se trata en esencia de prevenir cualquier tipo de acto o ataque que pueda tener efectos perjudiciales para la sociedad. Los medios para conseguir estos objetivos pueden revestir diversas formas. Tradicionalmente, estos objetivos se han perseguido en Europa por medio de servicios de interés general, por lo general bajo la égida del Estado y no siempre con fines comerciales.

Últimamente, la Comisión se esfuerza por elevar el nivel de seguridad y por adaptar un planteamiento más europeo en ciertos ámbitos, especialmente en el transporte y la energía. Cabe destacar al respecto su Comunicación titulada «*Consecuencias de los atentados sufridos por los Estados Unidos para la industria del transporte aéreo*»³¹, las propuestas que presentó a raíz de los diversos accidentes marítimos acaecidos

³⁰ El naufragio del petrolero «Prestige» y la reciente epidemia de SRAS
³¹ Con fecha de 10.10.2001

cerca de las costas europeas³², o el reciente paquete nuclear destinado a definir un enfoque comunitario en materia de seguridad nuclear³³. Estos textos remiten a una serie de objetivos que deberían perseguirse en toda Europa. A la vista del apoyo unánime que han concitado estas medidas, es de esperar que aumenten los niveles de protección y seguridad. Las razones que justifican este enfoque son múltiples y variadas. Por ejemplo, los problemas rebasan generalmente las fronteras nacionales, los convenios y las normas internacionales no tienen normalmente carácter vinculante y los Estados miembros se enfrentan a veces a los límites impuestos por la normativa comunitaria.

67. *Seguridad del suministro*

Para garantizar un elevado nivel de calidad de los servicios, es preciso que se asegure su prestación duradera a largo plazo. Por lo general, con el desarrollo del mercado interior ha aumentado considerablemente el nivel de seguridad del suministro de productos y servicios como consecuencia de la apertura de los mercados a la competencia. Sin embargo, para ciertos servicios de interés general, puede resultar necesaria una intervención pública para mejorar la seguridad del suministro, en particular para responder al riesgo de inversión insuficiente a largo plazo en infraestructuras y garantizar la disponibilidad de una capacidad suficiente.

68. En el sector de la energía, esta cuestión ha sido objeto de un amplio debate público a escala comunitaria, abierto a raíz de un Libro Verde que la Comisión publicó en 2001³⁴. Con este documento se quería entablar un debate con vistas a la definición de una estrategia de seguridad del abastecimiento energético a largo plazo destinada a asegurar la disponibilidad física ininterrumpida de los productos energéticos en el mercado, a un precio asequible para los consumidores y los usuarios, teniendo en cuenta al mismo tiempo consideraciones medioambientales y de desarrollo sostenible. En junio de 2002, la Comisión publicó una Comunicación³⁵ en la que se informaba sobre las conclusiones de este debate. Sobre la base de esta consulta, la Comisión concluía en su Informe que era necesario reforzar la coordinación de las medidas encaminadas a garantizar la seguridad del suministro en el sector. Abundando en esta misma línea, la Comisión presentó, en septiembre de 2002, dos propuestas de directiva que contribuirán a mejorar la seguridad del suministro de productos petrolíferos y gas natural en la Unión Europea³⁶.

69. Además del sector energético, otros servicios de interés general pueden suscitar igualmente inquietud por lo que respecta a la seguridad del suministro. Por lo general, sin embargo, el Derecho comunitario derivado no aborda esta cuestión.

³² Véanse, además de las últimas propuestas presentadas a raíz del accidente del Prestige, las propuestas presentadas por la Comisión Europea después del hundimiento del Erika en 1999: COM(2000) 142 y COM(2000) 802

³³ Adoptado el 6 de noviembre de 2002. Véase, en particular, la Comunicación sobre la seguridad nuclear, COM(2002) 605 final

³⁴ Libro Verde - Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético, COM(2000) 769 de 29.11.2000

³⁵ Informe final sobre el Libro Verde «Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético», COM(2002) 321 de 29.6.2002

³⁶ Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las medidas en materia de seguridad del abastecimiento de productos petrolíferos, DO C 331 E de 31.12.2002, p. 249; y propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas medidas de protección de la seguridad de abastecimiento de gas natural, DO C 331 E de 31.12.2002, p. 262

Convendría analizar, por tanto, si existen otros sectores en los que debería abordarse de forma específica la cuestión de la seguridad del suministro. Cualquier evaluación en este sentido debería tener en cuenta el hecho de que la adopción de medidas complementarias encaminadas específicamente a mejorar la seguridad del suministro entraña generalmente un coste económico adicional y podría reducir la competencia. Antes de emprender cualquier acción en este sentido, debería comprobarse, por tanto, que su coste no supere los beneficios previstos³⁷.

70. *Acceso a las redes e interconexión*

En los casos en que existe una competencia efectiva, los mecanismos de mercado pueden asegurar la prestación de servicios de calidad apropiada a precios asequibles, reduciendo así en gran medida la necesidad de una intervención de carácter regulador. Cuando se prestan servicios de interés económico general sobre la base de redes con cobertura universal, el operador preexistente goza de una ventaja competitiva sustancial, debido sobre todo a los considerables costes hundidos que entraña la instalación y el mantenimiento de redes alternativas. En caso de que los nuevos operadores sólo puedan actuar como proveedores de servicios, el acceso a la red del operador preexistente es imprescindible para poder acceder al mercado. Sin embargo, incluso en aquellos sectores en los que los competidores tienen derecho a desplegar sus propias infraestructuras de redes, es posible que, para poder competir con el operador preexistente en mercados descendentes, los nuevos operadores tengan necesidad de acceder a su red. De no ser posible el acceso de terceras partes a las redes existentes en condiciones equitativas y no discriminatorias, se mantendrían monopolios *de facto* o, al menos, se facilitaría que el operador preexistente pudiera ejercer prácticas discriminatorias en las condiciones de acceso, lo que tendría efectos distorsionadores en la competencia descendente. Por consiguiente, a fin de cumplir los objetivos de las políticas en materia de competencia y mercado interior, lo que permite ofrecer a los clientes más posibilidades de elección, niveles de calidad más elevados y precios más asequibles, la legislación comunitaria sectorial armoniza y regula el acceso a las infraestructuras de redes en los sectores liberalizados a nivel comunitario

71. La Comunidad ha adoptado diferentes estrategias reguladoras en relación con varias industrias y servicios de redes de interés general. La razón de este planteamiento estriba en que estas industrias son efectivamente diferentes y se encuentran en distintas fases del proceso de liberalización. Difieren sobre todo por lo que respecta a su rentabilidad, su estructura productiva, su intensidad de capital, sus métodos de suministro y su estructura de demanda. En algunos sectores, el operador preexistente puede permanecer integrado verticalmente, pero debe abrir el acceso a la red para permitir la entrada al mercado de otros competidores. En el sector de las telecomunicaciones, los operadores públicos tienen la obligación de negociar la interconexión de sus redes. Además, los nuevos operadores tienen derecho a utilizar la infraestructura del operador preexistente. Este es también el sistema que rige actualmente en el sector de la electricidad y el gas. En los servicios postales, los nuevos operadores han establecido redes de distribución de paquetes sin pedir acceso a la infraestructura del operador preexistente. En aquellos casos en los que se impone

³⁷ Véase el documento de trabajo del personal de la Comisión titulado «Seguridad del suministro, situación actual a nivel de la Unión Europea», SEC(2002) 243 de 28.2.2002

la obligación de conceder acceso, el principal problema regulador ha resultado ser su tarificación.

72. La experiencia parece indicar que no existe un único planteamiento ideal para regular el acceso a la redes que sea válido para todas las situaciones. Las diversas alternativas deben tener en cuenta las características de la industria de que se trate. Por este motivo, la Comunidad ha seguido hasta ahora un planteamiento sectorial a la hora de regular el acceso a las industrias de redes. Sin embargo, quizá podrían extraerse lecciones útiles de la comparación de las estrategias y técnicas de reglamentación utilizadas en diferentes sectores.

73. *Pluralismo de los medios de comunicación*

Por lo general, las medidas encaminadas a asegurar el pluralismo de los medios limitan la concentración de empresas del sector y prohíben el control acumulativo o la participación en varias compañías al mismo tiempo. Se trata de proteger la libertad de expresión y garantizar que los medios traducen la diversidad de opiniones y puntos de vista que debe caracterizar a una sociedad democrática.

74. Habría que destacar en primer lugar que la protección del pluralismo de los medios de comunicación es una tarea que incumbe fundamentalmente a los Estados miembros. Actualmente, el Derecho comunitario derivado no contiene ninguna disposición destinada directamente a salvaguardar el pluralismo de los medios. Sin embargo, el Derecho comunitario permite la aplicación de garantías nacionales en relación con esta cuestión. Los instrumentos legislativos comunitarios en vigor tienen por objeto garantizar un cierto equilibrio económico entre los operadores presentes en el mercado: la influencia de estos instrumentos se deja sentir, por tanto, en el sector de los medios de comunicación en cuanto ámbito de actividad económica y no —o al menos únicamente de manera muy indirecta— en cuanto medio que facilita información al ciudadano. En diciembre de 1992, la Comisión publicó un Libro Verde³⁸ con el que quería abrir un debate público sobre la necesidad de una acción comunitaria en este terreno. El debate no permitió extraer conclusiones operativas claras, por lo que la Comisión prefirió no adoptar oficialmente ninguna iniciativa. Diez años más tarde, y a la vista de la creciente concentración del sector y la proliferación de medios electrónicos, esta cuestión no ha perdido un ápice de actualidad³⁹. Queda por saber si la Comisión debería reexaminar la necesidad de llevar a cabo una acción comunitaria en este ámbito, para lo cual se tendrán en cuenta los comentarios recibidos.

75. Se someten a debate las siguientes preguntas:

³⁸ Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior - Valoración de la necesidad de una acción comunitaria, Libro Verde de la Comisión, COM(92) 480 de 23.12.1992

³⁹ Véase asimismo el Protocolo específico sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, anexo al Tratado CE por el Tratado de Amsterdam

- (14) ¿Qué tipos de servicios de interés general podrían suscitar inquietudes por lo que respecta a la seguridad del suministro? ¿Debería adoptar la Comunidad medidas adicionales?
- (15) ¿Deberían adoptarse nuevas medidas a nivel comunitario para mejorar el acceso a las redes y su interconexión? ¿En qué sectores? ¿Qué medidas debería preverse, en particular en relación con los servicios transfronterizos?
- (16) ¿Qué otras obligaciones sectoriales de servicio público deberían tomarse en consideración?
- (17) ¿Debería reexaminarse a nivel comunitario la posibilidad de adoptar medidas concretas para proteger el pluralismo de los medios de comunicación? ¿Qué medidas podrían contemplarse al respecto?

4. BUENA GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN, FINANCIACIÓN Y EVALUACIÓN

76. Por lo que respecta a la intervención de las autoridades públicas en los Estados miembros en el suministro de servicios de interés general, cabría destacar, en aras de la claridad, tres aspectos:

- definición y ejecución de obligaciones y elección de organización,
- financiación de los servicios de interés general,
- evaluación de estos servicios.

4.1. Definición de obligaciones y elección de organización

77. Como se ha indicado anteriormente, las autoridades nacionales, regionales y locales de cada Estado miembro son en principio libres a la hora de definir qué consideran un servicio de interés general. Esta libertad incluye asimismo la facultad de imponer obligaciones a los proveedores de tales servicios, siempre y cuando sean conformes con la normativa comunitaria. Por tanto, a falta de legislación comunitaria específica, corresponde en principio a los Estados miembros definir requisitos relativos, por ejemplo, al servicio universal, la cobertura territorial, los niveles de calidad y seguridad, los derechos de usuarios y consumidores y la protección del medio ambiente.

78. La Comunidad únicamente ha procedido a la armonización de las disposiciones sobre las obligaciones de servicio público y definido requisitos comunes en la legislación comunitaria específica para las grandes industrias de redes, como las comunicaciones electrónicas y los servicios postales. Sin embargo, incluso en aquellos casos en los que se han armonizado estas obligaciones, los Estados miembros también son responsables de su especificación y puesta en práctica según las peculiaridades del sector. La armonización sectorial de obligaciones de servicio público no impide, por lo general, que los Estados miembros puedan imponer otras obligaciones u obligaciones más rigurosas compatibles con el Derecho comunitario, al menos que se

disponga otra cosa en las medidas de armonización⁴⁰. En el sector de las comunicaciones electrónicas, estas obligaciones adicionales no pueden ser financiadas por el sector.

79. También por lo que se refiere a la organización del suministro de un servicio de interés económico general, los Estados miembros son libres a la hora de decidir cómo ha de funcionar al servicio, a condición, sin embargo, de que se respete la normativa comunitaria. En cualquier caso, el grado de apertura del mercado y de competencia en un determinado servicio de interés económico general se decidirá con arreglo a las normas comunitarias pertinentes en materia de mercado interior y competencia. Por lo que se refiere a la participación del Estado en la prestación de servicios de interés general, corresponde a las autoridades públicas decidir si prestan estos servicios directamente a través de su propia administración o si confían su prestación a un tercero (ente público o privado)⁴¹.
80. Sin embargo, los proveedores de servicios de interés económico general, incluidos los proveedores de servicios internos, son empresas y, como tales, están sujetos a las normas sobre competencia del Tratado. La decisión de conceder derechos especiales o exclusivos a proveedores de servicios internos, o de favorecerles de cualquier otra forma, podría constituir una infracción contra el Tratado, pese a la protección parcial que ofrece el artículo 86. La jurisprudencia establece que así ocurre, en concreto, cuando no se especifican adecuadamente los requisitos de servicio público que debe cumplir el proveedor⁴²; cuando el proveedor es manifiestamente incapaz de satisfacer la demanda⁴³; o cuando existe una forma alternativa de cumplir los requisitos que crea menos distorsiones en la competencia⁴⁴.
81. Cuando una autoridad pública de un Estado miembro decide confiar la prestación de un servicio de interés general a una tercera parte, la selección del proveedor debe respetar ciertas normas y principios a fin de asegurar condiciones equitativas para todos los proveedores, ya sean públicos o privados, potencialmente capaces de suministrar dicho servicio. De esta forma, se garantiza que la prestación se realiza en las condiciones económicamente más ventajosas disponibles en el mercado. En el marco de estas normas y principios, las autoridades públicas siguen estando facultadas para definir las características del servicio, incluida cualquier condición relativa a su calidad, de la forma que consideren más apropiada con vistas a la consecución de sus objetivos de orden público. Cabe distinguir dos situaciones:
- Si el acto en virtud del cual las autoridades públicas confían la prestación de un servicio de interés económico general a una tercera parte es un contrato de servicio público o de obras, en el sentido de lo dispuesto en las Directivas en

⁴⁰ Así, por ejemplo, la Directiva sobre servicios postales impone a los Estados miembros la obligación de asegurar un mínimo de cinco distribuciones diarias a los usuarios finales por semana. Los Estados miembros podrían imponer un número superior de distribuciones o especificar este requisito

⁴¹ Por lo que respecta al transporte interno local, la Comisión ha presentado propuestas por las que se obligaría a los Estados miembros a utilizar concesiones de servicio público. Véase la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la intervención de los Estados miembros en materia de obligaciones de servicio público y adjudicación de contratos de servicio público en el transporte de viajeros por ferrocarril, carretera y vía navegable, DO C 151 E de 25.6.2002, p. 246

⁴² Sentencia de 11 de abril de 1989 en el asunto C-66/86, Silver Line Reisebüro

⁴³ Sentencia de 23 de abril de 1991 en el asunto C-41/90, Höfner

⁴⁴ Sentencia de 8 de julio de 1999 en el asunto T-266/97, Vlaamse Televisie Maatschappij

materia de contratación pública, o una concesión de obras, en el sentido de lo dispuesto en la Directiva 93/37/CEE⁴⁵, deberá ajustarse a los requisitos procedimentales definidos en la directiva pertinente en materia de contratación pública, siempre que alcance o exceda un umbral definido en la misma y no esté excluido de su ámbito de aplicación.

- Si el acto en virtud del cual las autoridades públicas confían la prestación de un servicio de interés económico general a una tercera parte no entra dentro del ámbito de aplicación de las Directivas en materia de contratación pública, deberá cumplir no obstante todos los principios que derivan directamente del Tratado CE, en particular las disposiciones relativas a la libertad de prestación de servicios y a la libertad de establecimiento. Es el caso, por ejemplo, de los contratos públicos o las concesiones de obras que no alcanzan los umbrales, de las concesiones de servicios (es decir, contratos en los que se estipula que la consideración para el proveedor del servicio consiste, al menos en parte, en el derecho a explotar el servicio) o de actos unilaterales que confieren el derecho a prestar un servicio de interés económico general. Estas normas y estos principios incluyen la igualdad de trato, la transparencia, la proporcionalidad, el reconocimiento mutuo y la protección de los derechos individuales⁴⁶.

82. En el sector de los servicios relacionados con el medio ambiente, especialmente por lo que respecta a la gestión de residuos, las autoridades públicas pueden conceder derechos exclusivos a organizaciones creadas por los productores para el reciclado de ciertos residuos. Estas organizaciones están sometidas a las normas en materia de competencia. Su creación se inscribe a menudo en el contexto de enfoques innovadores para garantizar la prevención y el reciclado de residuos, p. ej. la aplicación del principio de responsabilidad del productor. Ello implica la atribución de responsabilidad económica por la gestión de residuos a los productores de los productos que originan los residuos.
83. Así pues, las autoridades públicas en cada Estado miembro gozan de una gran libertad a la hora de definir y ejecutar obligaciones de servicio público y de organizar la prestación de servicios de interés general. Por una parte, ello permite a los Estados miembros definir políticas que tengan en cuenta circunstancias nacionales, regionales o locales específicas (p. ej. podría ser necesario tratar de forma diferente zonas remotas o escasamente pobladas y zonas centrales o con gran densidad de población). Por otra, la ausencia de legislación específica puede generar un cierto grado de inseguridad jurídica y distorsiones en los mercados⁴⁷. A nivel europeo,

⁴⁵ Independientemente de la definición utilizada en el Derecho nacional

⁴⁶ Véase la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario, DO C 121 de 29.4.2000, p. 2

⁴⁷ Por ejemplo, en el sector de agua, la ausencia de una reglamentación específica pertinente ha dado lugar a la existencia de estructuras muy dispares en los Estados miembros. Véase WRC/Ecologic, *Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community* (Estudio sobre la aplicación de las reglas sobre la competencia en el sector del agua en la Comunidad Europea), diciembre de 2002, disponible en:

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/water_sector_report.pdf

Sin embargo, mientras se abordan aspectos comerciales, la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1) establece una serie de normas en materia de transparencia para los servicios de agua. En su artículo 9, relativo a las políticas de facturación, se exige a los Estados miembros que tengan particularmente en cuenta el principio de la

aunque se han desarrollado diversas formas de cooperación entre los reguladores nacionales en un intento de mejorar la coherencia de las políticas de los Estados miembros, no existen, para ningún servicio, autoridades reguladoras europeas⁴⁸. Podría resultar asimismo útil implantar un proceso más amplio de intercambio de buenas prácticas y experiencia en el que participaran no sólo los organismos reguladores sino también otras partes interesadas. La Comisión considera necesario entablar un amplio debate sobre estos puntos.

84. Se someten a debate las siguientes preguntas:

- (18) ¿Tienen constancia de casos en los que las normas comunitarias hayan restringido indebidamente la forma en que se organizan los servicios de interés general o se definen las obligaciones de servicio público a nivel nacional, regional o local? ¿Tienen conocimiento de algún caso en el que la forma en que se organizan los servicios de interés general o se definen las obligaciones de servicio público pudieran constituir un obstáculo desproporcionado a la realización del mercado interior?
- (19) ¿Deberían armonizarse más detalladamente a nivel comunitario las obligaciones sectoriales de servicio público? ¿Para qué servicios?
- (20) ¿Debería mejorarse el intercambio de buenas prácticas y la evaluación comparativa sobre cuestiones relacionadas con la organización de los servicios de interés general en toda la Unión? ¿Quién debería participar y qué sectores deberían abordarse?

4.2. FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

85. Muchos servicios de interés general no pueden suministrarse viablemente recurriendo únicamente a los mecanismos de mercado, siendo necesarios mecanismos específicos para asegurar el equilibrio financiero del proveedor. Por ejemplo, es posible que el mercado no pueda por sí solo ofrecer un acceso universal o una cobertura geográfica completa. En la actualidad, corresponde a los Estados miembros garantizar la financiación de los servicios de interés general y calcular el coste adicional que entraña su suministro. En algunos casos, la Comunidad puede contribuir a la cofinanciación de proyectos específicos, por ejemplo a través de sus Fondos Estructurales o de sus programas TEN.
86. Dependiendo de las tradiciones históricas y de las características específicas de los servicios de que se trate, los Estados miembros aplican mecanismos diferentes para asegurar el equilibrio financiero de los proveedores de servicios de interés general. Entre los mecanismos financieros aplicados por los Estados miembros cabe destacar los siguientes:
- Ayuda financiera directa a cargo del presupuesto del Estado (por ejemplo subvenciones u otras ventajas financieras como, por ejemplo, desgravaciones fiscales).

recuperación de los costes, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, y el principio de quien contamina paga
Para más información, véase el anexo

- Derechos especiales o exclusivos (p. ej. un monopolio legal).
 - Contribuciones de los participantes en el mercado (p. ej. un fondo de servicio universal).
 - Equiparación de tarifas (p. ej. una tarifa de ámbito nacional uniforme aunque existan considerables diferencias en el coste del suministro del servicio).
 - Financiación solidaria (p. ej. cotizaciones de la seguridad social).
87. Aunque siguen coexistiendo diversas formas de financiación, durante las últimas décadas se observa una tendencia clara: cada vez es más común que los Estados miembros retiren los derechos exclusivos para la prestación de servicios de interés general y abran los mercados a nuevos operadores. Esta tendencia ha hecho necesario recurrir a otras formas de ayuda financiera, tales como la creación de fondos específicos financiados por los operadores presentes en el mercado o la financiación pública directa con cargo al presupuesto, que es la fórmula que entraña menos distorsiones⁴⁹. Gracias a estas formas de financiación, se ha reforzado la transparencia por lo que respecta al coste de la prestación de los servicios de interés general y a las opciones políticas subyacentes y se ha enriquecido el debate político en torno a estos servicios.
88. Por regla general, los Estados miembros pueden elegir el sistema que desean aplicar para financiar sus servicios de interés general. Sólo tienen que velar por que el mecanismo elegido no distorsione indebidamente el funcionamiento del mercado interior. En concreto, los Estados miembros pueden conceder compensaciones de servicio público, siempre que sean necesarias para el funcionamiento del servicio de interés económico general. Las normas en materia de ayudas estatales sólo prohíben las compensaciones excesivas. A fin de reforzar la seguridad jurídica y la transparencia en la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios de interés general, la Comisión anunció, en su Informe al Consejo Europeo de Laeken, su intención de establecer en primer lugar un marco comunitario para las ayudas estatales concedidas a los servicios de interés económico general y posteriormente, en la medida en que así lo justifique la experiencia adquirida en la aplicación de este marco, de adoptar un reglamento de exención «por categorías» en este ámbito. Ya están en curso los trabajos relativos a las directrices relativas a la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios de interés económico general⁵⁰.
89. En algunos casos, la legislación sectorial establece reglas específicas para la financiación de los costes adicionales que entrañan las obligaciones de servicio público. En el sector de las *comunicaciones electrónicas*, la reglamentación sectorial exige a los Estados miembros que retiren todos los derechos especiales o exclusivos, pero prevé la posibilidad de crear un fondo para cubrir los costes adicionales que entrañan las obligaciones de servicio público, financiado mediante contribuciones de

⁴⁹ Véase *Liberalisation of Network Industries, Economic implications and main policy issues*, *European Economy* nº 4, 1999

⁵⁰ Informe sobre el estado de los trabajos relativos a las directrices sobre las ayudas estatales relacionadas con los servicios de interés económico general, 13.12.2002

los participantes en el mercado⁵¹. Por lo que se refiere a los *servicios postales*, la Directiva postal permite mantener un monopolio postal definido y crear un fondo de servicio universal para financiar el servicio postal⁵². En el sector del *transporte aéreo*, los Estados miembros pueden conceder, con carácter temporal y sobre la base de una licitación pública, un permiso exclusivo para asegurar un servicio regular en ciertas rutas para las cuales el mercado no puede ofrecer un servicio adecuado⁵³. En el sector de los *transportes públicos*, la Comunidad ha establecido normas relativas al cálculo de la compensación⁵⁴.

90. Las normas sobre mercado interior, competencia y ayudas estatales tienen por objeto garantizar que cualquier ayuda financiera concedida a los proveedores de servicios de interés económico general no distorsione la competencia y el funcionamiento del mercado interior. De igual modo, la legislación sectorial en vigor sólo trata de garantizar que los mecanismos financieros puestos a punto por los Estados miembros sean menos distorsionadores de la competencia y faciliten la entrada en el mercado. Por consiguiente, la legislación comunitaria permite en especial una entrada selectiva en el mercado.
91. Actualmente, la legislación comunitaria no tiene en cuenta otros criterios en relación con la selección de un mecanismo financiero, tales como su eficacia o sus efectos redistributivos. Tampoco se han considerado específicamente los efectos del mecanismo seleccionado en la inversión a largo plazo de los proveedores de servicios e infraestructura ni en la seguridad del suministro.
92. En la coyuntura actual, la Comisión considera oportuno abrir un debate para determinar si estos criterios podrían llevar a la conclusión de que serían preferibles mecanismos financieros específicos y si la Comunidad debería tomar medidas en favor de mecanismos de estas características.
93. Se someten a debate las siguientes preguntas:

- (21) ¿Tienen constancia de casos en los que el Derecho comunitario, en particular la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales, haya impedido la financiación de servicios de interés general o dado lugar a opciones ineficaces?
- (22) ¿Debería darse preferencia a una forma específica de financiación desde el punto de vista de la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, los efectos redistributivos o la competencia? En caso de respuesta afirmativa, ¿debería tomar la Comunidad medidas al

⁵¹ Artículo 13 de la 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»), DO L 108 de 24.4.2002, p. 51

⁵² Artículo 7 y apartado 4 del artículo 9 de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, DO L 15 de 21.1.1998, p. 14, modificada por la Directiva 2002/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 176 de 5.7.2002, p. 21

⁵³ Artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias, DO L 240 de 24.8.1992, p. 8

⁵⁴ Reglamento (CEE) n° 1191/69, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, DO L 156 de 28.6.1969, p. 1, cuya última modificación la constituye el Reglamento (CEE) n° 1893/91, DO L 169 de 29.6.1991, p. 1

respecto?

(23) ¿Existen sectores o circunstancias en los que la entrada en el mercado eligiendo las condiciones más ventajosas y rechazando las desfavorables (*cream-skimming*) pudiera resultar ineficaz y contraria al interés público?

(24) ¿Deberían precisarse las consecuencias y los criterios de la financiación solidaria a escala comunitaria?

4.3. Evaluación de los servicios de interés general

94. El carácter cambiante del entorno regulador y tecnológico, así como la creciente incidencia de las políticas comunitarias en los servicios de interés general ha puesto de manifiesto la necesidad de evaluar de forma adecuada el funcionamiento de estos servicios, tanto a escala comunitaria como nacional. La evaluación de estos servicios reviste gran importancia habida cuenta del significado que tienen para la economía en su conjunto y para la calidad de vida de todos los ciudadanos, sobre todo para supervisar si se cumplen efectivamente las misiones de interés general asignadas por los poderes públicos a los proveedores de tales servicios. Una evaluación exhaustiva permite reforzar la transparencia y sentar las bases en que sustentar las opciones políticas y un debate democrático bien fundado. Permite valorar tanto la eficacia económica de un servicio como la consecución de otros objetivos de servicio público perseguidos por las autoridades públicas. A escala comunitaria, la evaluación de los servicios de interés económico general es esencial para garantizar la consecución de los objetivos en materia de cohesión social y territorial y de protección del medio ambiente. La evaluación puede contribuir asimismo al intercambio de ejemplos de buenas prácticas a través de las fronteras y entre sectores económicos diversos. En este sentido, constituye un elemento de vital importancia para la buena gobernanza europea⁵⁵.

95. En los últimos años, la Comisión ha redoblado sus esfuerzos de evaluación en el campo de los servicios de interés general y ha desarrollado una estrategia de evaluación basada en tres formas de apreciación⁵⁶:

- La Comisión lleva a cabo evaluaciones regulares de las industrias de redes que han sido liberalizadas a escala comunitaria (evaluación sectorial).
- Además, desde 2001, lleva a cabo anualmente una evaluación intersectorial de las industrias de redes (evaluación horizontal).
- Por último, realiza regularmente encuestas sobre la satisfacción de los clientes en relación con los servicios de interés económico general (p. ej. las encuestas Eurobarómetro y estudios cualitativos).

⁵⁵ Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea, COM(2001) 428 de 25.7.2001; e Informe al Consejo Europeo de Laeken, COM(2001) 598 de 17.10.2001

⁵⁶ Informe al Consejo Europeo de Laeken, COM(2001) 598 de 17.10.2001; y Comunicación de la Comisión - Nota metodológica para la evaluación horizontal de servicios de interés económico general, COM(2002) 331 final de 18.6.2002

96. La evaluación de los servicios de interés general es una tarea no exenta de dificultades. Una evaluación exhaustiva ha de tener forzosamente carácter multidisciplinar y pluridimensional e incluir aspectos de orden político, económico, social y medioambiental, incluidas las externalidades. Debería tener en cuenta asimismo los intereses y puntos de vista de todas las partes interesadas. Es importante conocer lo que los usuarios y consumidores (incluidos los grupos vulnerables y marginales), los interlocutores sociales y otras partes interesadas consideran un buen funcionamiento de estos servicios, así como sus expectativas de cara al futuro. El presente Libro Verde, por tanto, propugna un debate sobre los criterios que las partes interesadas consideran necesarios a efectos de evaluación. En el contexto de su evaluación horizontal, la Comisión ha propuesto una metodología para la evaluación de los servicios de interés general⁵⁷, subrayando la necesidad de desarrollar y perfeccionar progresivamente sus evaluaciones horizontales regulares en los próximos años. La enorme disparidad que se registra en lo tocante a la disponibilidad y calidad de los datos constituye uno de los principales obstáculos en este sentido, por lo que debería estudiarse cuál es la mejor forma de mejorar estos aspectos⁵⁸.
97. A escala comunitaria, la Comisión elabora informes de evaluación sobre el funcionamiento de las industrias de redes que prestan servicios de interés económico general y presenta sus resultados al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y a todas las partes interesadas, con vistas a informar a un público lo más amplio posible. Sin embargo, los recursos de que dispone para esta labor son limitados. Además, la Comisión no puede presentar una posición consolidada que represente todos los puntos de vista — a menudo divergentes— de las diversas partes interesadas. Debería someterse a debate, por tanto, cómo debería efectuarse la evaluación a escala comunitaria y cómo deberían delimitarse las responsabilidades.
98. Además, en la actualidad, la evaluación del funcionamiento a nivel comunitario se limita esencialmente a las industrias de redes cubiertas por la legislación comunitaria sectorial. Otros sectores no están incluidos en la estrategia de evaluación de la Comisión. Podría estudiarse la necesidad de ampliar la evaluación comunitaria más allá de su alcance actual sin atentar contra el principio de subsidiariedad.
99. Se someten a debate las siguientes preguntas:

- (25) ¿Cómo debería organizarse a nivel comunitario la evaluación del funcionamiento de los servicios de interés general? ¿Qué mecanismos institucionales deberían elegirse al respecto?
- (26) ¿Qué aspectos deberían cubrir los procesos de evaluación comunitarios? ¿Cuáles deberían ser los criterios para las evaluaciones comunitarias? ¿Qué servicios de interés general deberían incluirse en una evaluación a escala comunitaria?
- (27) ¿De qué forma podrían participar los ciudadanos en la evaluación? ¿Existen ejemplos de buenas prácticas al respecto?

⁵⁷ Comunicación de la Comisión - Nota metodológica para la evaluación horizontal de servicios de interés económico general, COM(2002) 331 final de 18.6.2002

⁵⁸ Véase el anexo para más detalles

(28) ¿Cómo podría mejorarse la calidad de los datos para las evaluaciones? En particular, ¿en qué medida debería obligarse a los operadores a facilitar datos?

5. LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL FRENTE AL RETO DE LA GLOBALIZACIÓN

5.1. Política comercial

100. Una serie de acuerdos comerciales internacionales, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, a menudo, a nivel bilateral, incluyen disposiciones que atañen a los servicios de interés general que no se prestan en el ejercicio de la autoridad gubernamental (es decir, que son prestados sobre una base comercial o en competencia con uno o más proveedores). Estas disposiciones conciernen al intercambio de servicios y a las condiciones en las que los proveedores pueden operar en mercados extranjeros. Conforme al Acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS), cada miembro determina libremente los sectores de servicios que está dispuesto a abrir a proveedores extranjeros (el denominado «enfoque ascendente») y en qué condiciones. Además, el AGCS reconoce expresamente el derecho de los miembros de la OMC a reglamentar en su territorio las actividades económicas y no económicas con el fin de realizar los objetivos de política pública. Con respecto a los servicios cubiertos por estos acuerdos, cada parte contratante conserva el derecho de definir las obligaciones específicas que pueden imponerse a los operadores. Los miembros pueden excluir en cualquier momento de sus compromisos en el marco del AGCS aquellos sectores en los que consideren que la apertura a la competencia podría suponer una amenaza en relación, por ejemplo, con la disponibilidad, la calidad o la asequibilidad de dichos servicios. Así pues, están facultados para mantener el servicio como monopolio (público o privado). Las negociaciones en el marco de la OMC no tienen incidencia directa ni indirecta en las decisiones de los Estados miembros en relación con la privatización de ciertas empresas.
101. En este contexto, la Comunidad Europea ha decidido libremente asumir una serie de compromisos obligatorios en relación con ciertos servicios de interés general ya abiertos a la competencia en el mercado interior. En virtud de estos compromisos, se concede a proveedores extranjeros el acceso al mercado de la Comunidad Europea en las mismas condiciones, o a veces en condiciones más restrictivas, que cualquier proveedor europeo. Los compromisos asumidos en el contexto multilateral de la OMC (compromisos AGCS) o en un contexto bilateral no han tenido por el momento ninguna incidencia en la forma en que se regulan los servicios de interés general en el Derecho comunitario ni en su forma de financiación. De hecho, las obligaciones más rigurosas a este respecto se han asumido a nivel bilateral y se limitan a la extensión territorial del régimen comunitario de ayudas estatales.
102. En el marco de la Agenda de desarrollo de Doha se llevan a cabo nuevas negociaciones sobre la liberalización del comercio de los servicios, así como sobre disciplinas relativas a las subvenciones en este ámbito. Además, la Comunidad Europea está negociando acuerdos comerciales bilaterales en el sector de los servicios. En este contexto, al igual que en el pasado, sigue un planteamiento encaminado a garantizar la plena coherencia con el nivel de liberalización y de reglamentación que se aplica en el mercado interior.
103. Se somete a debate la siguiente pregunta:

(29) ¿Existe algún elemento específico desarrollado a nivel interno de la Comunidad Europea que merezca una atención especial a la hora de abordar los servicios de interés general en negociaciones comerciales internacionales? Especifíquese.

5.2. Política de desarrollo y cooperación

104. El principal objetivo de la política de desarrollo de la Comunidad Europea es reducir la pobreza en los países en vías de desarrollo. Asegurar el acceso a un nivel mínimo de servicios de interés general es condición *sine qua non* para lograr este objetivo, ya que los servicios de interés general no sólo satisfacen algunas necesidades humanas básicas, sino que ofrecen además una plataforma imprescindible para el desarrollo de las economías de los países más pobres.
105. La inversión privada en servicios de interés general puede contribuir a mejorar la prestación de servicios esenciales en esos países. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo, la apertura de los mercados y la privatización pueden suscitar asimismo inquietudes justificadas por lo que respecta a la gobernanza y la reglamentación. Cualquier reforma en este sentido debería tener en cuenta, por tanto, la necesidad de un marco regulador e institucional adecuado y basarse en una evaluación exhaustiva de su incidencia en el crecimiento económico, el empleo, la prestación de servicios, el acceso equitativo, las condiciones medioambientales y el presupuesto nacional.
106. Se somete a debate la siguiente pregunta:

(30) ¿Qué forma deberían revestir las acciones de respaldo y promoción de la inversión en servicios esenciales en los países en vías de desarrollo llevadas a cabo por la Comunidad en el marco de su política de cooperación al desarrollo?

6. CONCLUSIÓN OPERATIVA

107. La Comisión invita a todas las partes interesadas a que formulen observaciones sobre las cuestiones planteadas en el presente Libro Verde. Las respuestas y cualquier comentario adicional pueden enviarse, por correo, a la siguiente dirección:

Comisión Europea
Consulta acerca del Libro Verde sobre los servicios de interés general
BREY 7/342
B-1049 Bruselas

o, por correo electrónico, a la siguiente dirección:

SGL-Consultation@cec.eu.int

Los comentarios deberían enviarse a la Comisión, a más tardar, el **15 de septiembre de 2003**. Las respuestas y los comentarios deberán mencionar el número de las preguntas a las que se hace referencia. A efectos de información de las partes interesadas, la Secretaría General de la Comisión introducirá las contribuciones recibidas por vía electrónica, junto con los datos del autor, en el sitio web del Libro Verde

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/

siempre que sus autores hayan dado explícitamente su conformidad al respecto.

108. Sobre la base, entre otros elementos, de las contribuciones recibidas, la Comisión sacará sus conclusiones en el otoño y presentará, en su caso, iniciativas concretas a modo de seguimiento.

CUADRO RECAPITULATIVO CON TODAS LAS PREGUNTAS SOMETIDAS A DEBATE

¿Qué tipo de subsidiariedad?

- (1) ¿Debería incluirse entre los objetivos de la Comunidad el desarrollo de servicios de interés general de calidad? ¿Deberían atribuirse a la Comunidad competencias jurídicas adicionales en el ámbito de los servicios de interés general, ya sean de carácter económico o no económico?
- (2) ¿Es preciso especificar la delimitación de responsabilidades entre la Comunidad y las diferentes administraciones de los Estados miembros? ¿Es preciso clarificar el concepto de «servicio sin efecto en el comercio entre los Estados miembros»? En caso afirmativo, ¿de qué forma?
- (3) ¿Debería establecerse un marco regulador comunitario para otros servicios distintos de las grandes industrias de redes mencionadas en el punto 32?
- (4) ¿Debería mejorarse el marco institucional? ¿De qué forma? ¿Cuáles deberían ser las funciones respectivas de las autoridades de reglamentación y de las autoridades responsables de la competencia? ¿Es conveniente establecer un regulador europeo para cada sector regulado o redes de reguladores nacionales estructuradas a escala europea?

Legislación sectorial y marco jurídico general

- (5) ¿Es conveniente el establecimiento de un marco comunitario general para los servicios de interés general? ¿Cuál sería su valor añadido en relación con la legislación sectorial existente? ¿Qué sectores, materias y derechos debería abarcar? ¿Qué tipo de instrumento debería utilizarse (directiva, reglamento, recomendación, comunicación, directrices o acuerdo interinstitucional)?
- (6) ¿Cuál ha sido hasta la fecha la incidencia de la regulación sectorial? ¿Ha dado lugar a incoherencias?

Servicios económicos y servicios no económicos

- (7) ¿Es preciso especificar los criterios utilizados para determinar si un servicio es de naturaleza económica o no económica? ¿Debería precisarse la situación de las organizaciones sin ánimo de lucro y de las organizaciones que ejercen en gran medida funciones sociales?
- (8) ¿Cuál debería ser el papel de la Comunidad en relación con los servicios no económicos de interés general?

Un conjunto común de obligaciones

- (9) ¿Deberían incluirse otros requisitos en un concepto común de servicios de interés general? ¿Cuál es la eficacia de los requisitos existentes de cara a la consecución de los objetivos de cohesión social y territorial?
- (10) ¿Deberían ampliarse todos estos requisitos o algunos de ellos a los servicios en los que no se aplican actualmente?

- (11) ¿Qué aspectos de la reglamentación de estos requisitos deberían abordarse a escala comunitaria y cuáles deberían dejarse a los Estados miembros?
- (12) ¿Se han puesto efectivamente en práctica estos requisitos en los ámbitos en que son aplicables?
- (13) ¿Deberían aplicarse todos estos requisitos o algunos de ellos también a los servicios de interés general de naturaleza no económica?

Obligaciones sectoriales

- (14) ¿Qué tipos de servicios de interés general podrían suscitar inquietudes por lo que respecta a la seguridad del suministro? ¿Debería adoptar la Comunidad medidas adicionales?
- (15) ¿Deberían adoptarse nuevas medidas a nivel comunitario para mejorar el acceso a las redes y su interconexión? ¿En qué sectores? ¿Qué medidas debería preverse, en particular en relación con los servicios transfronterizos?
- (16) ¿Qué otras obligaciones sectoriales de servicio público deberían tomarse en consideración?
- (17) ¿Debería reexaminarse a nivel comunitario la posibilidad de adoptar medidas concretas para proteger el pluralismo de los medios de comunicación? ¿Qué medidas podrían contemplarse al respecto?

Definición de obligaciones y elección de organización

- (18) ¿Tienen constancia de casos en los que las normas comunitarias hayan restringido indebidamente la forma en que se organizan los servicios de interés general o se definen las obligaciones de servicio público a nivel nacional, regional o local? ¿Tienen conocimiento de algún caso en el que la forma en que se organizan los servicios de interés general o se definen las obligaciones de servicio público pudieran constituir un obstáculo desproporcionado a la realización del mercado interior?
- (19) ¿Deberían armonizarse más detalladamente a nivel comunitario las obligaciones sectoriales de servicio público? ¿Para qué servicios?
- (20) ¿Debería mejorarse el intercambio de buenas prácticas y la evaluación comparativa sobre cuestiones relacionadas con la organización de los servicios de interés general en toda la Unión? ¿Quién debería participar y qué sectores deberían abordarse?

Financiación

- (21) ¿Tienen constancia de casos en los que el Derecho comunitario, en particular la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales, haya impedido la financiación de servicios de interés general o dado lugar a opciones ineficaces?
- (22) ¿Debería darse preferencia a una forma específica de financiación desde el punto de vista de la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, los efectos redistributivos o la competencia? En caso de respuesta afirmativa, ¿debería tomar la Comunidad medidas al respecto?

- (23) ¿Existen sectores o circunstancias en los que la entrada en el mercado eligiendo las condiciones más ventajosas y rechazando las desfavorables (*cream-skimming*) pudiera resultar ineficaz y contraria al interés público?
- (24) ¿Deberían precisarse las consecuencias y los criterios de la financiación solidaria a escala comunitaria?

Evaluación

- (25) ¿Cómo debería organizarse a nivel comunitario la evaluación del funcionamiento de los servicios de interés general? ¿Qué mecanismos institucionales deberían elegirse al respecto?
- (26) ¿Qué aspectos deberían cubrir los procesos de evaluación comunitarios? ¿Cuáles deberían ser los criterios para las evaluaciones comunitarias? ¿Qué servicios de interés general deberían incluirse en una evaluación a escala comunitaria?
- (27) ¿De qué forma podrían participar los ciudadanos en la evaluación? ¿Existen ejemplos de buenas prácticas al respecto?
- (28) ¿Cómo podría mejorarse la calidad de los datos para las evaluaciones? En particular, ¿en qué medida debería obligarse a los operadores a facilitar datos?

Política comercial

- (29) ¿Existe algún elemento específico desarrollado a nivel interno de la Comunidad Europea que merezca una atención especial a la hora de abordar los servicios de interés general en negociaciones comerciales internacionales? Especifíquese.

Cooperación al desarrollo

- (30) ¿Qué forma deberían revestir las acciones de respaldo y promoción de la inversión en servicios esenciales en los países en vías de desarrollo llevadas a cabo por la Comunidad en el marco de su política de cooperación al desarrollo?

ANEXO

Obligaciones de servicio público e instrumentos de política comunitaria en el ámbito de los servicios de interés económico general

En el presente anexo se examina de forma más detallada un conjunto de obligaciones de servicio público impuestas en la legislación sectorial comunitaria en vigor y que puede caracterizar un concepto comunitario de servicios de interés económico general (sección I). También se examinan de forma más pormenorizada los instrumentos políticos disponibles para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones y la efectiva consecución de los objetivos de interés público que con ellas se persiguen (sección II).

I. OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO EN LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA

1. Pese a su carácter sectorial, la legislación comunitaria por la que se regulan los servicios de interés económico general contiene una serie de elementos comunes que pueden ser de utilidad de cara a la definición de un concepto comunitario de servicios de interés económico general. Entre estos elementos destacan los siguientes: servicio universal, continuidad, calidad del servicio, asequibilidad, y protección de los usuarios y los consumidores (véase el punto 1 *infra*). Estos elementos comunes remiten a valores y objetivos comunitarios y han sido incorporados como obligaciones en los instrumentos legislativos pertinentes. Pueden asimismo ser completados con obligaciones más específicas en función de las características del sector de que se trate (véase el punto 2 *infra*).

1. Un conjunto común de obligaciones

1.1 Servicio universal

2. El concepto de servicio universal designa un conjunto de requisitos de interés general que garantizan que ciertos servicios se ponen a disposición, con una calidad especificada, de todos los consumidores y usuarios en todo el territorio de un Estado miembro con independencia de su situación geográfica y, en función de las circunstancias nacionales específicas, a un precio asequible¹. Este concepto, acuñado específicamente para ciertas industrias de redes (p. ej. las telecomunicaciones, la electricidad y los servicios postales), reconoce a todos los ciudadanos el derecho a acceder a ciertos servicios considerados esenciales e impone a las industrias la obligación de prestar un servicio definido en condiciones especificadas, incluida una cobertura territorial completa. En un entorno de mercado liberalizado, una obligación de servicio universal garantiza que todos los ciudadanos en la Unión Europea tienen acceso al servicio a un precio asequible, y que se mantiene —y, en su caso, se mejora— su calidad.
3. El concepto de servicio universal tiene carácter dinámico, lo que permite garantizar que los requisitos de interés general tienen en cuenta la evolución política, social, económica y tecnológica y, en su caso, se adaptan regularmente a las necesidades cambiantes de los consumidores y usuarios.

¹ Véase el apartado 1 del artículo 3 de la 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»), DO L 108 de 24.4.2002, p. 51

4. Se trata además de un concepto flexible, plenamente compatible con el principio de subsidiariedad. Cuando los principios fundamentales de servicio universal se definen a escala comunitaria, su aplicación puede encomendarse a los Estados miembros, lo que permite tener en cuenta tradiciones diferentes y circunstancias nacionales o regionales específicas. Además, el concepto de servicio universal puede aplicarse a diversas estructuras de mercado, pudiendo utilizarse, por tanto, para regular servicios que se encuentran en diferentes etapas del proceso de apertura del mercado.
5. El concepto de servicio universal hace referencia tanto al contenido del servicio como al método utilizado para su prestación. El contenido del servicio se define de manera dinámica. Su definición abarca el alcance de los servicios y sus características en cuanto a precio (que debe ser asequible) y calidad (que debe ser satisfactoria). Por lo que se refiere al modo de prestación, un Estado miembro no debe intervenir o adoptar medidas adicionales si considera que la provisión de servicio universal está asegurada por el simple funcionamiento del mercado, es decir si están disponibles para todos ofertas comerciales a precios asequibles. En cambio, cuando los Estados miembros estiman que el mercado no garantiza por sí solo la provisión de servicio universal, el Derecho comunitario les autoriza a designar uno o varios proveedores de servicio universal y a compensar eventualmente el coste neto que entraña su prestación, al objeto de reducir al mínimo las distorsiones del mercado.
6. Las Directivas sectoriales en las que se define el concepto de servicio universal contienen una serie de elementos comunes: un conjunto de requisitos de servicio universal, principios relativos a la selección del proveedor, normas sobre la compensación del coste de su prestación, el derecho de los Estados miembros a imponer requisitos adicionales, y normas relativas a los reguladores independientes².
7. El Derecho derivado en vigor se basa en los siguientes principios: los Estados miembros deben intervenir si consideran que los mecanismos del mercado no bastan por sí solos para garantizar la prestación de un servicio universal; cualquier intervención debe ser objetiva, transparente, no discriminatoria y proporcionada; no debe provocar distorsiones de la competencia, es decir no puede crear situaciones discriminatorias entre empresas que operan en el mismo mercado, y debe reducir al mínimo las distorsiones del mercado, lo que significa que el servicio debe prestarse de la forma más rentable posible y que cualquier compensación debe recuperarse por medio de contribuciones repartidas de la forma más amplia posible. Estos principios garantizan la transparencia y la eficacia de la intervención pública, reforzando al mismo tiempo el Estado de Derecho (dimensión democrática) y el bienestar general (dimensión económica).
8. Además, a fin de garantizar la eficacia del servicio universal, las normas que rigen este aspecto deberían completarse con el reconocimiento de una serie de derechos a los consumidores y los usuarios. Entre ellos destacan la accesibilidad física, independientemente de la discapacidad o de la edad, la transparencia y la

² Véanse la Directiva 2002/22/CE, DO L 108 de 24.4.2002, p. 51; la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, DO L 15 de 21.1.1998, p. 14; y la propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 96/92/CE y 98/30/CE sobre normas comunes para los mercados interiores de la electricidad y del gas natural, DO C 227 E de 24.9.2002, p. 393

disponibilidad de información exhaustiva sobre las tarifas, las cláusulas y condiciones contractuales, los indicadores de calidad, los índices de satisfacción de los clientes y los mecanismos de tramitación de reclamaciones y resolución de litigios.

9. Los requisitos en materia de servicio universal pueden entrañar costes considerables. Por ello, a la hora de examinar si es oportuno mantener o ampliar estas obligaciones, deben considerarse otros usos a los que podrían dedicarse los recursos afectados.
10. A lo largo de las dos últimas décadas, el concepto de servicio universal se ha convertido en un pilar importante e insustituible de la política comunitaria en materia de servicios de interés económico general. Ha permitido abordar requisitos de interés público en relación con aspectos tales como la eficacia económica, los avances tecnológicos, la protección del medio ambiente, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, los derechos de los consumidores y usuarios, y las medidas específicas relativas a la discapacidad, la edad o la educación. Este concepto ha demostrado plenamente su compatibilidad con el principio de subsidiariedad. Además, su aplicación puede basarse en una participación reforzada de las partes interesadas (por ejemplo la industria, las pequeñas y medianas empresas, los consumidores, y otros grupos sociales representativos). Este proceso puede incluir una evaluación periódica de la evolución registrada.

1.2 Continuidad

11. Un cierto número de servicios de interés general requiere un elemento de continuidad: es decir, el proveedor debe velar por que el servicio se preste de forma ininterrumpida. En ocasiones, la continuidad no se considera un requisito independiente, sino que se define en el marco de una obligación de servicio universal. En relación con algunos servicios, este requisito puede redundar en beneficio del propio proveedor, por lo que no sería necesario imponer legalmente a los operadores una obligación de continuidad. A nivel nacional, es preciso encontrar la forma de conciliar este requisito con el derecho de huelga de los trabajadores y con el respeto del Estado de Derecho.
12. El requisito de asegurar un servicio continuo no se recoge sistemáticamente en la legislación comunitaria sectorial. En algunos casos, esta prevé explícitamente una obligación de continuidad. Así, por ejemplo, el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva sobre servicios postales impone a los Estados miembros la obligación de garantizar *«una oferta de servicios postales [...] prestados de forma permanente»*³. En otros casos, la regulación sectorial, pese a no recoger el requisito de continuidad, autoriza expresamente a los Estados miembros a imponer esta obligación a los proveedores. El apartado 2 del artículo 3 de la Directiva sobre la electricidad⁴ establece que *«los Estados miembros podrán imponer a las compañías de electricidad obligaciones de servicio público de interés económico general, que podrán referirse a la seguridad, incluida [...] la regularidad [...] de los suministros [...]; estas obligaciones de servicio público deberán definirse claramente, ser*

³ Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad, DO L 15 de 21.1.1998, p. 14

⁴ Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, DO L 27 de 30.1.1997, p. 20

transparentes, no discriminatorias y controlables; dichas obligaciones de servicio público, así como su posible revisión, serán publicadas y comunicadas sin demora a la Comisión por los Estados miembros».

1.3 Calidad del servicio

13. La definición, supervisión y ejecución de los requisitos en materia de calidad por parte de las autoridades públicas se han convertido en elementos clave de la regulación de los servicios de interés general. A menudo, la necesidad de alcanzar un nivel de calidad del servicio socialmente aceptable justifica la imposición de obligaciones de servicio público. En ciertos casos, se considera que la calidad reviste tanta importancia que requiere la imposición de una obligación de servicio público y es objeto de un control y una regulación estrictos. En los ámbitos en que se confía a un tercero la prestación de un servicio, el establecimiento de normas de calidad por parte de las autoridades públicas resulta a menudo imprescindible para garantizar la consecución de los objetivos de interés público. También en los casos en que los servicios son prestados por las administraciones públicas, la definición y la supervisión de los requisitos en materia de calidad pueden contribuir a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Aunque no existe consenso acerca de una definición general de calidad, todos están de acuerdo en que esta debería mencionar la protección y la seguridad de los consumidores y los usuarios. La protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible son otros factores que cada vez se tienen más en cuenta a la hora de definir los criterios de calidad de un servicio. Los objetivos cualitativos variarán de un sector a otro, según sus características.
14. En los sectores que se han abierto a la competencia a nivel comunitario, la Comunidad no deja el mantenimiento y el desarrollo de la calidad de los servicios únicamente en manos de las fuerzas del mercado. En algunos casos, la legislación comunitaria define normas en materia de calidad, en relación, por ejemplo, con la seguridad, la exactitud y la transparencia de la facturación, la cobertura territorial y la protección contra la interrupción del servicio. En otros casos, los Estados miembros tienen el derecho o la obligación de fijar normas de calidad. Además, en ocasiones se exige a los Estados miembros que supervisen y garanticen el cumplimiento de las normas de calidad y aseguren la publicación de información sobre las mismas y sobre el rendimiento efectivo de los operadores. A nivel comunitario, la regulación más elaborada en materia de calidad se encuentra en la legislación relativa a los servicios postales y a los servicios de comunicaciones electrónicas.
15. Además, la Comisión ha adoptado medidas de carácter no reglamentario destinadas a promover la calidad de los servicios de interés económico general (instrumentos financieros, normas europeas voluntarias e intercambio de buenas prácticas). Así, por ejemplo, en los sectores de la electricidad y el gas, la Comunidad promueve la cooperación voluntaria entre los organismos reguladores.
16. Al abordar la cuestión de la calidad del servicio, conviene tener presente que este elemento guarda una estrecha relación con el coste y que es preciso mantener un equilibrio entre ambos factores. Así, por ejemplo, resulta a todas luces inapropiado que una autoridad pública pretenda imponer la obligación de prestar un determinado servicio de altísima calidad a un precio elevado cuando los consumidores y los usuarios preferirían un servicio de calidad menor, pero satisfactoria, a un precio más bajo. Además, en los mercados verdaderamente competitivos, podría ser innecesario imponer normas de calidad, siempre que los consumidores y los usuarios puedan

elegir con conocimiento de causa entre diversos proveedores. Se pone así de relieve el papel de los reguladores como garantes de la disponibilidad de información adecuada y exacta por parte de los consumidores y usuarios.

1.4 Asequibilidad

17. El concepto de asequibilidad, desarrollado inicialmente en el marco de la regulación de los servicios de telecomunicaciones, se introdujo posteriormente en la reglamentación de los servicios postales. En virtud de este principio, un servicio de interés económico general debe ofrecerse a un precio asequible de manera que sea accesible para todos. La aplicación del principio de asequibilidad contribuye a la cohesión económica y social en la Unión Europea.
18. La asequibilidad no debe confundirse con el principio de tarificación en función de los costes, ya que ambos elementos no son necesariamente equivalentes. Efectivamente, el mercado sólo garantiza, en el mejor de los casos, que los precios se fijan en función de los costes, pero ello no asegura que sean asequibles, por lo que el Estado puede decidir intervenir para garantizar que todo el mundo pueda acceder a un determinado servicio. En ciertos casos, la asequibilidad puede suponer la gratuidad de un determinado servicio para todos o para categorías específicas de personas. Los Estados miembros pueden, en función de las circunstancias nacionales, exigir a las empresas designadas que propongan opciones o fórmulas tarifarias diferentes a las ofrecidas en condiciones normales de explotación comercial, a fin de garantizar, sobre todo, que las personas con ingresos bajos o con necesidades sociales especiales no se vean excluidas del acceso o la utilización de un determinado servicio⁵. El concepto de «asequibilidad» es más limitado que el de «precios razonables», que está siendo objeto de debate en el marco de la propuesta de modificación de las Directivas relativas al mercado interior del gas y la electricidad. Mientras que la asequibilidad es un criterio que tiene en cuenta principalmente la situación de los clientes, el principio de «tarificación razonable» sugiere tomar en consideración otros elementos.
19. La legislación sectorial en vigor no especifica los criterios que deben utilizarse para determinar qué se entiende por precios asequibles, dejando a discreción de los Estados la comprobación de si los precios son efectivamente asequibles. Algunos de los criterios para determinar la asequibilidad deben ser definidos por los Estados miembros. Podrían fijarse atendiendo, por ejemplo, al índice de penetración o al precio de una cesta de servicios básicos en relación con la renta disponible de ciertas categorías de clientes. Por último, una vez establecido un nivel de asequibilidad, los Estados miembros deberían garantizar su cumplimiento, poniendo a punto un mecanismo de control de precios (precios máximos y equiparación geográfica) o concediendo subvenciones a los consumidores y usuarios afectados.
20. No estaría de más, pues, examinar la conveniencia de seguir desarrollando este concepto a escala comunitaria y de ampliarlo a otros servicios de interés económico general.

⁵ Véase el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva 2002/22/CE

1.5 Protección de los consumidores y usuarios

21. La política de los consumidores de la Unión Europea forma parte integral del enfoque político que subyace al modelo europeo de sociedad. Su objetivo general consiste en velar por que el mercado interior ofrezca progresivamente mejores resultados para los consumidores y por que se subsanen las deficiencias del mercado que puedan tener efectos negativos para estos. Ello incluye garantizar la transparencia de los mercados y la equidad de las prácticas comerciales. Las normas horizontales en materia de protección de los consumidores y usuarios se aplican a los servicios de interés general de la misma manera que a otros sectores de la economía. Además, dada la particular importancia económica y social de estos servicios, en la legislación comunitaria sectorial se han adoptado medidas específicas destinadas a responder a las preocupaciones y necesidades de los consumidores y las empresas. En la legislación sectorial en materia de comunicaciones electrónicas, servicios postales, energía (electricidad y gas), transporte y radiodifusión se definen una serie de derechos que asisten a los consumidores y usuarios.
22. La Comunicación de la Comisión de septiembre de 2000⁶ establece una serie de principios que pueden ser de utilidad a la hora de definir las necesidades de los ciudadanos en este ámbito. Entre ellos destacan la buena calidad del servicio, niveles elevados de protección de la salud y de seguridad física de los servicios, la transparencia (por ejemplo de las tarifas, los contratos, la elección y la financiación de los proveedores), la elección del servicio y del proveedor, una competencia efectiva entre proveedores, la existencia de organismos reguladores, la disponibilidad de mecanismos de solución de conflictos, la representación y participación activa de los consumidores y usuarios en la definición y evaluación de los servicios, y la elección de la forma de pago.
23. En dicha Comunicación se destaca que una garantía de acceso universal, continuidad, gran calidad y asequibilidad constituyen elementos fundamentales de una política de los consumidores en el ámbito de los servicios de interés económico general. Se hace hincapié asimismo en la necesidad de abordar otros intereses de los ciudadanos de carácter más general, como un alto nivel de protección del medio ambiente, las necesidades específicas de ciertas categorías de la población, tales como las personas con discapacidad y los ciudadanos con ingresos reducidos, y una cobertura territorial completa de servicios esenciales en áreas lejanas o inaccesibles.
24. Además, los servicios de interés general deberían respetar los derechos de consumidores/usuarios y los principios siguientes:
 - *Transparencia e información exhaustiva*: en particular información clara y comparable sobre las tarifas, las cláusulas y condiciones contractuales, la tramitación de las reclamaciones y los mecanismos de resolución de litigios.
 - *Salud y seguridad*: se incluye aquí la necesidad de garantizar el nivel más elevado posible de protección de la salud y de seguridad física de los servicios.
 - *Regulación independiente*: organismos reguladores independientes con respecto a la industria, con recursos suficientes, poderes sancionadores y obligaciones claras

⁶ DO C 17 de 19.1.2001, p. 4

por lo que respecta a la protección de los intereses de los consumidores y usuarios.

- *Representación y participación activa:* deberían preverse mecanismos que permitan la consulta sistemática de los representantes de los consumidores, de modo que se tenga en cuenta la opinión de estos últimos en los procesos de toma de decisiones.
- *Solución de conflictos:* sistemas de tramitación de reclamaciones rápidos y asequibles y mecanismos alternativos de resolución de litigios.

25. Con arreglo a los principios de protección de los consumidores y usuarios definidos en la Comunicación, el establecimiento de un conjunto de derechos en favor de los consumidores y usuarios en materia de servicio de interés general podría basarse en los siguientes principios:

- accesibilidad (cobertura territorial completa, incluido el acceso transfronterizo, y accesibilidad garantizada para las personas con movilidad reducida y los discapacitados);
- asequibilidad (incluidas fórmulas especiales para las personas con bajos ingresos);
- seguridad (servicio seguro y fiable, con un elevado nivel de salud pública);
- calidad (incluidas la fiabilidad y la continuidad de los servicios, así como mecanismos de compensación en caso de que no se cumplan estas condiciones);
- elección (oferta de servicios lo más amplia posible y, en su caso, elección del proveedor y competencia efectiva entre proveedores, así como el derecho a cambiar de proveedor);
- transparencia total e información exhaustiva garantizadas por los proveedores (por ejemplo respecto a tarifas, facturas, cláusulas y condiciones contractuales);
- derecho de acceso a la información recopilada por los organismos reguladores (datos sobre la calidad del servicio, la selección y financiación de los proveedores, y la tramitación de las reclamaciones);
- seguridad y fiabilidad (servicios continuos y fiables, incluida la protección contra la interrupción del servicio);
- equidad (competencia leal y efectiva);
- autoridades reguladoras independientes (con poderes sancionadores apropiados y funciones claras);
- representación y participación activa de los consumidores y usuarios (en la definición de los servicios y la elección de las formas de pago);
- solución de conflictos (disponibilidad de mecanismos para la tramitación de reclamaciones y la resolución de litigios, y sistemas de compensación);

- cláusula de actualización (los derechos de los consumidores y usuarios pueden cambiar con el tiempo en función de la evolución de sus intereses y de la situación económica, jurídica y tecnológica);
- igualdad de acceso y de trato de los consumidores y usuarios en la utilización de servicios transfronterizos en los Estados miembros.

2. Otras obligaciones específicas

2.1 Seguridad del suministro

26. La necesidad de asegurar una prestación continua y duradera de los servicios de interés económico general requiere que se garantice la seguridad del suministro. En términos generales, con el desarrollo del mercado interior ha aumentado considerablemente el nivel de seguridad del suministro de productos y servicios como consecuencia de la apertura de los mercados a la competencia.
27. En el sector de la energía, en concreto, esta cuestión ha sido objeto de un amplio debate público a escala comunitaria, abierto a raíz de un Libro Verde que la Comisión publicó en 2001⁷. Con este documento se quería entablar un debate con vistas a la definición de una estrategia de seguridad del abastecimiento energético a largo plazo destinada a asegurar la disponibilidad física ininterrumpida de los productos energéticos en el mercado, a un precio asequible para los consumidores y los usuarios, teniendo en cuenta al mismo tiempo consideraciones medioambientales y de desarrollo sostenible. En junio de 2002, la Comisión publicó una Comunicación⁸ en la que se informaba sobre las conclusiones de este debate. Sobre la base de esta consulta, la Comisión concluía en su Informe que era necesario reforzar la coordinación de las medidas encaminadas a garantizar la seguridad del suministro en el sector. Abundando en esta misma línea, la Comisión presentó, en septiembre de 2002, dos propuestas de directiva que contribuirán a mejorar la seguridad del suministro de productos petrolíferos y gas natural en la Unión Europea⁹.
28. Además del sector energético, la seguridad del suministro puede suscitar igualmente inquietud por lo que respecta a otros servicios de interés general, por ejemplo debido al riesgo de inversión insuficiente a largo plazo en infraestructuras o capacidades. Por lo general, sin embargo, el Derecho comunitario derivado no aborda esta cuestión. En el sector de las telecomunicaciones, la Comisión ha propuesto una estrategia global destinada a garantizar la seguridad de las redes de comunicaciones electrónicas¹⁰. Convendría analizar si existen otros sectores en los que debería abordarse de forma específica la cuestión de la seguridad del suministro. Cualquier evaluación en este sentido debería tener en cuenta el hecho de que la adopción de

⁷ Libro Verde - Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético, COM(2000) 769 de 29.11.2000

⁸ Informe final sobre el Libro Verde «Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético», COM(2002) 321 de 29.6.2002

⁹ Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las medidas en materia de seguridad del abastecimiento de productos petrolíferos, DO C 331 E de 31.12.2002, p. 249; y propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas medidas de protección de la seguridad de abastecimiento de gas natural, DO C 331 E de 31.12.2002, p. 262

¹⁰ COM(2001) 298

medidas complementarias encaminadas específicamente a mejorar este aspecto entraña generalmente un coste económico adicional. Antes de emprender cualquier acción en este sentido, debería comprobarse, por tanto, que su coste no supera los beneficios previstos¹¹.

2.2 *Acceso a las redes e interconexión*

29. En casos de monopolios naturales con costes hundidos (costes de transición a la competencia) significativos, rendimientos de escala cada vez mayores y costes medios a la baja, el acceso al mercado resulta particularmente difícil. Tradicionalmente estos servicios se proveen mediante tecnologías estables y duraderas. En estos casos, la simple aplicación de las normas comunes (p. ej. en materia de competencia o contratación pública) podría resultar insuficiente, por lo que deberían completarse con una supervisión sectorial más estricta y continua (regulación), cuyo alcance mínimo se especifica en muchos casos en la legislación comunitaria.
30. Algunas de las industrias afectadas son industrias de redes en las que un acceso equitativo —sobre todo para los nuevos operadores— a las redes existentes (por ejemplo a la red eléctrica, las redes de telecomunicaciones o las vías ferroviarias), constituye a menudo una condición indispensable para operar con éxito en los mercados descendentes¹². La Comunidad ha abordado la cuestión del acceso de cuatro formas principales:
 - (1) Manteniendo un operador preexistente integrado verticalmente con derecho exclusivo de operación. Esta opción, que era la forma de organización habitual de estas industrias en los primeros tiempos de existencia de la Comunidad, ha sido prohibida en diversas disposiciones legislativas comunitarias de carácter específico para la mayoría de las industrias de redes. Sigue siendo posible en los sectores del agua y los autobuses/metros/ferrocarriles ligeros, y en partes residuales de los sectores de la electricidad, el gas y los servicios postales. En el sector de los autobuses/metros/ferrocarriles ligeros, no está previsto imponer a las autoridades públicas la obligación de separar la explotación de la infraestructura de la prestación de servicios de transporte de pasajeros, con lo que podrán seguir otorgando derechos exclusivos, a condición de que se haga en el marco de procedimientos de licitación.
 - (2) Manteniendo un operador preexistente integrado verticalmente que debe compartir su infraestructura con los nuevos operadores. El Derecho comunitario obliga a los operadores preexistentes a permitir el acceso de los competidores al bucle local en el sector de las telecomunicaciones, a la red eléctrica y a los gasoductos (tanto a nivel de transmisión como de distribución) en los mercados energéticos, y a las redes de ferrocarril nacionales para servicios internacionales.

¹¹ Véase el documento de trabajo del personal de la Comisión titulado «Seguridad del suministro, situación actual a nivel de la Unión Europea», SEC(2002) 243 de 28.2.2002

¹² Además, muchos mercados de servicios de interés general sólo se han abierto a la competencia en fecha reciente y los operadores preexistentes mantienen a menudo una posición dominante en el mercado nacional durante un cierto tiempo. Es necesario, por tanto, garantizar un cierto grado de supervisión y de control reglamentarios para evitar cualquier abuso de poder en el mercado

- (3) Permitiendo a competidores integrados verticalmente crear en paralelo su propia infraestructura. Este planteamiento se ha aplicado en los sectores de las telecomunicaciones, los servicios postales, el transporte aéreo [y la radiodifusión]¹³.
- (4) Disociando las funciones de operador y de gestor de la infraestructura. Esta es la opción elegida hasta ahora para el acceso a la red eléctrica y en el sector ferroviario¹⁴. La Comisión también ha propuesto esta alternativa para el sector del gas, para lo que cuenta con el respaldo del Consejo «Energía».

31. Está claro que no existe una única solución ideal que sirva para la regulación de todas las industrias de redes. La elección de la opción más idónea depende de las características de la industria en cuestión. En el cuadro que figura a continuación se muestra cómo la regulación comunitaria aborda de forma diferente la regulación del acceso en función de las particularidades de la industria de que se trate y del estado del proceso de liberalización.

	Electricidad y gas	Ferrocarriles nacionales	Autobuses/metros/ferrocarriles ligeros	Transporte aéreo	Telecomunicaciones (línea fija)	Telecomunicaciones (telefonía móvil)	Servicios postales
¿Crean los competidores redes de infraestructuras competidoras?	En la práctica, muy pocas	No	En algunas zonas	Sí	Sí, pero sólo en ciertos Estados miembros	Sí	Sí
¿Pueden ser también operadores los gestores de la infraestructura?	No (las nuevas directivas exigirán la separación jurídica)	No (el Derecho comunitario requiere que las funciones de adjudicación de capacidad y de aplicación de cánones sean ejercidas de forma independiente)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Existe legislación comunitaria derivada que impida que los Estados miembros concedan un derecho exclusivo a un único operador?	Sí (clientes distintos de los hogares, para 2004; todos los clientes, para 2007)	Sí (mercancías). No (viajeros nacionales)	No (salvo para los servicios de autocares internacio-)	Sí, excepto en ciertas rutas en las que se imponen obligaciones de servicio	Sí	Sí	Sí/no (se aplican límites de peso/precio)

¹³ En otros sectores, esta opción no es atractiva ni desde un punto de vista técnico ni desde un punto de vista económico

¹⁴ El gestor de la infraestructura y el operador pueden formar parte de la misma entidad jurídica, pero la adjudicación de la capacidad de infraestructura y la aplicación de cánones por su utilización deben ser ejercidas por un organismo que sea independiente respecto de cualquier empresa ferroviaria en los aspectos legal, organizativo y de toma de decisiones (véase la Directiva 2001/14/CE, DO L 75 de 15.3.2001, p. 29)

			nales)	público			
En caso de que existan derechos exclusivos, ¿cómo se seleccionan habitualmente los operadores?	Operador histórico	Operador histórico (la Comisión desea cambiar esta situación)	Operador histórico (la Comisión desea cambiar esta situación)	Licitación abierta	n.d.	n.d.	Operador histórico
En ausencia de derechos exclusivos, ¿se somete el volumen de servicios prestados por los operadores a límites de capacidad?	Sí, en caso de congestión de las redes	Sí	n.d.	Sí	No	Sí	No
En caso afirmativo, ¿cómo se adjudica la capacidad?	Operador de la red de transporte independiente, con normas que regulan la congestión de la red en el sector de la electricidad	Gestor de la infraestructura/organismo de adjudicación independiente	n.d.	Derechos de antigüedad; mecanismos de mercado informales; coordinados de las franjas horarias	n.d.	«Concursos de belleza» (Asignación directa) Subastas de espectros Adjudicación administrativa	n.d.
¿Qué cánones aplican los gestores de la infraestructura?	Recuperación de los costes	Coste marginal (definición estricta) + subvención pública	Acceso cerrado a terceros	Recuperación de los costes	Coste calculado según una metodología nacional más un margen de beneficio	Aplicación a los proveedores de un canon calculado sobre la base del precio al por menor menos un cierto margen de beneficio	Para los servicios transfronterizos, los cánones deben establecerse en función de los costes
¿Intervienen las autoridades públicas en el desarrollo de nuevas infraestructuras?	Aspecto normalmente regulado.	Aspecto regulado y subvencionado	Aspecto regulado y subvencionado	Enfoque comercial	Enfoque comercial	Enfoque comercial	Enfoque comercial, salvo para el sector reservado

32. En caso de que los costes hundidos sean reducidos, el grado de intervención pública puede ser inferior. Pueden adjudicarse contratos de corta duración a un único proveedor y, a la hora de valorar el rendimiento del proveedor, se tendrá en cuenta una evaluación de la calidad por parte de los clientes.
33. Las Directivas en materia de contratación pública o las normas generales del Tratado pueden forzar la aplicación de uno u otro de los planteamientos mencionados. La selección transparente y no discriminatoria (ya sea por medio de licitación o no) del proveedor único —que gozará de derechos exclusivos/especiales— permite garantizar la máxima calidad del servicio al coste neto adicional más bajo.

2.3 *Requisitos destinados a garantizar el pluralismo de los medios de comunicación*

34. Desde mediados de los años ochenta, los Estados miembros han adoptado legislación relativa a la propiedad de los medios de comunicación, en la que, por lo general, se limita la concentración de las empresas del sector y se prohíbe el control acumulativo o la participación en varias compañías al mismo tiempo. El objetivo de estas disposiciones legislativas es proteger la libertad de expresión y garantizar que los medios traducen la diversidad de opiniones y puntos de vista que debe caracterizar a una sociedad democrática.
35. Mientras que la protección del pluralismo de los medios es una tarea que incumbe fundamentalmente a los Estados miembros, corresponde a la Comunidad tener debidamente en cuenta este objetivo en el marco de sus políticas. Actualmente, el Derecho comunitario derivado no contiene ninguna disposición destinada directamente a salvaguardar el pluralismo de los medios. Sin embargo, el Derecho comunitario permite la aplicación de garantías nacionales en relación con esta cuestión. Es el caso, por ejemplo, del apartado 3 del artículo 21 del Reglamento relativo a las concentraciones, que prevé explícitamente la posibilidad de adoptar medidas nacionales para proteger la pluralidad de los medios de comunicación junto con las normas comunitarias en materia de concentraciones, o del artículo 8 de la Directiva marco sobre comunicaciones electrónicas¹⁵, que establece que las autoridades nacionales de reglamentación podrán contribuir al pluralismo de los medios de comunicación.
36. En diciembre de 1992, la Comisión publicó un Libro Verde¹⁶ con el que quería abrir un debate público sobre la necesidad de una acción comunitaria en este ámbito. Las posibilidades contempladas en dicho documento eran las siguientes: no adoptar medida alguna, proponer una recomendación destinada a reforzar la transparencia, y proponer la adopción de disposiciones legislativas comunitarias a fin de armonizar las restricciones nacionales en materia de propiedad de los medios. El debate no permitió extraer conclusiones operativas claras, por lo que la Comisión prefirió no adoptar oficialmente ninguna iniciativa concreta.
37. Diez años más tarde, y a la vista de la creciente concentración del sector y la proliferación de medios electrónicos, esta cuestión no ha perdido un ápice de actualidad, en particular en el contexto del Protocolo de Amsterdam sobre la difusión pública¹⁷. Queda por saber si la Comisión debería reexaminar la necesidad de llevar a cabo una acción comunitaria en este ámbito, para lo cual se tendrán en cuenta los comentarios recibidos.

¹⁵ Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco), DO L 108 de 24.4.2002, p. 33

¹⁶ Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior - Valoración de la necesidad de una acción comunitaria, Libro Verde de la Comisión, COM(92) 480 de 23.12.1992

¹⁷ Véase el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, anexo al Tratado CE por el Tratado de Amsterdam

II. INSTRUMENTOS POLÍTICOS

1. Organización de la intervención reguladora

1.1 Regulación comunitaria y autoridades nacionales de reglamentación (ANR)

38. El Derecho primario y derivado de la Comunidad y de los Estados miembros contiene las normas básicas aplicables a los mercados de servicios de interés general. Sin embargo, para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos por la regulación, no bastaría con basarse exclusivamente en la aplicación de la legislación y en el mecanismo usual de ejecución de la misma. Además, la legislación comunitaria puede imponer a los Estados miembros la obligación de designar una o varias «autoridades nacionales de reglamentación» para llevar a cabo estas tareas reguladoras. Disposiciones de esta índole existen para las comunicaciones electrónicas, los servicios postales, el transporte ferroviario y el transporte aéreo. Por lo que respecta a la electricidad y el gas, la Comisión sugirió, en su propuesta de marzo de 2001 y en sus propuestas modificadas de junio de 2002, que se impusiera a los Estados miembros la obligación de designar *«uno o varios organismos competentes como autoridades reguladoras nacionales»*. Por lo que respecta a los servicios que no están cubiertos por un régimen regulador general a escala comunitaria, algunos Estados miembros han decidido crear una autoridad reguladora en el sector del agua, como es el caso de la OFWAT en el Reino Unido.
39. Las modalidades institucionales concretas relativas a la autoridad de reglamentación nacional requerida por la legislación comunitaria pertinente se dejan a discreción de los Estados miembros. Podría tratarse, por tanto, de un organismo existente o del ministerio responsable del sector, solución adoptada por varios Estados miembros. Sin embargo, este enfoque ha planteado problemas por lo que respecta a la independencia de la autoridad reguladora nacional en algunos casos en que el Estado miembro también ostenta la propiedad o el control de las empresas que operan en el sector. La Directiva marco relativa a las comunicaciones requiere en estos casos que exista *«una separación estructural efectiva entre la función de regulación y las actividades relacionadas con la propiedad o el control»*. La designación de un ministerio como autoridad reguladora predominante, responsable de todas las decisiones en este ámbito, sigue siendo la excepción. La importancia y la naturaleza permanente y compleja de los trabajos de regulación requieren a menudo la especialización e independencia de un organismo regulador sectorial¹⁸. En casi todos los Estados miembros se han creado organismos de estas características para los sectores afectados, incluidos los de la electricidad y el gas, para los cuales la legislación comunitaria en vigor todavía no requiere la designación de una autoridad nacional de reglamentación.
40. Cabe destacar, sin embargo, que incluso en aquellos casos en que existe una autoridad reguladora sectorial, el Gobierno —es decir, el ministerio competente—

¹⁸

En la Decisión 2002/627/CE de la Comisión, de 29 de julio de 2002, por la que se establece el Grupo de entidades reguladoras europeas de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, DO L 200 de 30.7.2002, figura una definición de una autoridad de reglamentación sectorial: *«A efectos de la presente Decisión se entenderá por “autoridad nacional de reglamentación pertinente”, la autoridad pública establecida en cada Estado miembro para supervisar la interpretación y la aplicación cotidiana de las disposiciones de las directivas relativas a las redes y a los servicios de comunicaciones electrónicas, según se define en la Directiva marco»*

sigue ostentando a menudo la responsabilidad de ciertas decisiones en materia de regulación. En la actualidad, sigue siendo excepcional que la autoridad reguladora sectorial sea responsable de todas las cuestiones en este ámbito. Estos organismos reguladores son más frecuentes en el sector de las comunicaciones y, en menor medida, en los de la energía y los servicios postales, mientras que en el transporte aéreo y ferroviario, las responsabilidades se reparten, por regla general, entre el ministerio y las autoridades de aviación civil o de ferrocarriles. En el sector del agua, la OFWAT tiene competencias en el Reino Unido para regular los precios y el nivel de servicio que debe prestarse, mientras que en Francia, los servicios de agua, que recaudan ecotasas, podrían considerarse organismos reguladores medioambientales.

41. La principal característica de un organismo sectorial de regulación estriba en su independencia con respecto a los operadores del sector en cuestión. Este requisito es esencial para evitar posibles conflictos de intereses y para garantizar la imparcialidad del organismo regulador¹⁹, por lo que se estipula en la legislación comunitaria siempre que sea obligatoria la designación de una autoridad nacional de reglamentación. Los Estados miembros han adoptado normas más específicas a fin de garantizar esta independencia (así, por ejemplo, no se permite que el personal del organismo regulador posea acciones de empresas del sector).
42. Los organismos reguladores sectoriales gozan asimismo de un elevado grado de independencia con respecto al Gobierno. En la mayoría de los casos, este designa al jefe y a los miembros de la autoridad reguladora y fija sus objetivos políticos generales²⁰. Sin embargo, las autoridades reguladoras no reciben por lo general instrucciones del Gobierno en relación con decisiones concretas; además, se puede exigir expresamente a sus miembros que posean un buen conocimiento de las normas aplicables al sector. De esta forma se refuerza la imparcialidad del organismo regulador y se favorece la continuidad de los planteamientos adoptados en materia de reglamentación. Algunas autoridades reguladoras financian sus presupuestos no con cargo al presupuesto general administrado por el Gobierno, sino recurriendo a fuentes de ingresos autónomas, lo que refuerza su independencia.
43. Cabe destacar que la independencia no significa que no se deban rendir cuentas. Por lo general, los organismos reguladores han de informar regularmente al Gobierno y/o al Parlamento y, lo que es aún más importante, las partes afectadas pueden impugnar sus decisiones ante los tribunales. Por otra parte, las posibilidades de impugnación deben ser proporcionales. Es imposible lograr el objetivo que persigue la regulación si un litigio bloquea la aplicación efectiva de las decisiones de las autoridades reguladoras durante años. Por lo tanto, en algunos casos, las apelaciones contra las decisiones de la autoridad reguladora no tienen efecto suspensivo.
44. Antes de tomar decisiones, los organismos reguladores deben consultar a las partes interesadas y al público en general para asegurarse de que se tienen en cuenta todos los aspectos pertinentes. También es importante que consulten a otros poderes públicos, tales como las autoridades responsables de la competencia y las agencias de protección de los consumidores, y que coordinen sus trabajos con los de estas

¹⁹ Asunto C-202/88, Francia/Comisión, apartados 51 y 52, Rec. 1991, p. I-1223; y Asunto C-91/94, Thierry Tranchant, apartados 18 y 19, Rec. 1995, p. I-3911

²⁰ En algunos casos, por ejemplo en el sector de las comunicaciones electrónicas, las metas y los objetivos políticos generales de la «autoridad reguladora nacional» se especifican en la legislación comunitaria

autoridades a fin de asegurar la compatibilidad y la coherencia de las decisiones adoptadas.

45. Para llevar a buen término sus tareas, los organismos reguladores se basan a menudo en información que sólo pueden facilitarles las empresas reguladas. Por esta razón, están facultados normalmente para exigir que estas empresas les comuniquen, en un plazo determinado, cualquier información que consideren necesaria para el cumplimiento de la tarea en cuestión. Cuando se trate de información sensible desde el punto de vista comercial, los organismos reguladores deberán respetar las normas en materia de confidencialidad de datos comerciales. Así, por ejemplo, para poder regular las tarifas de acceso a las redes, el organismo regulador deberá disponer de información fidedigna y exhaustiva sobre los costes contraídos por los operadores de la red.
46. Las competencias y responsabilidades de los organismos reguladores en los Estados miembros varían en función del sector de que se trate y de la legislación nacional, en particular por lo que respecta al reparto de tareas entre el regulador del sector y el ministerio competente. Este reparto de tareas viene determinado en gran medida por las tradiciones jurídicas y administrativas de los Estados miembros. Ciertas responsabilidades fundamentales, sin embargo, son comunes a la práctica totalidad de los reguladores de los sectores en cuestión. La regulación de las condiciones y modalidades de acceso a las redes existentes y de los precios al por menor, destinada a evitar prácticas abusivas de las empresas que ocupan una posición dominante en el mercado, son probablemente los ejemplos más destacados. A este respecto, la acción de los organismos reguladores complementa la de las autoridades responsables de la competencia: mientras que estas últimas aplican la legislación general sobre la competencia a un sector específico adoptando medidas *a posteriori*, es decir, después de que el abuso haya tenido lugar, los primeros intervienen normalmente con un enfoque preventivo, estableciendo normas destinadas a reducir el riesgo de abusos antes de que se produzcan²¹.
47. Por lo general, el acto legislativo en cuestión define las obligaciones relativas a la prestación de servicio universal. Sin embargo, los organismos reguladores desempeñan a menudo un papel importante en la especificación y la aplicación de dichas normas. Así, por ejemplo, cuando un proveedor de servicio universal recibe una compensación a cambio del servicio prestado, si bien las normas generales relativas al cálculo de los costes y el mecanismo financiero son definidas generalmente por el Parlamento o el ministerio competente, su aplicación suele confiarse al organismo regulador.
48. Un elemento importante del concepto de servicio universal es la asequibilidad de los precios para los usuarios y consumidores finales. Siempre que sea necesario para

²¹ Cabe destacar que las responsabilidades de las autoridades de la competencia y de los organismos reguladores suelen solaparse en cierta medida. Una tarificación inadecuada puede ser incompatible con las normas establecidas por el regulador y constituir al mismo tiempo un abuso de posición dominante con arreglo a las normas en materia de competencia. Es importante, por lo tanto, delimitar claramente las funciones respectivas de los organismos reguladores y de las autoridades responsables de la competencia. En líneas generales, puede decirse que los primeros aplican normas sectoriales que, a menudo, harán superflua cualquier intervención de las autoridades de la competencia. Por otra parte, corresponde a estas intervenir cuando el regulador no esté en condiciones de garantizar el respeto de las reglas horizontales en materia de competencia o se abstenga de intervenir

alcanzar este objetivo, los organismos de reglamentación aplican medidas de regulación de los precios. Puesto que, en principio, los precios son fijados por el mercado, estas medidas adoptan normalmente la forma de precios máximos (así se hace en numerosos Estados miembros, por ejemplo en el sector de la electricidad). Sin embargo, la regulación también puede revestir la forma de precios mínimos, a fin de prevenir comportamientos depredadores por parte de los competidores que ocupan una posición dominante (p. ej. en el sector de las comunicaciones).

49. Particularmente decisivo desde el punto de vista de los consumidores y usuarios es el papel que a menudo desempeñan los reguladores en el desarrollo y la aplicación de normas obligatorias en materia de seguridad y calidad del servicio. Estas normas son importantes para satisfacer las expectativas relativas, entre otras cosas, a la elección del acceso, la transparencia (en particular en materia de precios), la asequibilidad, la calidad, la inocuidad, la seguridad y la fiabilidad. Es esencial que los consumidores y usuarios dispongan de mecanismos adecuados de solución de conflictos cuando los operadores no respeten estas condiciones.
50. La concesión de licencias es un instrumento importante para asegurar el cumplimiento de las normas obligatorias. Si un operador no respeta las condiciones impuestas por el regulador —y especificadas en la licencia que le ha sido concedida— los organismos reguladores pueden retirarle la licencia. Otra forma de asegurar el cumplimiento de las normas puede ser la imposición de sanciones.
51. Los consumidores y usuarios deben tener la posibilidad de presentar reclamaciones, por ejemplo en caso de que un operador incumpla las referidas normas. Estas reclamaciones son generalmente tramitadas por el organismo regulador y, en muchos casos, la legislación obliga a este a adoptar rápidamente una decisión (es decir, en un cierto plazo).
52. Ciertas autoridades reguladoras también facilitan sistemáticamente a los consumidores información sobre el mercado²², si bien, en la mayoría de los casos, esta tarea es llevada a cabo por las organizaciones de consumidores. Además de las responsabilidades fundamentales de los organismos reguladores a las que se ha hecho referencia, muchos Estados miembros les confían otras tareas como, por ejemplo, la puesta en práctica de la política social y medioambiental en el sector de la energía²³, y la planificación a largo plazo de la seguridad del suministro de gas y electricidad²⁴. La asignación de estas tareas suplementarias viene determinada generalmente por circunstancias nacionales específicas. En muchos casos, la razón que justifica la delegación de estas tareas a los reguladores radica en sus competencias técnicas y sus conocimientos del sector.

²² Es el caso, por ejemplo, en el sector energético, de las autoridades reguladoras en el Reino Unido y Dinamarca; en el sector de las comunicaciones, la legislación comunitaria establece que las autoridades nacionales de reglamentación deben fomentar la divulgación de información para que los consumidores puedan elegir con conocimiento de causa (artículos 21 y 22 de la Directiva 2002/22/CE [Directiva «Servicio universal»])

²³ Por ejemplo en el Reino Unido y Suecia

²⁴ Por ejemplo en Bélgica

1.2 Mecanismos de cooperación institucional a escala comunitaria

53. Los organismos reguladores sectoriales son creados por los Estados miembros y regulan el mercado nacional del sector en cuestión. Sin embargo, los mercados nacionales forman parte del mercado interior comunitario y las decisiones adoptadas por estos organismos nacionales afectan a menudo a las transacciones transfronterizas. Es preciso, por tanto, garantizar un cierto grado de coherencia entre los planteamientos reguladores nacionales a fin de evitar distorsiones ocasionadas por la existencia de enfoques diferentes, que podrían afectar negativamente al funcionamiento del mercado interior. La legislación comunitaria relativa al transporte ferroviario y a las comunicaciones contiene una disposición que obliga expresamente a los organismos reguladores a coordinar sus principios en materia de toma de decisiones²⁵.

54. En la actualidad, existe una serie de disposiciones organizativas encaminadas a potenciar la coherencia de la regulación en los sectores en cuestión.

En una serie de sectores, se han creado asociaciones europeas que reúnen a los organismos reguladores de los Estados miembros y, a menudo, de terceros países. He aquí algunos ejemplos:

- El Consejo Europeo de Reguladores de la Energía (*CEER*) actúa como punto de contacto entre los reguladores y la Dirección General de Energía y Transporte de la Comisión Europea. Mantiene estrechas relaciones de trabajo con autoridades reguladoras de América del Norte y de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea. El CEER ha centrado sus trabajos en cuestiones relacionadas con las transacciones transfronterizas y participa activamente en los procesos reguladores de Florencia y Madrid (véase *infra*).
- El Comité Europeo de Regulación Postal (*CERP*) está integrado por representantes de las autoridades reguladoras de los servicios postales de los países miembros de la CEPT (Conferencia Europea de Correos y Telecomunicaciones), incluidos los Estados miembros de la UE y los países candidatos, los países de la AELC y otros países como Albania o la Federación Rusa. El CERP examina cuestiones de naturaleza reguladora y operativa relacionadas con los servicios postales y facilita contactos con los organismos competentes para poner a punto una estrategia común con vistas a la presentación, en su caso, de propuestas y recomendaciones.
- Las Autoridades Conjuntas de Aviación (*JAA*), que acogen en su seno a las agencias nacionales de aviación civil, han elaborado normas y procedimientos reguladores comunes en materia de seguridad para la mayoría de los ámbitos de la aviación civil. Estas normas no tienen carácter vinculante, a menos que se incorporen a la legislación nacional o comunitaria.

55. En los sectores del gas y la electricidad existe una fórmula única de coordinación y cooperación entre los reguladores nacionales. A fin de alcanzar acuerdos entre todas las partes sobre cuestiones relacionadas con las transacciones transfronterizas en

²⁵ Artículo 31 de la Directiva 2001/14/CE y apartado 2 del artículo 7 de la Directiva marco sobre comunicaciones

estos sectores, se han creado dos foros reguladores, el *Foro de Madrid* y el *Foro de Florencia*. Estos Foros, presididos por la Comisión, reúnen a los reguladores nacionales del sector de la energía y a representantes de alto nivel de los Estados miembros, la industria y los consumidores. Las decisiones tomadas por ambos Foros no son oficialmente obligatorias, pero se adoptan con la intención de que los reguladores nacionales las apliquen a nivel nacional²⁶. Sin embargo, cada vez son más patentes las limitaciones de que adolecen ambas plataformas, sobre todo cuando se trata de tomar decisiones sobre cuestiones controvertidas. Para paliar este problema, la Comisión presentó, en marzo de 2001, una propuesta de reglamento sobre el comercio transfronterizo de electricidad, en el que se preveía un procedimiento de comitología para las cuestiones que se han debatido en el marco del Foro de Florencia.

56. Grupos de entidades reguladoras europeas

Recientemente se ha desarrollado un nuevo modelo organizativo de participación de los reguladores nacionales a escala comunitaria, consistente en grupos europeos de reguladores constituidos para reforzar y formalizar el papel de las autoridades reguladoras sectoriales a nivel de la Unión Europea. A diferencia de los comités de comitología, dichos grupos han de estar compuestos por los reguladores nacionales del sector en cuestión. Este concepto fue, por ejemplo, objeto de exhaustivo debate en el denominado «Informe Lamfalussy» sobre el futuro proceso legislativo y regulador aplicable a los mercados europeo de valores, con vistas al desarrollo de una nueva forma más eficaz de regulación. Por lo que respecta a los servicios de interés económico general, una decisión de la Comisión²⁷ acaba de crear un «Grupo de entidades reguladoras europeas» en el sector de las comunicaciones electrónicas. Sus objetivos son: (a) asesorar y asistir a la Comisión en la consolidación del mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas; (b) servir de conexión entre las autoridades nacionales de reglamentación y la Comisión; y (c) contribuir a asegurar la aplicación coherente en todos los Estados miembros del marco regulador.

57. En los sectores del gas y la electricidad, la Comisión ha sugerido, en sus propuestas modificadas para la realización del mercado interior de la energía, y en respuesta a una propuesta formulada por el Parlamento Europeo, la creación de un grupo de reguladores de estas características.

58. Comitología

En la mayoría de los sectores afectados, la legislación comunitaria prevé procedimientos de comitología destinados a precisar las modalidades de aplicación de las normas contenidas en la legislación comunitaria básica. Conforme a un modelo común a todos estos procedimientos, la Comisión adopta decisiones tras haber consultado a un comité consultivo o a un comité regulador compuesto de representantes de los Estados miembros. Se suelen examinar cuestiones particularmente pertinentes para las transacciones transfronterizas como, por

²⁶ Para más información sobre los Foros de Florencia y Madrid véase http://europa.eu.int/comm/energy/en/elec_single_market/florence/index_en.html; http://europa.eu.int/comm/energy/en/gas_single_market/madrid.html

²⁷ DO L 200 de 30.7.2002, p. 38

ejemplo, las normas de calidad de los servicios postales transfronterizos o la interoperatividad ferroviaria. Se han creado comités de comitología en los sectores de las comunicaciones, los servicios postales, los ferrocarriles y el transporte aéreo. Cabe destacar que corresponde a los Estados miembros determinar su representación en estos comités, de modo que la participación de la autoridad reguladora sectorial no está garantizada. Sin embargo, en la práctica, en la mayoría de los casos en que existen organismos reguladores, los Estados miembros prevén su participación en el procedimiento. En el sector de la electricidad, las propuestas de la Comisión relativas a la realización del mercado interior de la energía prevén un procedimiento de comitología para las cuestiones pertinentes en relación con el comercio transfronterizo de electricidad.

1.3 *¿Es necesaria la creación de organismos reguladores europeos?*

59. Actualmente no existe ninguna autoridad reguladora europea en ninguno de los sectores afectados. Sin embargo, ya hace tiempo que se viene debatiendo, especialmente en el sector de las comunicaciones²⁸, la idea de crear un organismo de ámbito europeo para ciertos sectores. Así, por ejemplo, en el sector de la aviación civil, el Consejo decidió recientemente, en respuesta a una propuesta de la Comisión, crear una Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA). Esta agencia asistirá a la Comisión de cara a la adopción de normas comunes en materia de seguridad y protección del medio ambiente aplicables al sector del transporte aéreo en el marco de un procedimiento de comitología. Será responsable asimismo de la navegabilidad y la certificación medioambiental de los productos aeronáuticos diseñados o utilizados en los Estados miembros. Esta tarea ha sido llevada a cabo hasta ahora por las autoridades nacionales de aviación. Sólo en el marco (limitado) de estas misiones, podría considerarse que esta nueva Agencia constituye un organismo regulador europeo. En su segundo paquete ferroviario de enero de 2002, la Comisión propuso la creación de una Agencia Ferroviaria Europea. Aunque este organismo no tendría una función reguladora directa, desempeñaría en ciertos ámbitos un papel consultivo similar al del «Grupo de entidades reguladoras europeas» en el sector de las comunicaciones.

2. **Financiación de los servicios de interés general**

60. Si bien es cierto que los mecanismos de mercado pueden garantizar por sí solos la viabilidad de un número significativo de servicios de interés económico general, algunos de estos servicios necesitan sistemas específicos de financiación para mantener su equilibrio financiero.
61. En líneas generales, el Derecho comunitario no impone una forma específica de financiación de los servicios de interés general, siendo los Estados miembros quienes deben decidir la forma de financiar estos servicios. Sin embargo, cualquiera que sea el sistema de financiación que se aplique, este debe ser conforme con las normas sobre la competencia y las ayudas estatales, así como con las normas sobre mercado interior del Tratado. En cualquier caso, el Tratado permite que los proveedores de servicios de interés económico general perciban una compensación por el coste

²⁸ Véanse los dos estudios independientes encargados por los servicios de la Comisión: Eurostrategies/Cullen International, *The possible added value of a European Regulatory Authority for telecommunications*, diciembre de 1999; y Nera y Denton Hall, *Issues associated with the creation of a European Regulatory Authority for telecommunications*, marzo de 1997

adicional que entraña el cumplimiento de una misión de servicio público. Cualquier compensación que exceda el importe necesario para prestar la misión de servicio público es, en principio, contraria al Tratado.

62. Los sistemas de financiación pueden revestir formas diversas como, por ejemplo, la financiación directa con cargo al presupuesto del Estado, el pago de contribuciones por parte de los participantes en el mercado, la concesión de derechos especiales o exclusivos, la equiparación de tarifas o, en el caso de los servicios sociales de naturaleza no comercial, la financiación solidaria.

(a) *Compensación directa con cargo al presupuesto de un Estado miembro*

Los servicios de interés general pueden apoyarse financieramente por medio de una compensación directa con cargo al presupuesto de un Estado miembro. Esta compensación puede revestir la forma de pagos directos al proveedor del servicio o de otras ventajas financieras, tales como exenciones fiscales, que reducen los ingresos presupuestarios del Estado miembro. En algunos casos, este tipo de compensación puede completarse con una financiación comunitaria basada en el principio de cofinanciación (por ejemplo en el marco de los Fondos Estructurales).

La compensación directa permite repartir la carga que supone la financiación de una misión de servicio público entre todos los contribuyentes. Este modo de financiación no frena el acceso al mercado y está sujeto al control parlamentario en el marco del procedimiento presupuestario de los Estados miembros.

(b) *Contribuciones de los participantes en el mercado*

Los Estados miembros pueden decidir igualmente repercutir los costes netos derivados de la prestación de un servicio de interés general sobre los beneficiarios de dicho servicio, imponiendo para ello cánones a las empresas. La legislación comunitaria en materia de telecomunicaciones y servicios postales prevé explícitamente esta posibilidad.

En tal caso, los Estados miembros deben velar por que el método de reparto de la exacción entre las empresas se base en criterios objetivos y no discriminatorios, y respete el principio de proporcionalidad. Este principio no impide que los Estados miembros establezcan exenciones aplicables a los nuevos operadores que no tengan aún una presencia significativa en el mercado. Los mecanismos de financiación que se adopten deben asegurar que los operadores presentes en el mercado sólo contribuyan a la financiación de las obligaciones de servicio universal, y no de otras actividades no vinculadas directamente al cumplimiento de dichas obligaciones. En todos los casos, el mecanismo adoptado debe respetar los principios del Derecho comunitario, especialmente, en el caso de mecanismos de reparto a través de un fondo, los de no discriminación y proporcionalidad.

El coste neto derivado de las obligaciones de servicio universal puede repartirse entre todas las empresas o entre determinadas categorías específicas de empresas. Las autoridades nacionales de reglamentación deben comprobar que las empresas que se benefician de una financiación del servicio universal presentan, con suficiente nivel de detalle, información sobre los costes específicos que requieren financiación al objeto de justificar su solicitud. Para evitar que los operadores designados falseen en

sus estimaciones los costes netos de las obligaciones de servicio público, los Estados miembros deben garantizar la transparencia y el control de los importes imputados a la financiación de dichas obligaciones.

Por otra parte, la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal en el sector de las comunicaciones electrónicas establece que los Estados miembros deben comunicar a la Comisión sus sistemas de cálculo de costes y de financiación de las obligaciones de servicio universal, de modo que esta pueda verificar su compatibilidad con el Tratado. Además, el considerando 21 de esta Directiva establece que «todo mecanismo de financiación debe evitar que los usuarios de un Estado miembro contribuyan a la recuperación de los costes de servicio universal en otros Estados miembros, por ejemplo cuando efectúen llamadas de un Estado miembro a otro».

(c) *Derechos especiales y exclusivos*

En ciertos casos, los Estados miembros conceden derechos especiales o exclusivos para asegurar la viabilidad financiera de un proveedor de un servicio de interés económico general. La concesión de tales derechos no es en sí misma incompatible con el Tratado. El Tribunal de Justicia ha dictaminado²⁹ que el apartado 2 del artículo 86 del Tratado «permite que los Estados miembros confieran a empresas, a las que encomiendan la gestión de servicios de interés económico general, derechos exclusivos que pueden obstaculizar la aplicación de las normas del Tratado sobre la competencia, en la medida en que, para garantizar el cumplimiento de la misión específica confiada a las empresas titulares de los derechos exclusivos, sea necesario establecer restricciones a la competencia o, incluso, excluir toda competencia de otros operadores económicos». Sin embargo, los Estados miembros deben velar por que estos derechos sean compatibles con las normas sobre mercado interior y no den lugar a explotaciones abusivas de una posición dominante por parte del operador de que se trate, en el sentido del artículo 82. En términos generales, los derechos exclusivos o especiales sólo pueden limitar la competencia en ciertos mercados en la medida en que sean necesarios para cumplir una misión concreta de servicio público.

Además, la facultad de los Estados miembros de conceder derechos especiales o exclusivos a los proveedores de servicios de interés general también puede restringirse en la legislación comunitaria sectorial³⁰.

(d) *Equiparación de tarifas*

Para algunos servicios como, por ejemplo, determinados servicios postales o de telecomunicaciones, los Estados miembros exigen que se preste un servicio universal a una tarifa uniforme en todo su territorio. En tales casos, la tarifa se calcula sobre la

²⁹

Sentencia de 17 de mayo de 1993 en el asunto C-320/91, Corbeau, apartado 14, Rec. 1993, p. I-2533

³⁰

Véase el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 2002/77/CE de la Comisión, de 16 de septiembre de 2002, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, DO L 249 de 17.9.2002, p. 21; y el apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, DO L 15 de 21.1.1998, p. 14

base del promedio de los costes que entraña la prestación de los servicios, que pueden variar considerablemente en función, por ejemplo, de si el servicio se presta en una zona densamente poblada o en una zona rural remota. En general, y a reserva del control de prácticas abusivas por la Comisión, la equiparación de tarifas es compatible con el Derecho comunitario, a condición de que sea impuesta por un Estado miembro por razones de cohesión territorial y social y respete las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado³¹.

(e) *Financiación solidaria y afiliación obligatoria*

Mencionamos aquí este modo de financiación a causa de su importancia, si bien sólo se aplica a los servicios de interés general de naturaleza no económica. Los sistemas básicos de seguridad social de los Estados miembros se basan por lo general en mecanismos que persiguen un objetivo social y materializan el principio de solidaridad. En principio, deben ofrecer a todas las personas a las que se aplican cobertura contra, entre otros, los riesgos de enfermedad, vejez, fallecimiento e invalidez, independientemente de su situación financiera y de su estado de salud en el momento de la afiliación. El principio de solidaridad, por ejemplo en los regímenes de seguro de enfermedad, puede traducirse en el hecho de que el régimen se financie por medio de cotizaciones proporcionales a los ingresos profesionales de los afiliados, mientras que las prestaciones se basan en las necesidades de los que las reciben. En este caso, la solidaridad implica una redistribución de rentas entre las personas con ingresos más elevados y aquellas que, en razón de sus recursos y su estado de salud, carecerían de la cobertura social necesaria. Además, permite subsanar las insuficiencias del mercado que se derivan del hecho de vincular el seguro de enfermedad a las economías de escala, la selección de riesgos y los riesgos morales. En los regímenes de seguro de vejez, la solidaridad consiste en financiar las pensiones de los trabajadores jubilados por medio de las cotizaciones abonadas por los trabajadores activos. Puede materializarse asimismo en el reconocimiento de derechos de pensión no proporcionales a las cotizaciones abonadas o incluso en casos en que no se ha cotizado. Por último, la solidaridad puede aplicarse igualmente entre los diferentes regímenes de seguridad social, en aquellos casos en que los regímenes excedentarios contribuyen a financiar los que adolecen de dificultades financieras estructurales. Estos regímenes de seguridad social se basan en un sistema de cotización obligatoria, sin el cual sería imposible aplicar el principio de solidaridad y garantizar el equilibrio financiero de estos sistemas. Además, la gestión de estos regímenes está generalmente sujeta a un control exhaustivo por parte del Estado.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las organizaciones encargadas de estas actividades, que están basadas en el principio de solidaridad nacional y no tienen ánimo de lucro, cumplen una función de carácter exclusivamente social. Estas organizaciones no ejercen una actividad económica y no deben ser consideradas «empresas» en el sentido del Derecho comunitario³². Sin embargo, podría examinarse la conveniencia de precisar los criterios y las consecuencias de la financiación solidaria de los regímenes de seguridad social a nivel comunitario.

³¹

TJCE *Corbeau*

³²

Sentencia de 17 de febrero de 1993 en los asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, Poucet y Pistre, apartados 18 y 19, Rec. 1993, p. I-637; y sentencia de 22 de enero de 2002 en el asunto C-218/00, Cicaldi Battistello Venanzio y C. Sas/INAIL, apartado 44, Rec. 2002, p. I-691

63. Las normas sobre mercado interior, competencia y ayudas estatales tienen por objeto garantizar que la ayuda financiera concedida a los servicios de interés general no tenga efectos distorsionadores en la competencia y el funcionamiento del mercado interior. De la misma forma, la legislación sectorial vigente sólo pretende asegurar que los mecanismos financieros puestos a punto por los Estados miembros falseen lo menos posible la competencia y faciliten el acceso al mercado. A la hora de elegir un mecanismo de financiación no se tienen en cuenta otros criterios pertinentes, tales como la eficacia, la obligación de rendir cuentas o los efectos redistributivos. En la coyuntura actual, la Comisión considera oportuno que se entable un debate para examinar si, a la luz de estos criterios, debería darse preferencia a determinados mecanismos de financiación y si la Comunidad debería adoptar medidas a favor de mecanismos financieros específicos.

3. Evaluación de los servicios de interés general

64. La evaluación de los servicios de interés general es indisociable de la evaluación del funcionamiento de las industrias que prestan estos servicios. Este funcionamiento se cifra en los beneficios cuantitativos y cualitativos que reciben los consumidores y los usuarios, o, lo que es lo mismo, en un aumento de sus niveles de satisfacción. La evaluación del funcionamiento de estos sectores a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de cohesión económica, social y territorial y de protección del medio ambiente es una tarea de vital importancia a nivel comunitario. Desde un punto de vista puramente económico, la necesidad de evaluar los servicios de interés general radica en el hecho de que los sectores que prestan estos servicios representan un porcentaje sustancial del PIB de la Unión Europea y que los precios en estas industrias tienen incidencia en los costes en otros sectores. En la coyuntura actual, la evaluación de las industrias de redes que prestan servicios de interés económico general está además justificada por las reformas estructurales importantes que se están emprendiendo en estos sectores para adaptarlos a los cambios reguladores, tecnológicos, sociales y económicos. Sin embargo, la evaluación de estos servicios debería llevarse a cabo en todas las industrias que prestan servicios de interés general, independientemente de que estén sujetos o no a reformas estructurales. La evaluación es asimismo esencial porque la información que facilita contribuye de forma decisiva a los debates políticos en general y a la regulación bien fundada de los sectores. Por último, está justificada en aras de la buena gobernanza. La evaluación proporciona pruebas, argumentos e información que pueden ser de utilidad de cara al diseño, la adaptación y la rendición de cuentas de las políticas. Por todas estas razones, la Comisión estima que la evaluación de los servicios de interés general reviste una gran importancia y ha definido una estrategia al efecto.

3.1 Un enfoque tridimensional

65. Como se indicaba en la Comunicación de 2000 sobre los servicios de interés general en Europa, «la implicación comunitaria en los servicios de interés general va más allá del desarrollo del mercado único, incluidas la creación de instrumentos que garanticen los niveles de calidad, la coordinación de los reguladores y la evaluación del funcionamiento. (...) En principio, estas aportaciones deberían dar mayor relieve a los cometidos nacionales, regionales y locales en sus respectivos campos, sin pretender suplantarlos en modo alguno»³³. Sobre la base de estos principios, la

³³ COM(2000) 580, pp. 23 y 24

Comisión Europea evalúa regularmente el funcionamiento de las industrias que prestan servicios de interés económico general. Estas evaluaciones se basan en tres pilares.

66. La Comisión ha integrado las «evaluaciones horizontales» en su estrategia de cara a una evaluación eficaz de los servicios de interés económico general. En diciembre de 2001, la Comisión presentó una primera evaluación horizontal³⁴, anexa al «Informe sobre el funcionamiento de los mercados comunitarios de productos y capitales»³⁵. En este documento se presentaban las líneas maestras para la supervisión horizontal y la evaluación regular de estos servicios en el futuro, tal y como había solicitado el Consejo. En respuesta a la invitación del Consejo de presentar una metodología para la evaluación de los servicios de interés general, la Comunicación titulada «Nota metodológica para la evaluación horizontal de servicios de interés económico general»³⁶ definió la metodología que deberá aplicar la Comisión en el marco de futuras evaluaciones horizontales. La Comisión elaborará informes anuales en los que presentará los resultados de la evaluación horizontal de los servicios de interés económico general. Estos informes constarán de tres partes principales: análisis de los cambios estructurales y del funcionamiento del mercado, resultados del proceso de consulta permanente de los consumidores, y un estudio intersectorial de temas horizontales. En un primer momento, las evaluaciones horizontales cubrirán los sectores del transporte aéreo, los transportes públicos locales y regionales, la electricidad, el gas, los servicios postales, el transporte ferroviario y las telecomunicaciones en los Estados miembros.
67. Junto a las evaluaciones horizontales, la Comisión Europea lleva a cabo evaluaciones sectoriales de industrias que prestan servicios de interés económico general³⁷. En efecto, el contexto económico, técnico, y regulador difiere de una industria a otra, de modo que ciertas cuestiones específicas de un sector determinado no pueden abordarse de manera exhaustiva en evaluaciones horizontales. Además, estas evaluaciones sectoriales constituyen instrumentos de gran utilidad para supervisar la transposición de las directivas y la efectiva aplicación de las normas tal y como han sido incorporadas en el ordenamiento jurídico nacional, así como para obtener datos comparativos de la regulación sectorial. De esta forma, ofrecen a la Comisión una base que le permite orientar a los Estados miembros sobre futuras regulaciones y analizar las mejores prácticas sectoriales. Además, ponen de manifiesto posibles casos de incumplimiento de la legislación comunitaria.
68. La evaluación del funcionamiento de los servicios de interés general sería incompleta si no tuviera en cuenta la opinión de todas las partes interesadas (usuarios/consumidores, operadores, reguladores, interlocutores sociales, autoridades públicas, etc.). Las opiniones de las partes interesadas se tienen en cuenta en el marco de la evaluación llevada a cabo por la Comisión y sirven de orientación para encauzar la acción política en el futuro. A título de ejemplo, el nivel de satisfacción

³⁴ Rendimiento de los mercados de industrias de redes que prestan servicios de interés general: primera evaluación horizontal, SEC(2001) 1998

³⁵ COM(2001) 736 final

³⁶ COM(2002) 331 final

³⁷ Pueden encontrarse ejemplos relativos a los sectores de las telecomunicaciones, los servicios postales, la energía y el transporte en el Informe de la Comisión sobre los servicios de interés general, COM(2001) 598 de 17.10.2001, p. 15

de los consumidores con respecto a los servicios de interés general se analiza en las encuestas Eurobarómetro y en una serie de estudios cualitativos³⁸.

3.2 *Alcance de la evaluación*

69. En el contexto actual, caracterizado por cambios estructurales y reguladores, el proceso de evaluación debería examinar cuatro preguntas:

(a) ¿Redundan los cambios estructurales experimentados por las industrias que prestan servicios de interés general en beneficio de los usuarios y los consumidores por lo que respecta al precio y a la calidad de los servicios?

La liberalización de las industrias que prestan servicios de interés económico general debería estimular la competencia y, por tanto, ofrecer más opciones, forzando a las empresas a racionalizar su producción y a ofrecer servicios innovadores de más calidad a precios más bajos. Estos múltiples beneficios deberían traducirse en una mejora de la calidad de vida, a condición de que se adopten medidas apropiadas para salvaguardar los derechos de los consumidores y usuarios. Sin embargo, las ventajas derivadas de la apertura de los mercados sólo beneficiarán a los consumidores y usuarios en la medida en que exista una regulación y condiciones de competencia apropiadas. La evaluación de estos servicios es importante para detectar posibles deficiencias en la generalización de estos beneficios y evitar que acaben acaparándolos unos pocos operadores económicos. Este objetivo está en consonancia con la iniciativa general de la Comisión destinada a mejorar la gobernanza y la calidad de la regulación en la Unión Europea.

(b) ¿Cómo están evolucionando los servicios de interés general por lo que respecta a las condiciones de acceso y a la calidad?

La calidad y la asequibilidad del servicio prestado forman parte de los elementos que determinan el funcionamiento de los mercados. Con la apertura del mercado, se corre el riesgo de crear un entorno competitivo que podría ejercer presión sobre los precios de estos servicios en detrimento de su calidad o de una distribución equitativa de las ventajas entre los consumidores y usuarios. Para evitar esta situación, la evaluación debería tener particularmente en cuenta la interacción existente entre las diferentes redes de infraestructuras, así como los objetivos de eficacia económica, protección de los consumidores y usuarios, y cohesión económica, social y territorial. En este contexto, uno de los aspectos que merece un examen detenido es el grado de accesibilidad de las redes. Así, por ejemplo en los sectores de la energía y el transporte, sería de gran utilidad evaluar el grado de interconexión de las diferentes redes y, en particular, su articulación geográfica entre las áreas más desarrolladas y las regiones menos favorecidas.

(c) ¿Qué efectos tienen sobre el empleo los cambios registrados en los sectores que prestan servicios de interés general?

Las industrias que prestan servicios de interés general han sido gestionadas tradicionalmente por el sector público y sus efectivos son importantes. La apertura de estos servicios a la competencia suscita preocupación acerca de la posibilidad de que

³⁸

http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/index_en.htm

se produzcan costes sustanciales en términos de ajustes de empleo. Este temor representa una fuente importante de resistencia a los cambios estructurales. Por esta razón, es importante evaluar la importancia de estos costes. La evaluación debe valorar los efectos tanto directos como indirectos sobre el empleo, por lo que es particularmente importante ampliar el alcance del análisis y evaluar no sólo los efectos a corto plazo en las industrias que prestan los servicios, sino también la incidencia a largo plazo en el conjunto de la economía.

(d) ¿Cómo perciben los consumidores y usuarios esta evolución?

Otro aspecto que merece especial atención es la forma en que se percibe en la práctica la evolución del funcionamiento de estos sectores. En efecto, no se puede descartar que la evolución registrada no corresponda a la percepción que el público tiene de ella. Puesto que los usuarios y los consumidores deben ser los beneficiarios últimos de los servicios prestados por estas industrias, conocer su opinión es de vital importancia. No obstante, no hay que olvidar que los beneficiarios representan agentes de lo más variopinto, que incluyen desde los hogares hasta empresas con grandes diferencias por lo que respecta a sus ingresos, tamaños y otras características. Por consiguiente, cualquier evaluación debería considerar las diferentes categorías por separado.

3.3 *Cuestiones que deben abordarse*

70. Uno de los principales obstáculos a la hora de efectuar una evaluación exhaustiva estriba en las grandes diferencias que existen por lo que respecta a la disponibilidad de datos. Gracias a sus recomendaciones, la Comisión Europea ha desempeñado un papel decisivo en la racionalización y la normalización de la recopilación de datos. Desde 2000, la Comisión viene publicando una lista de indicadores estructurales³⁹, algunos de ellos relacionados con las industrias que prestan servicios de interés general. El anexo de la Comunicación titulada «Nota metodológica para la evaluación horizontal de servicios de interés económico general» contiene una lista de indicadores (algunos de los cuales están actualmente indisponibles), que constituye un valioso instrumento con vistas a la evaluación. Esta lista podría servir base de cara al debate con los posibles proveedores de datos para mejorar los métodos de recopilación. A la falta de recursos de los organismos reguladores o estadísticos nacionales y a las disparidades que siguen subsistiendo por lo que respecta a las metodologías, que dificultan la comparación, se suma la posibilidad de que el propio proceso de apertura de los mercados tenga efectos negativos por lo que a la disponibilidad y la calidad de los datos se refiere. Si bien, en algunos casos, la apertura a la competencia ha propiciado una recopilación de datos y una evaluación más completas que la que existía antes de la entrada de los operadores del sector privado, ciertos Estados miembros están experimentando dificultades derivadas del hecho de que algunas compañías privadas se niegan a facilitar información estratégica alegando su carácter sensible, aunque este extremo no siempre queda acreditado. Un aspecto digno de debate es la forma de conciliar la necesidad de disponer de datos a efectos de evaluación y elaboración de las políticas, por una

³⁹ Véase COM(2002) 551 de 16.10.2002; y el documento de trabajo del personal de la Comisión en apoyo al Informe de la Comisión al Consejo Europeo de primavera de Bruselas - Evolución de la Estrategia de Lisboa [COM(2003) 5], SEC (2003) 25/2 de 7.3.2003

parte, y el derecho de las empresas a tratar esta información como de carácter confidencial, por otra.

71. Además, es preciso que la evaluación alcance un justo equilibrio entre consideraciones económicas y sociales, sobre todo por lo que respecta a la calidad del servicio y a la cohesión social y territorial. El marco jurídico aplicable a los servicios de interés general sólo regula en parte este aspecto.
72. Para abordar todas estas cuestiones, la Comisión ha puesto a punto una estrategia de evaluación y aporta contribuciones útiles al debate. Hasta ahora, su papel ha consistido principalmente en efectuar evaluaciones horizontales en los diferentes países y sectores, y en reforzar la coordinación entre los reguladores nacionales, a fin de aproximar las condiciones existentes en los Estados miembros en materia de competencia y regulación. Sin embargo, la Comisión no está en condiciones de presentar una posición general que abarque, represente y resuma los puntos de vista, a menudo divergentes, de todas las partes interesadas sobre el funcionamiento de los servicios de interés general. Es patente, por tanto, la necesidad de entablar un amplio debate sobre la forma que deberían revestir las evaluaciones y los organismos que deberían encargarse de esta tarea. Por otra parte, la evaluación efectuada por la Comisión al nivel comunitario no excluye la posibilidad de efectuar evaluaciones suplementarias a otros niveles (con arreglo al principio de subsidiariedad) o por otros organismos. Queda aún por debatir la cuestión de si un evaluador a nivel comunitario debería ser independiente respecto de la Comisión o los Estados miembros.
73. Como se recomendaba en la Resolución del Parlamento Europeo⁴⁰, la participación pública podría ampliarse considerablemente. El Parlamento propone organizar «*el debate entre los diferentes foros existentes (Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, organizaciones consultivas, asociaciones que participan en iniciativas sobre los servicios de interés general y asociaciones de consumidores)*». Los resultados de este debate deberían tenerse en cuenta y servir de orientación para las evaluaciones, y estas deberían ser igualmente objeto de debate. Un debate social de tal calado sobre el funcionamiento de los servicios de interés general será de gran utilidad, siempre que se garantice el justo equilibrio y la apropiada representación de los intereses de todas las partes implicadas. El marco institucional actual no precisa cuáles son los papeles respectivos de las diferentes instituciones y organizaciones en relación con la evaluación de estos servicios ni la forma en que debería estructurarse y organizarse el debate.

4. La dimensión internacional: política comercial

4.1 *Liberalización del comercio de los servicios de interés general en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC)*

74. La Comunidad y sus Estados miembros son partes del Acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS)⁴¹, que constituye el principal marco multilateral de

⁴⁰ Informe del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión titulada «Los servicios de interés general en Europa», COM(2000) 580 – C5-0399/2001 – 2001/2157/COS; A5/0361/2001 final. Ponente: Werner Langen. 17.10.2001

⁴¹ Véase la publicación de la Comisión «GATS: Acuerdo general para el comercio de servicios: Guía para la empresa» y la publicación de la OMS «AGCS. Realidad y ficción». El texto del AGCS figura en el DO L 336 de 23.12.1994, p. 190

principios y normas en este ámbito, en virtud del cual los miembros de la OMC se han comprometido a abrir, a reserva de una serie de limitaciones enumeradas, ciertos sectores de servicios a la competencia de proveedores extranjeros.

4.1.1 Los servicios de interés general como tales no están excluidos del AGCS

75. El término «servicios de interés general» no figura en el AGCS. Las disciplinas del AGCS se aplican a todos los servicios con dos excepciones:

- en el sector del transporte aéreo, los derechos de tráfico y todos los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico, y
- en todos los sectores, los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, es decir todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicio.

Cabe añadir que la prestación de servicios a entidades públicas a través de contratos públicos —incluidos los servicios de interés general— no está sujeta actualmente a las obligaciones fundamentales del AGCS (nación más favorecida, trato nacional, acceso a los mercados y posibles compromisos adicionales). Sin embargo la Comunidad ha decidido conceder trato de nación más favorecida y trato nacional a las partes contratantes del Acuerdo sobre contratación pública (ACP), también negociado en el marco de la OMC.

4.1.2 El AGCS prevé excepciones generales y excepciones relativas a la seguridad, que corresponden en gran medida a las excepciones del Tratado CE

76. A reserva de que las medidas enumeradas a continuación no se apliquen en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en que prevalezcan condiciones similares, o una restricción encubierta del comercio de servicios, ninguna disposición del AGCS se interpretará en el sentido de impedir que un miembro adopte o aplique medidas necesarias para proteger la moral o mantener el orden público, proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o preservar los vegetales, lograr la observancia de las leyes y los reglamentos relativos a la prevención de prácticas que induzcan a error y prácticas fraudulentas o los medios de hacer frente a los efectos del incumplimiento de los contratos de servicios, la protección de la intimidad de los particulares en relación con el tratamiento y la difusión de datos personales y la protección del carácter confidencial de los registros y cuentas individuales, y la seguridad (artículo XIV del AGCS).

77. Además, ninguna disposición del AGCS se interpretará en el sentido de que imponga a un miembro la obligación de suministrar informaciones cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad; o impida a un miembro la adopción de las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad (artículo XIV *bis* del AGCS). En el preámbulo del AGCS se reconoce asimismo el derecho de los miembros a reglamentar el suministro de servicios con el fin de realizar los objetivos de política nacional.

4.1.3 *La liberalización del comercio de los servicios de interés general depende de compromisos asumidos por los miembros de la OMC*

78. Por lo que respecta a los servicios de interés general que no están excluidos del ámbito de aplicación del AGCS, el grado de apertura que ofrecen los países no está predeterminado y debe ser objeto de negociaciones. Mientras que ciertas disciplinas del AGCS —como la obligación relativa a la nación más favorecida o la transparencia— se aplican indistintamente a todos los sectores de servicios cubiertos por el AGCS, las disposiciones relativas a compromisos específicos —acceso a los mercados, trato nacional y posibles compromisos adicionales— sólo se aplican en la medida en que los países hayan llegado a un compromiso en un sector determinado. El grado de cobertura sectorial de los miembros varía considerablemente y ninguno de ellos ha asumido compromisos en todos los sectores de servicios. Los miembros podrán modificar o retirar en cualquier momento cualquier compromiso contraído, de conformidad con una serie de condiciones precisas. El procedimiento aplicable al efecto se define en el artículo XXI del AGCS.

4.1.4 *El AGCS no impone ni la privatización ni la desregulación de los servicios de interés general. Corresponde a los miembros de la OMC decidir sobre estas cuestiones en el ejercicio de sus derechos soberanos*

79. La OMC no impone a sus miembros un modelo único aplicable a todos los servicios de interés general. El concepto varía en función del sector, de las tradiciones nacionales y de las condiciones jurídicas existentes en los miembros de que se trate. El AGCS deja a estos plena libertad para decidir si prestan ellos mismos los servicios de interés general, directa o indirectamente (por medio de empresas públicas), o si prefieren confiar esta misión a terceros. Los servicios de interés general pueden ser prestados, por tanto, por empresas públicas o por empresas privadas, o conjuntamente.

80. El objetivo del AGCS es establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva. Su objetivo no es desregular los servicios, muchos de los cuales están estrictamente regulados por razones de peso. Además, el AGCS prevé excepciones generales por las que se autoriza la adopción o la aplicación de medidas que sean necesarias para proteger, entre otras cosas, la moral, el orden público, la vida y la salud de las personas y de los animales y la preservación de los vegetales.

81. Cabe destacar, sin embargo, que cada vez que miembros de la OMC, en el ejercicio de sus derechos soberanos, contraen compromisos en un sector de servicios dado, están obligados a aplicar sus reglas relativas a estos servicios de manera transparente y fiable. En este contexto, el AGCS pide a los miembros de la OMC que elaboren las disciplinas necesarias para ciertas medidas específicas que tengan efectos sobre el comercio de servicios (prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, normas técnicas y prescripciones en materia de licencias). Estas disciplinas del AGCS deberán garantizar que estas medidas específicas se basen en criterios objetivos y transparentes y no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios, habida cuenta de la necesidad de garantizar la calidad del servicio. Por el momento sólo se han acordado disciplinas en el sector de la contabilidad, pero estas todavía no han entrado en vigor.

82. Los miembros de la OMC pueden en cualquier caso, siempre en el ejercicio de su soberanía, contraer compromisos adicionales que no versen sobre el acceso a los mercados y al trato nacional, en virtud de los cuales aceptan respetar obligaciones reguladoras específicas. A tal efecto, cabe destacar que alrededor de 75 miembros de la OMC han aceptado ciertos principios reguladores comunes aplicables al sector de las telecomunicaciones, suscribiendo un documento de referencia que contiene reglas relativas, entre otras cosas, a la competencia, la interconexión, la concesión de licencias y la independencia de los organismos reguladores.

4.1.5 El AGCS no excluye la posibilidad de imponer obligaciones de servicio público

83. El AGCS permite a los miembros de la OMC imponer obligaciones de servicio público en un contexto de liberalización. En el marco de los compromisos asumidos, los miembros de la OMC pueden conceder pleno acceso al mercado y trato nacional a proveedores de servicios extranjeros, imponiéndoles las mismas obligaciones de servicio público que se aplican a los proveedores de servicios nacionales. Incluso cuando van más allá y suscriben principios reguladores comunes, como han hecho algunos miembros al firmar el documento de referencia sobre las telecomunicaciones, pueden conservar la facultad de definir el tipo de obligación de servicio público (universal) que desean mantener.

4.1.6 El AGCS no prohíbe subvencionar los servicios de interés general

84. Actualmente, el AGCS sólo prevé negociaciones con miras a elaborar las disciplinas multilaterales necesarias para evitar los efectos de distorsión del comercio que pueden tener las subvenciones (artículo XV del AGCS). En ausencia de estas disciplinas multilaterales, se permiten todas las subvenciones, siempre que respeten el principio de trato nacional, ya que son medidas que pueden afectar al comercio de servicios. Por consiguiente, un miembro de la OMC que haya contraído compromisos en materia de acceso a los mercados para estos servicios y que desee limitar el derecho a recibir subvenciones a los proveedores de servicios nacionales deberá mencionar este extremo en la lista de compromisos (limitación de trato nacional).

85. Un miembro de la OMC que haya contraído compromisos relativos a los servicios de interés general es por lo tanto libre de decidir si concede subvenciones nacionales a proveedores de servicios extranjeros que disfrutan de acceso al mercado para esos servicios y, en su caso, en qué medida. Una decisión de esta índole deberá ser incorporada en un compromiso de trato nacional.

4.1.7 Los compromisos comunitarios relativos a los servicios de interés general se asumen en coherencia con las normas sobre mercado interior aplicables a estos servicios

86. En el marco de la Ronda Uruguay, la Comunidad ha asumido compromisos obligatorios en relación con ciertos servicios de interés general (por ejemplo las telecomunicaciones, la educación privada, los servicios relacionados con el medio ambiente, la salud y los servicios sociales, y los transportes). Estos compromisos fueron contraídos teniendo en cuenta la situación del mercado interior, se limitaban a ciertas actividades específicamente enumeradas y estaban sujetos a una serie de limitaciones específicas.

87. Los compromisos específicos contraídos en el marco de la Ronda Uruguay nunca han ido más allá de la concesión a los proveedores de servicios extranjeros del acceso a los mercados y del trato nacional de que disfrutaban los proveedores de servicios comunitarios en el mercado interior en los sectores abiertos a la competencia. Las normas sobre mercado interior también son plenamente respetadas por el compromiso comunitario de suscribir el documento de referencia en el sector de las telecomunicaciones. Ninguno de estos compromisos ha puesto en tela de juicio la política interna relativa a la organización de estos sectores. Los Estados miembros conservan asimismo, incluso en los ámbitos en los que han contraído compromisos específicos, el derecho de imponer las obligaciones de servicio público que se aplican también a los proveedores privados extranjeros (en relación, por ejemplo, con el servicio universal, las normas de calidad o la protección de los consumidores y usuarios)⁴². Por lo que respecta a la financiación de los servicios de interés general para los cuales se han asumido compromisos de acceso a los mercados, la Comunidad se ha reservado, por medio de una limitación horizontal, la posibilidad de prestar o subvencionar servicios del sector público.
88. En cuanto a las negociaciones en curso en el marco de la OMC relativas a los servicios, la Comunidad ha dirigido a otros miembros de la OMC peticiones⁴³ de liberalización en la mayoría de los sectores de servicios: servicios profesionales y otros servicios a las empresas, telecomunicaciones, servicios postales y de mensajería, construcción, distribución, servicios relativos al medio ambiente, servicios financieros, agencias de prensa, turismo, transportes y servicios relativos a la energía. No se han presentado peticiones en relación con los servicios sanitarios o los servicios audiovisuales, y en cuanto a los servicios de educación, sólo se ha dirigido una petición a los EE.UU., limitada a los servicios de enseñanza superior del sector privado. Con estas peticiones, la Comunidad no pretende dismantelar los servicios de interés general ni privatizar empresas de propiedad estatal en terceros países. Asimismo se reconoce que, en muchos casos, puede resultar necesario dotar a la liberalización del comercio de servicios de un marco institucional y reglamentario a fin de garantizar la competencia y contribuir a mejorar la accesibilidad de estos servicios para los pobres. A este respecto, estas peticiones no ponen en cuestión ni limitan en modo alguno la capacidad de los Gobiernos a las que se dirigen de regular la tarificación, la disponibilidad y la asequibilidad de los servicios de interés general de la forma que consideren más oportuna. En efecto, la Comunidad pide simplemente que se conceda a los proveedores de servicios comunitarios el acceso al mercado, de modo que puedan competir con los proveedores de servicios nacionales en igualdad de condiciones.
89. Del mismo modo, las ofertas comunitarias no afectarán a la prestación de servicios de interés general en la Comunidad ni al derecho de la Comunidad a regular su sector de servicios y a diseñar sus propios marcos reguladores. En este contexto, la oferta presentada por la Comunidad Europea y sus Estados miembros a la OMC el 29 de abril de 2003⁴⁴, si bien tiene carácter global, no prevé ningún nuevo compromiso en los sectores de la sanidad y la educación. Para otros servicios de interés general (por

⁴² Además, la Comunidad y los Estados miembros pueden aplicar las excepciones previstas en el AGCS

⁴³ Véase <http://europa.eu.int/comm/trade>: «GATS: Pascal Lamy responds to Trade Union concerns on public services», Bruselas, 7 de junio de 2002 y «Summary Of The EC's Initial Requests To Third Countries In The GATS Negotiations», Bruselas, 1 de julio de 2002

⁴⁴ Véase <http://europa.eu.int/comm/trade>

ejemplo las telecomunicaciones, los servicios postales y de mensajería, los servicios relativos al medio ambiente y los transportes), la oferta no va más allá del nivel de liberalización que existe en el mercado interior y no excluye la posibilidad de imponer obligaciones de servicio universal.

90. Por lo que se refiere a la financiación de los servicios de interés general, se propone que se mantengan las limitaciones horizontales relativas a las subvenciones a fin de preservar la continuidad del sector público. En cuanto a las negociaciones relativas a las subvenciones previstas en el artículo XV del AGCS, que no están muy avanzadas, la Comunidad tendrá plenamente en cuenta, en todo caso, los progresos registrados a nivel interno en materia de servicios de interés general.

4.2 Liberalización del comercio de los servicios de interés general en un contexto multilateral y bilateral

91. Una serie de acuerdos bilaterales⁴⁵ suscritos por la Comunidad y diferentes socios comerciales contienen disposiciones relativas a la liberalización de los servicios. Estas disposiciones se aplican normalmente a todo el comercio de servicios, con algunas excepciones relativas a los servicios audiovisuales, el cabotaje marítimo y los derechos de tráfico aéreo. En dichos acuerdos no se prevén excepciones específicas para los servicios de interés general, salvo en aquellos casos en que organismos públicos gocen de monopolios o derechos exclusivos.
92. El grado de liberalización del comercio de servicios varía de un acuerdo a otro. Los compromisos asumidos por las partes determinan por tanto el grado de liberalización previsto para los servicios de interés general. Mientras que el número de sectores contemplados y el nivel de liberalización contemplado difieren en el AGCS y en los acuerdos bilaterales, la posición de la Comunidad es esencialmente la misma en ambos contextos. Sean cuales sean las circunstancias, los compromisos contraídos por la Comunidad en un marco bilateral también han de ser compatibles con el mercado interior comunitario.
93. Por lo que se refiere a las subvenciones, algunos acuerdos bilaterales (p. ej. el acuerdo sobre el EEE y los Acuerdos Europeos) contienen disposiciones basadas en el régimen comunitario de ayudas estatales. La Comunidad supervisa la aplicación de estos acuerdos a fin de asegurar su compatibilidad con el régimen comunitario. Los demás acuerdos bilaterales concluidos por la Comunidad no son aplicables a las subvenciones en el sector de los servicios o, si lo son, sus disposiciones no son muy rigurosas.

⁴⁵ Véase http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_en.htm