



BOLETÍN INFORMATIVO

N.º 82
NOVIEMBRE
2 0 0 5

normativa europea, sector público y vivienda protegida

Autoría: Carlos de Astorza y García de Gamarra

Supervisión: M^ª Francisca Cabrera Marcet

Presidente: Gaspar Mayor Pascual

Edita: ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE
PROMOTORES PÚBLICOS DE
VIVIENDA Y SUELO

Domicilio Social: Luis Vives, 2, entresuelo 1.º
46003 VALENCIA
Tels. 96 392 42 98 - 96 391 90 13 - 96 392 40 53
Fax 96 392 23 96

Sitio web: www.a-v-s.org

Imprime: La Sénia - Metge Amalio Marqués, 17 - Alginet
Depósito legal V. 1361 - 1989

ÍNDICE

- p. 3 I.- EL MERCADO INTERIOR
 - 1.1.- Introducción
 - 1.2.- Las cuatro libertades
 - 1.3.- El mercado interior en 2005
 - 1.4.- La estrategia del mercado interior 2003-2006

- p. 9 II.- EL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS
 - 2.1.- Necesidad de una estrategia para el mercado interior de servicios
 - 2.2.- Una estrategia general para el mercado de servicios
 - 2.3.- El informe de la Comisión sobre el estado del mercado interior de servicios

- p. 15 III.- LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL
 - 3.1.- Introducción
 - 3.2.- Definiciones
 - 3.3.- El Libro Verde sobre los Servicios de Interés General
 - 3.4.- El Parlamento Europeo ante el Libro Verde: mención expresa a la vivienda social
 - 3.5.- Financiación
 - 3.6.- Evaluación
 - 3.7.- El proceso de consulta: el Libro Blanco

- p. 29 IV.- LOS SERVICIOS ECONÓMICOS DE INTERÉS GENERAL
 - 4.1.- El Tratado de la CE y los servicios económicos de interés general
 - 4.2.- Los servicios económicos de interés general y la Constitución de la UE

- p. 33 V.- LA DIRECTIVA DEL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS
 - 5.1.- La Propuesta de Directiva del Mercado Interior de Servicios
 - 5.2.- Una propuesta polémica
 - 5.3.- El debate de la Directiva llega al Parlamento
 - 5.4.- El impacto de la Directiva en el sector de la vivienda social

- p. 43 VI.- LAS AYUDAS ESTATALES
 - 6.1.- El Plan de Acción de las Ayudas Estatales 2005-2009
 - 6.2.- Las Ayudas Estatales en forma de compensación por servicios públicos

- p. 53 VII.- PARTENARIADO PÚBLICO-PRIVADO
 - 7.1.- Introducción
 - 7.2.- El partenariado público-privado y el Mercado Interior
 - 7.3.- El Libro Verde sobre el Partenariado Público-Privado
 - 7.4.- El Dictamen del Comité Económico Social sobre el Libro Verde

- p. 59 VIII.- BIBLIOGRAFÍA Y SITIOS WEB CONSULTADOS

I.- EL MERCADO INTERIOR

1.1.- INTRODUCCIÓN

El Mercado Interior, resultado del Tratado de Roma que establecía un mercado común basado en la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, es ahora, con el paso del tiempo, uno de los cimientos de la nueva Unión Europea.

Se pueden distinguir tres etapas o hitos en el desarrollo del Mercado Interior tal y como lo contemplamos ahora.

Etapa fundacional (1958-1970)

Con la firma del Tratado de Roma, los seis Estados fundadores de la Comunidad Económica Europea (CEE) acuerdan la creación de una unión aduanera y adquieren el compromiso de aproximar sus legislaciones nacionales en esta materia, fijándose un período de transición de 10 años.

Etapa de crisis (1970-1985)

Esta etapa abarca la década de los setenta y tiene su punto de inflexión en 1985 con la aparición del "Libro Blanco sobre el Mercado Interior".

Sobre este período planea la crisis del petróleo y el fracaso de la primera tentativa de Unión Económica y Monetaria. Con unas economías maltrechas, los países miembros se vuelven más euroescépticos y la idea de un mercado único parece lejana y difícil de conseguir.

En este contexto la Comisión, bajo el impulso de su Presidente Jacques Delors, publica en 1985 un Libro Blanco sobre la realización del Mercado Interior. Este documento define las 279 medidas legislativas necesarias para la supresión de los obstáculos a los intercambios en la Comunidad y propone un calendario para que el Mercado Interior Europeo se haya conseguido el 31 de diciembre de 1992.

Etapa de desarrollo (1986-1993)

Esta etapa abarca desde la adopción del Acta Única Europea de 1986 al "Mercado Único de 1993".

El Acta Única Europea, prevista por el Libro blanco de 1985, introduce un nuevo artículo en el Tratado CE, el artículo 100 A (artículo 95 según la nueva numeración), que se aplica a las medidas sobre establecimiento del Mercado Interior. Amplía la utilización de la mayoría cualificada en el Consejo (a excepción de las medidas relativas a

la fiscalidad, la libre circulación de personas y los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena) y evita los frecuentes bloqueos inherentes a la busca de un acuerdo por unanimidad.

Por otra parte, el Acta Única formaliza la fecha del 31 de diciembre de 1992 prevista por el Libro Blanco para la entrada en funcionamiento de un verdadero mercado interior y lo define como «espacio sin fronteras interiores en el cual la libre circulación de las mercancías, las personas, los servicios y capitales está garantizada según las disposiciones del presente Tratado».

A partir del 1 de enero de 1993, si bien quedaban aún por adoptar o transponer algunas disposiciones residuales, el mercado interior queda ya en gran medida instaurado en la Comunidad.

1.2.- LAS CUATRO GRANDES LIBERTADES DEL MERCADO INTERIOR

La libertad de circulación de mercancías

La libre circulación de mercancías implica la supresión de los derechos de aduana y otros impuestos equivalentes, así como de la prohibición de las restricciones cuantitativas a los intercambios. En ambos casos, el desmantelamiento de las barreras se basa en el concepto de "status quo", según el cual los Estados miembros se abstendrán de reintroducir tales instrumentos en el comercio intracomunitario.

La libertad de circulación de personas

En sentido amplio, la libre circulación de personas en la Unión Europea se deriva de las disposiciones sobre la ciudadanía europea que establecen que todo ciudadano de la Unión tiene derecho a desplazarse libremente y a residir en el territorio de los Estados miembros, sin perjuicio de las limitaciones y condiciones previstas por el Tratado CE y las disposiciones tomadas para su aplicación.

El Tratado de Amsterdam constituyó un hito importante al integrar el acervo del convenio de Schengen, en el marco institucional de la Unión Europea y establecer la creación de un "espacio de libertad, de seguridad y de justicia" sin controles para las personas en las fronteras interiores de la Unión, cualquiera que sea su nacionalidad.

Dinamarca y, hasta cierto punto, el Reino Unido e Irlanda eligieron, no obstante, no participar en estas nuevas iniciativas relativas a la libre circulación de personas.

La libertad de circulación de servicios

Los conceptos de libre prestación de los servicios y de derecho de establecimiento están estrechamente vinculados. En los dos casos, el ciudadano o empresa comunitarios contemplados han de beneficiarse del tratamiento nacional, es decir, que las condiciones que se le apliquen no habrán de ser diferentes de las impuestas a un nacional o a una empresa nacional.

La libre prestación de servicios permite a un ciudadano o empresa comunitarios prestar un servicio en un Estado miembro distinto del Estado de residencia. El derecho de establecimiento se refiere a la posibilidad que tienen los trabajadores por cuenta propia (actividades independientes) y las empresas comunitarias de establecerse en otro Estado miembro y ejercer en él su actividad.

La única condición que se fija para la libre prestación de servicios en la Comunidad es el establecimiento previo en uno de sus Estados miembros. No obstante, el Tratado marca ciertos límites, que excluyen los servicios vinculados al ejercicio de la autoridad pública, y prevé ciertas restricciones a la libre prestación de los servicios si se justifican por razones de orden público, seguridad o salud pública.

La libertad de circulación de capitales

En el contexto de la libre circulación de capitales, el Tratado prohíbe todas las restricciones a los movimientos de capitales (inversiones colectivas o particulares) así como toda restricción de los pagos (pago de una mercancía o de un servicio).

1.3.- EL MERCADO INTERIOR EN 2005

Con el euro plenamente establecido, la incorporación de los países del Este de Europa y sus cerca de 500 millones de consumidores, el Mercado Interior Europeo es hoy el mayor mercado del mundo. Contribuye significativamente a la prosperidad europea estimulando los intercambios intracomunitarios, reduciendo los costes (supresión de los trámites aduaneros, reducción de los precios resultante de una competencia mayor, etc.) y aumentando la productividad. La Comisión calcula que el Mercado Interior ha creado 2,5 millones de puestos de trabajo extra y 900.000 millones de euros de beneficios adicionales.

El mercado interior está, no obstante, en evolución permanente y siguen siendo muchos los retos que hay que afrontar. Tal es el caso de las Directivas que aún no se han incorporado perfectamente a la legislación de los Estados miembros, y el establecimiento pleno de un Mercado Interior de Servicios que dé seguridad jurídica y respete los intereses de los ciudadanos y su derecho a unos servicios de calidad.

Este camino que queda por hacer no es fácil porque hay muchos intereses en juego y a veces resulta difícil trazar la fina línea que en ocasiones separa el interés común de las reglas de libre mercado y competencia. De algunos de estos retos, que nos afectan como promotores públicos de un servicio de interés general, como es la vivienda social, vamos a hablar a continuación.

1.4.- LA ESTRATEGIA DEL MERCADO INTERIOR 2003-2006

En mayo de 2003, la Comisión emitió una Comunicación (COM(2003) 238 final) al Consejo, al Parlamento y al Comité de las Regiones a propósito del diseño de una Estrategia para el Mercado Interior para el período 2003-2006, que por su interés comentaremos y reproduciremos sus aspectos más importantes desde nuestro punto de vista como promotores públicos.

A medida que el Mercado Interior va madurando, el centro de gravedad del mismo va cambiando, pasando de la creación de un marco jurídico que rijan la integración de los mercados nacionales a la creación de un entorno económico que proporcione beneficios tangibles a los ciudadanos y elevados niveles de rendimiento en la actividad económica y de creación de empleo. En esta fase es necesario lograr la máxima sinergia entre el Mercado Interior y las demás políticas de la Unión. En concreto, la política del Mercado Interior ha de considerarse en el nuevo marco de la política económica.

En el Mercado Interior intervienen numerosos sectores: las empresas, cualquiera que sea su tamaño y ubicación, el producto que fabriquen o el servicio que presten, sus asalariados los consumidores y ciudadanos. Por ello se han de tener en cuenta sus intereses a la hora de definir los objetivos estratégicos del mercado y debe ofrecer ventajas tangibles a los ciudadanos y consumidores: alimentos y servicios seguros y de calidad, una oferta variada y precios más bajos. Para alcanzar estos objetivos, la Comunicación de la Comisión sobre "la estrategia para el Mercado Interior" propone cuatro objetivos estratégicos:

1. Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
2. Aumentar la eficacia de los mercados comunitarios de productos capitales.
3. Mejorar el entorno empresarial.
4. Aprovechar los logros del mercado único en un mundo en transformación.

Dentro de estos objetivos estratégicos se contemplan diez acciones prioritarias, cuyos avances pasamos a describir brevemente:

1. Facilitar la libre circulación de mercancías

Entre estas acciones destaca la propuesta relativa a un nuevo reglamento para mejorar la aplicación del reconocimiento mutuo, introduciendo a tal efecto nuevas disposiciones tales como la notificación obligatoria en caso de denegación del acceso al mercado, o la declaración de los motivos que justifiquen dicha denegación y los procedimientos de recurso para las empresas.

Esta propuesta se basará en una amplia cooperación entre las administraciones nacionales, algo que la Comisión espera lograr en el marco de los esfuerzos actuales para una «mejor gobernanza» del Mercado Interior.

2. Integrar los mercados de servicios

Todavía no existe un verdadero Mercado Interior de Servicios; más del 50% de la economía europea aún no se ha integrado. Otro factor importante es la falta de confianza de los consumidores en los servicios transfronterizos.

En el ámbito de la estrategia, la Comisión se comprometió a presentar una propuesta de Directiva relativa a los servicios del Mercado Interior, que junto con Directivas relativas a las prácticas comerciales desleales y al reconocimiento de las cualificaciones profesionales constituyen un cuerpo legal imprescindible para que se materialice el Mercado Interior de Servicios.

También sería muy beneficioso una plena integración de los mercados financieros. Ello redundaría en una reducción de coste del capital y en el aumento del PIB.

3. Garantizar redes de industrias de alta calidad

La Comunicación sobre la Estrategia para el Mercado Interior destacó que la apertura al mercado de las industrias de redes (energía, transporte, telecomunicaciones y servicios postales) ha sido ventajosa para los consumidores. La Comisión continuará apoyando el proceso de apertura del mercado respetando las obligaciones de servicio público y universal, esto es, garantizando la prestación de servicios, con la calidad indicada, a un precio asequible y para todos los ciudadanos.

La Estrategia también destacó la creciente importancia del Partenariado Público-Privado (PPP), prueba de este interés ha sido la publicación del Libro Verde sobre el Partenariado Público-Privado.

4. Reducir la incidencia de las trabas fiscales

Las trabas fiscales obstaculizan en buena medida el funcionamiento del Mercado Interior y suponen costes añadidos a las empresas que, con frecuencia, repercuten en los consumidores.

5. Ampliar la contratación pública

Un estudio reciente muestra que la diferencia entre la aplicación y la no aplicación de las reglas de la UE en materia de contratación pública puede llegar a aminorar en un 34% los costes totales. Un simple ahorro del 10% de los costes actuales de contratación pública permitiría a los Estados miembros cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El principal objetivo es lanzar un paquete de medidas legislativas relativas a la contratación pública, que se encuentra actualmente en curso. El nuevo paquete permitirá a los Estados miembros promover la contratación pública por vía electrónica tanto en el sector público como en el de los servicios públicos.

6. Mejorar las condiciones para las empresas

Este capítulo cubre los aspectos relativos a la protección de los derechos de propiedad intelectual y el derecho de sociedades.

7. Afrontar el reto demográfico

Las acciones previstas en la Estrategia están dirigidas principalmente a aquellas áreas donde el impacto del envejecimiento de la población sea mayor, es decir, las pensiones y los servicios sanitarios.

El principal reto a que nos enfrentamos es la aplicación de la jurisprudencia del TJCE relativa a la oferta transfronteriza de servicios sanitarios (y de otros que luego mencionaremos) y el acceso a los mismos. Un grupo de reflexión nombrado por la Comisión ha elaborado una serie de recomendaciones al respecto que han levantado una fuerte polémica entre los proveedores de servicios sociales, incluyendo a los de vivienda social.

8. Simplificar el entorno normativo

Si bien se está avanzando en el cumplimiento de los objetivos definidos en el Plan de Acción de la Comisión «Simplificar y mejorar el marco regulador», queda todavía camino por recorrer antes de que los resultados comiencen a notarse sobre el terreno.

9. Aplicar las normas

Para que el mercado interior funcione de una manera adecuada es necesario que las reglas se apliquen y se ejecuten correctamente. Desgraciadamente esto no ocurre siempre con las consecuencias negativas que ello comporta.

10. Aportar mayor y mejor información

La información a los ciudadanos y a las empresas sobre cómo ejercer sus respectivos derechos constituye otro elemento de la «buena gobernanza» en el Mercado Interior. Este es un tema en donde la iniciativa de los Gobiernos de los respectivos Estados miembros es crucial. La Comisión ha lanzado varias iniciativas encaminadas a incentivar la información entre los ciudadanos.

II.- EL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS

2.1.- NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA PARA EL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS

Los servicios son pieza clave y verdadero motor de crecimiento en una economía moderna. Generan casi el 70% del PIB y de los empleos y ofrecen un considerable potencial de crecimiento y de creación de empleo. No es extraño pues que la mejora de la calidad de estos servicios sea uno de los principales objetivos de la reforma de la política económica europea.

La sociedad de la información ha suscitado una nueva dinámica en los servicios, al reducir los costes de transmitir, adquirir información y acelerar la velocidad de difusión de la innovación a través de las fronteras nacionales. Por tanto, existe un potencial enormemente incrementado de demanda y oferta transfronterizas de servicios en el Mercado Interior. La mejora de las condiciones de la libre circulación de servicios liberará el dinamismo inherente al Mercado Interior y, por consiguiente, incrementará la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo en nuestra economía.

Facilitar servicios transfronterizos no es sólo un imperativo económico para la Unión. El incremento de los servicios transfronterizos dará a los ciudadanos y a nuestras empresas una mayor posibilidad de elección y mejores condiciones en cuanto a precios, variedad y calidad.

Al eliminar obstáculos, estimular a los proveedores competitivos y tratar de disipar las dudas de los consumidores, podremos transformar la calidad del servicio. Esto debería mejorar permanentemente el entorno competitivo al fomentar continuamente una mayor innovación y eficacia. Por consiguiente, una estrategia para los servicios es un elemento clave en el futuro éxito económico de la Unión. Un mejor Mercado Interior de Servicios jugará su papel para eliminar los obstáculos que dividen a los europeos y permitirá que todos los ciudadanos compartan lo mejor que ofrece la Unión.

Por todos estos motivos, el Consejo Europeo de Lisboa adoptó un programa de reformas económicas destinado a convertir a la Unión Europea, de aquí a 2010, en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo.

Para lograrlo, la Unión debe incrementar la calidad y competitividad de su Sector Servicios, ya que éstos determinarán el éxito continuado de la economía europea. Para que estos servicios puedan desarrollarse plenamente, se pretende la eliminación de los obstáculos fronterizos. A nadie se le escapa que las fronteras del Mercado Interior afectan más a los servicios que a las mercancías debido a su complejidad y muchas veces a la dificultad de concreción y definición en el ámbito transfronterizo.

2.2.- UNA ESTRATEGIA GENERAL PARA EL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS

Con el fin de dar cumplimiento a los acuerdos de Lisboa, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a que propusiera una estrategia general del Mercado Interior para la supresión de obstáculos a los servicios.

El 29 de diciembre de 2000, la Comisión publicó una Comunicación al Consejo y al Parlamento que tiene por objeto iniciar un proceso de adaptación del Mercado Interior a los cambios fundamentales en el modo de prestar y utilizar servicios.

Esta Comunicación se presenta como el comienzo de un proceso para adaptar el Mercado Interior a los cambios fundamentales en el modo de ofrecer y suministrar servicios y presenta una estrategia de cinco puntos para eliminar los obstáculos:

1. Deberá ser exhaustiva. La nueva estrategia deberá abarcar todos los sectores de servicios y sus interrelaciones, garantizando que las iniciativas sectoriales actualmente en marcha (por ejemplo, telecomunicaciones, servicios financieros) se completen cuanto antes, manteniendo al mismo tiempo su coherencia y asegurando que también sean coherentes con la estrategia general de los servicios. El enfoque no debe limitarse a tratar los problemas específicos en sectores de servicios concretos en puntos aislados del proceso empresarial: unos esfuerzos dispersos no conducirán a una economía dinámica.
2. Deberá hacer que la actividad transfronteriza sea tan simple como una actividad dentro de un Estado miembro. Un verdadero Mercado Interior basado en una aplicación eficaz de las libertades fundamentales del Tratado, el uso del reconocimiento mutuo y la prueba de la proporcionalidad, suprime las capas innecesarias y a menudo contradictorias de la normativa que actúan como obstáculos transfronterizos y ahogan la innovación. Los servicios deberán estar disponibles en toda la Unión independientemente de las fronteras. No deberá ser necesario adaptar el servicio a exigencias legales y administrativas diferentes injustificadamente. Prestar servicios de Amsterdam a Atenas deberá ser tan simple como lo es de Amsterdam a Rotterdam.
3. Deberá garantizar que las empresas y los consumidores aprovechen con seguridad las nuevas oportunidades que se les presentan. Un Mercado Interior de Servicios no debe ser una creación sobre el papel que los clientes no utilizan. Para que esta nueva realidad cobre vida, los clientes deben ser conscientes de las nuevas oportunidades y confiar en la prestación transfronteriza de servicios. Esto requiere que se garantice un alto grado de protección de la salud y del consumidor en todo el Mercado Interior y la existencia de sistemas eficaces para tratar las denuncias, la resolución de litigios, las vías de recurso y el cumplimiento de la normativa en las actividades transfronterizas.
4. Deberá seguir el ritmo del cambio. La economía de los servicios está constantemente cambiando y reaccionando a nuevos impulsos. Las exigencias legislativas y administrativas nacionales se adaptan constantemente. Los Gobiernos deberán mantener al día la legislación y las normativas.
5. Deberá ser coherente con otras políticas. Las políticas comunitarias deben reforzarse mutuamente. La estrategia para los servicios debe ir acompañada por una vigorosa aplicación de la política comunitaria sobre la competencia. Además la Comisión ya se ha comprometido a una revisión general y exhaustiva de las normas fiscales de todos los servicios.

Esta Comunicación propone la aplicación de esta estrategia en dos fases:

Fase I

En primer lugar, la Comisión pondrá en marcha una primera serie de iniciativas de naturaleza legislativa y no legislativa dirigidas a ámbitos especialmente problemáticos. Incluirán iniciativas en el campo de las comunicaciones comerciales (especialmente la promoción de ventas), las profesiones regladas, los servicios financieros y el comercio electrónico.

En segundo lugar, la Comisión revisará también las Directivas existentes relacionadas con la libre circulación de servicios.

En tercer lugar, también se presentará una serie de medidas complementarias no legislativas. Estarán dirigidas a mejorar la información estadística sobre los servicios, incrementar los niveles de competencias en TIC (Tribunal de la Competencia) en el sector servicios y aumentar la capacidad innovadora de las empresas que prestan servicios a otras empresas.

En cuarto lugar, se solicita al Consejo y el Parlamento que den su acuerdo a una serie de iniciativas importantes sobre el Mercado Interior, con repercusiones en los servicios.

Fase II

En la fase siguiente se emprenderá un nuevo paquete de iniciativas que tendrán tres formas básicas: acciones contra los obstáculos que pueden eliminarse mediante la aplicación directa de los principios del Tratado, acciones de naturaleza no legislativa y acciones que utilizan la armonización orientada para eliminar los obstáculos.

1.- Obstáculos que pueden eliminarse mediante la aplicación directa de los principios del Tratado. Cuando sea posible, deberán aplicarse directamente los principios de libertad de establecimiento y de libertad de prestación de servicios para eliminar los obstáculos. La Comisión evaluará cuidadosamente los objetivos de interés general perseguidos por las medidas nacionales y aplicará estrictamente la prueba de proporcionalidad, basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Tales obstáculos incluyen cualquier medida discriminatoria, bien de jure, bien de facto; las no justificadas por objetivos de interés general; o las que se consideran desproporcionadas. Cuando aún no se hayan abierto procedimientos de infracción, se solicitará a los Estados miembros que eliminen los obstáculos con arreglo a un calendario estricto.

Ejemplos de obstáculos potenciales: requisitos que imponen a proveedores establecidos en un Estado miembro sobre la necesidad de estar establecidos en otro Estado miembro si desean desarrollar sus actividades en él; obligaciones impuestas a los proveedores de servicios transfronterizos que duplican los requisitos ya cumplidos en su Estado miembro de origen; normas que impiden a una empresa desplazar a toda su plantilla para prestar servicios transfronterizos; tratamiento fiscal menos favorable para los usuarios de los servicios si la prestación está a cargo de una empresa establecida en otro Estado miembro.

2.- Mecanismos para eliminar obstáculos no legislativos. Algunos obstáculos no legislativos pueden constituir, en la práctica, trabas considerables al funcionamiento del

Mercado Interior. Deberán abordarse, en la medida de lo posible, mediante mecanismos no legislativos. Si procede, la Comisión podrá proponer una serie de medidas no legislativas e invitar a las partes interesadas a seguir desarrollando dichos mecanismos.

Ejemplos: los proveedores de servicios pueden estar poco al corriente de las oportunidades que les brinda el Mercado Interior. Puede darse una falta de confianza de los consumidores en los servicios transfronterizos, o estructuras inadecuadas de recurso, especialmente para la resolución extrajudicial de demandas; o puede haber una falta de información sobre la demanda de servicios transfronterizos.

3.- Una armonización orientada para hacer frente a los obstáculos restantes. La armonización será necesaria para eliminar los posibles obstáculos restantes. Deberá ser coherente con las demás políticas comunitarias y alcanzar un alto grado de protección de los objetivos de interés general afectados. Si los obstáculos observados son de carácter horizontal (comunes a varios sectores o con repercusiones en la prestación de otras actividades de servicios), se precisará un instrumento legislativo horizontal y medidas de armonización específicas.

2.3.- INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE EL ESTADO DEL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS

Dentro del marco de la primera fase de la estrategia para el Mercado Interior de Servicios, la Comisión presentó en el año 2002 un informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el estado de dicho Mercado.

Según el informe la distribución de los servicios más allá de las fronteras nacionales se enfrenta con una gran variedad de obstáculos, incluida la obligación para el prestador de servicios de estar establecido o de tener que residir en el Estado miembro donde se presta el servicio, lo que impide la prestación de servicios desde el lugar de origen del prestador. Además, los requisitos relativos a las autorizaciones, registros o declaraciones se combinan con los relativos a las cualificaciones profesionales y con otras condiciones para el ejercicio de la actividad que son muy diferentes de las del Estado miembro de origen del prestador de servicios.

Los problemas ligados directa o indirectamente a la venta transfronteriza de servicios se derivan de las diferencias en la normativa que regula los contratos, de los precios fijos o recomendados para ciertos servicios, de las obligaciones en términos de aplicación y de reembolso del IVA (sujeto en los Estados miembros a tipos diferentes), de los sistemas de clasificación y de los diferentes procedimientos. Por último, en el momento de la posventa de servicios, los prestadores pueden también encontrarse con dificultades particulares en razón de las divergencias entre los Estados miembros por lo que respecta a la responsabilidad y al seguro de los profesionales, a las garantías financieras o a las dificultades relacionadas con los servicios de mantenimiento o reparación cuando exigen el desplazamiento transfronterizo de personal. Todos los prestadores de servicios encuentran obstáculos en una etapa u otra de su actividad. Lo más normal es que se vean afectados en varias etapas o incluso en todas ellas, lo que multiplicará las dificultades cuando se produzca la ampliación.

El informe propone la rápida desaparición de estas fronteras para responder al objetivo de la reforma económica y reconoce que diez años después de lo que debería haber sido la realización del Mercado Interior, es preciso constatar que existe todavía un gran desfase entre la visión de una Europa económica integrada y la realidad tal como la viven y experimentan los ciudadanos europeos y los prestadores de servicios. La gama de fronteras que afectan a la prestación y utilización de los servicios, mucho más amplia de lo que estaba previsto, actúa como un freno sobre la economía europea y sobre su potencial en términos de crecimiento, de competitividad y de creación de empleo.

Está claro que el objetivo fijado por el Consejo de Lisboa de convertir la economía europea en la economía más competitiva del mundo, sólo podrá alcanzarse si se introducen cambios fundamentales con el fin de hacer desaparecer las fronteras del Mercado Interior de Servicios en un futuro próximo.

La naturaleza y el alcance de los problemas por resolver exigen un mayor esfuerzo y un compromiso político claro por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros, con el fin de que el Mercado Interior funcione también para los servicios.

III.- LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

3.1.- INTRODUCCIÓN

Los Servicios de Interés General plantean una cuestión crucial para los Estados, 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, 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.

En el modelo social europeo, los Servicios de Interés General son decisivos, y su importancia aumenta a medida que se va consolidando y ampliando la Unión, ya que forman parte de los valores compartidos por todas las sociedades europeas y son 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 social está fuera de toda duda. La existencia garantizada de Servicios de Interés General eficaces y de calidad, 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. 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.

El Tratado de Amsterdam reconoce el lugar que ocupan los Servicios de Interés Económico general entre los valores comunes de la Unión y 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.

3.2.- DEFINICIONES

En primer lugar, decir que 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 cuestión. Por esta razón, dicho término no se utiliza en el presente documento.

Aunque de manera general todos tenemos una idea de lo que son los Servicios de Interés General, las diversas culturas existentes en los Estados miembros y la dificultad añadida de las diferentes lenguas y sus traducciones han provocado algunos malentendidos en los debates mantenidos en el ámbito europeo. Aunque la terminología comunitaria procura tener en cuenta estas diferencias para describir los servicios de interés general, como los Estados miembros utilizan términos y definiciones diversas, como no podía ser menos si tenemos en cuenta las diferencias históricas, económicas, culturales y políticas que existen entre ellos, no siempre lo consigue.

El término «Servicios de Interés General» es un concepto más amplio que el de los «Servicios de Interés Económico General», cuya expresión recoge y menciona el Tratado de la Unión y comprende 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.

Así pues, quede claro que cuando hablamos de «Servicios de Interés General» se 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.

Otros términos que inducen frecuentemente a error son las expresiones «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.

Otra expresión es la de «obligaciones de servicio público» que 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, en el sector de la energía. Estas obligaciones pueden aplicarse a escala regional, nacional o comunitaria.

Otra cuestión que suele plantearse es la relevancia o no de que el proveedor del servicio sea una empresa pública. 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.

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

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.

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.

3.3.- EL LIBRO VERDE SOBRE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

(Libro Verde de la Comisión, de 21 de mayo de 2003, sobre los servicios de interés general) [COM (2003) 270 final - Diario Oficial C 76 de 25.3.2004].

El Libro Verde tiene por objeto organizar un debate abierto sobre el papel de la Unión Europea en el suministro de Servicios de Interés General, en la definición de los objetivos de interés general perseguidos por estos servicios y sobre la manera en que se organizan, financian y evalúan.

Síntesis:

Los Servicios de Interés General se encuentran en el eje del debate político. Afectan a la cuestión central del papel desempeñado por las autoridades públicas en una economía de mercado, a saber, por una parte, velar por el buen funcionamiento del mercado y el respeto de las reglas del juego por todos los protagonistas, y por otra, garantizar el interés general, en particular, la satisfacción de las necesidades esenciales de los ciudadanos y la conservación de los bienes públicos cuando el mercado no lo consigue.

La realidad de los servicios de interés general en la Unión Europea es compleja, está en evolución constante y abarca:

- ✓ un extenso abanico de actividades, que van desde las grandes industrias de redes (energía, servicios postales, transporte y telecomunicaciones) hasta la salud, la educación y los servicios sociales;
- ✓ una gran diversidad por lo que se refiere al nivel al que presta estos servicios, desde el nivel europeo, o incluso mundial, al nivel puramente local;
- ✓ servicios prestados sobre bases diferentes: algunos son de carácter comercial, otros de carácter no comercial;
- ✓ organizaciones que varían según las tradiciones históricas, geográficas y culturales así como en función de las características de la actividad en cuestión.

Enfrentada a esta complejidad, la Comisión abre un debate sobre el papel de la Unión Europea en la definición de los objetivos de interés general perseguidos por estos servicios y sobre su organización, financiación y evaluación. Reafirma al mismo tiempo la contribución significativa del Mercado Interior y de las normas de competencia a la mejora de numerosos servicios públicos en términos de calidad y eficacia, en beneficio de ciudadanos y empresas. El Libro Verde tiene en cuenta también la universalización y la liberalización, y plantea asimismo la cuestión de si conviene crear un marco jurídico general de nivel comunitario para los Servicios de Interés General.

En su voluntad de reexaminar enteramente la política en cuanto a Servicios de Interés General, la Comisión plantea cuestiones relativas a los siguientes temas:

- ✓ alcance de la acción comunitaria en esta materia y el respeto del principio de subsidiariedad;
- ✓ concepto comunitario de Servicio de Interés General;
- ✓ definición de buena gobernanza en materia de organización, normativa, financiación y evaluación de estos servicios con el fin de mejorar la competitividad de la economía y de garantizar un acceso efectivo, equitativo y de calidad a los servicios;
- ✓ medidas que pueden coordinar el mantenimiento de los Servicios de Interés General de calidad y aplicación de las normas relativas a la competencia y al mercado interior.

Contexto:

Los Servicios de Interés General forman parte de los valores compartidos por todas las sociedades europeas y constituyen un elemento esencial del modelo de sociedad europeo. Su papel es capital para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y para luchar contra la exclusión social y el aislamiento.

La Comunidad Europea siempre ha promovido una liberalización «controlada», es decir, una apertura progresiva del mercado acompañada de medidas de protección del interés general, en particular, mediante el concepto de servicio universal, con el fin de garantizar el acceso de todos, independientemente de la situación económica, social o geográfica, a un servicio de calidad comprobada a un precio asequible.

La Comisión ha procurado en varias ocasiones explicar las políticas comunitarias en este ámbito:

Comunicaciones sobre los servicios de interés general [COM (1996) 443 y COM (2000) 580 - Diario Oficial C 281 de 26.9.1996 y Diario Oficial C 17 de 19.1.2001]; Informe al Consejo Europeo de Laeken titulado «Servicios de interés general» [COM (2001) 598 - no publicado en el Diario Oficial].

3.4.- EL PARLAMENTO EUROPEO ANTE EL LIBRO VERDE: MENCIÓN EXPRESA A LA VIVIENDA SOCIAL

(Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2004, relativa al Libro Verde sobre los servicios de interés general [A5-0484/2003])

El Parlamento expresa su satisfacción por la aparición del Libro Verde de la Comisión y la invita a presentar un informe de seguimiento en abril de 2004 a más tardar. *Considera que determinados Servicios de Interés General deben excluirse del ámbito de aplicación de las normas de competencia, tales como la sanidad y la educación o la vivienda social*, así como los dirigidos a mantener o promover el pluralismo de la información y la diversidad cultural. Además, el Parlamento invita a la Comisión a defender esta postura durante las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio relativas al acuerdo general sobre el comercio de los servicios. Estima que no es posible ni pertinente elaborar definiciones comunes de los Servicios de Interés General y de las obligaciones de servicio público resultantes, pero que la

Unión Europea debe establecer principios comunes tales como universalidad e igualdad de oportunidades, continuidad, seguridad, adaptabilidad, calidad, eficacia, accesibilidad de tarifas, transparencia, protección de los grupos sociales desfavorecidos, protección del usuario, del consumidor y del medio ambiente y participación de los ciudadanos, teniendo en cuenta las particularidades sectoriales.

El Parlamento insiste en la compatibilidad de las normas de competencia con las obligaciones de servicio público y, por último, se pronuncia claramente contra la liberación del suministro de agua. El Parlamento considera que los servicios en los sectores hídricos y de residuos no deben ser objeto de directivas sectoriales de la Unión Europea, pero señala que la Unión debe mantener su responsabilidad en lo que respecta a las normas de protección de la calidad y del medio ambiente en estos sectores.

El debate que propugna el presente Libro Verde se centra, 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.

El Libro Verde somete 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»? 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?

Como veremos más adelante, el Libro Blanco constituye un intento de respuesta a estas y otras cuestiones.

Hacia una definición global de los servicios de interés general

Llegados a este punto nos surge la pregunta de si es posible encontrar una definición unitaria de los servicios de interés general en el ámbito europeo. Aunque ello fuera posible, en según qué casos tampoco sería conveniente. Existen demasiadas razones culturales y sociales en los diferentes países de la Unión que desaconsejan esta opción. Sin embargo, la legislación comunitaria vigente en materia de Servicios de Interés Económico General contiene una serie de elementos comunes que podrían servir de base para la definición de un concepto comunitario de estos servicios. En efecto, existe una serie de obligaciones que actúan como denominador común a todas las prestaciones de servicio, tales como: servicio universal, continuidad, calidad del servicio, asequibilidad y protección de los usuarios y los consumidores. Estas obligaciones están incorporadas 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.

Analizaremos un poco más detenidamente estas obligaciones a tenor del contenido del Libro verde sobre los servicios de interés general:

Servicio universal

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 asequible.

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.

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 liberalización y apertura del mercado.

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 en lo que respecta a las condiciones de vida y a las oportunidades en los Estados miembros.

Continuidad

Un cierto número de Servicios de Interés General requieren un elemento de continuidad: es decir, el proveedor debe velar para 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. En el ámbito 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.

Calidad del servicio

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.

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, 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. En el ámbito 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.

Asequibilidad

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.

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.

Protección de los consumidores y usuarios

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 calidad.

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.

Definición de obligaciones y elección de organización

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.

Sin embargo, los proveedores de estos servicios, 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. La jurisprudencia establece que así ocurre, en concreto, cuando no se especifican adecuadamente los requisitos de servicio público que debe cumplir el proveedor; cuando el proveedor es manifiestamente incapaz de satisfacer la demanda, o cuando existe una forma alternativa de cumplir los requisitos que crea menos distorsiones en la competencia.

Cuando una autoridad pública de un Estado miembro decide confiar la prestación de un Servicio de Interés General a un tercero, 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.

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 materia de contratación pública, o una concesión de obras, en el sentido de lo dispuesto en la Directiva 93/37/CEE [45], deberá ajustarse a los requisitos de procedimiento definidos en la Directiva, 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 individuales.

3.5.- FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

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.

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. 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 desgravaciones fiscales).
- ✓ Derechos especiales o exclusivos (p. ej. un monopolio legal).
- ✓ Contribuciones de los agentes en el mercado (p. ej. Creación de un fondo de servicios con carácter 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).

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 distorsiones. Gracias a estas formas de financiación, se ha reforzado la transparencia por lo que respecta al coste de la prestación de estos servicios y a las opciones políticas subyacentes y se ha enriquecido el debate político en torno a estos servicios.

Por regla general, los Estados miembros pueden elegir el sistema que desean aplicar para financiar sus Servicios de Interés General. Sólo tienen que velar para 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. 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 estas normas en materia de ayudas estatales.

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.

3.6.- EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

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 en el ámbito comunitario. Desde un punto de vista puramente económico, la necesidad de evaluar 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

debería llevarse a cabo en todas las industrias que prestan estos servicios, 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.

La evaluación del funcionamiento de los servicios sería incompleta si no tuviera en cuenta la opinión de todas las partes interesadas (usuarios/consumidores, operadores, reguladores, interlocutores sociales, autoridades públicas, etc.), por lo que estas 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 de los consumidores con respecto a los servicios de interés general se analiza en las encuestas Eurobarómetro y en una serie de estudios cualitativos.

3.7.- LA CONSULTA PÚBLICA: EL LIBRO BLANCO SOBRE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

[COM (2004) 374 final].

El 12 de mayo de 2004, la Comisión presentó al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones la Comunicación titulada "Libro Blanco sobre los Servicios de Interés General" que pretende ser una ampliación del Libro Verde, a la vez que presenta los principales elementos de una estrategia destinada a procurar que todos los ciudadanos y empresas de la Unión tengan acceso a Servicios de Interés General accesibles y de calidad.

Este Libro Blanco presenta las conclusiones que la Comisión extrajo de una amplia consulta pública llevada a cabo sobre la base del Libro Verde. Si bien la consulta puso de manifiesto importantes diferencias de puntos de vista y perspectivas, parece, no obstante, haberse logrado un consenso en cuanto a la necesidad de garantizar una combinación armoniosa de los mecanismos de mercado y de la misión de los servicios públicos.

El Libro Blanco expone el enfoque adoptado por la Comisión para que la Unión Europea desempeñe un papel positivo para favorecer el desarrollo de la calidad en estos servicios; presenta también los principales elementos de una estrategia destinada a procurar que todos los ciudadanos y empresas de la Unión tengan acceso a los mismos ya que son esenciales para la cohesión social y territorial y para la competitividad de la economía europea.

El enfoque de la Comisión

El enfoque de la Comisión se basa en una serie de principios, que se reconocen en las políticas sectoriales de la Comunidad y que se pueden exponer conforme a los resultados del debate sobre el Libro Verde:

- * Facilitar a las autoridades públicas la proximidad a los ciudadanos:
La Comisión respeta el papel esencial de los Estados miembros y las autoridades regionales y locales en el ámbito de los servicios de interés general. Las políticas comunitarias relativas a los servicios de interés general se basan en distintos grados de acción y en el recurso a distintos instrumentos en cumplimiento del principio de subsidiariedad.
- * Lograr objetivos de servicio público en los mercados abiertos y competitivos:
Los objetivos de contar con un mercado interior abierto y competitivo, por una parte, y desarrollar Servicios de Interés General de calidad, accesibles y asequibles, por otra, son perfectamente compatibles.
- * Garantizar la cohesión y el acceso universal:
Es esencial conseguir el acceso de todos los ciudadanos y empresas a Servicios de Interés General de calidad y accesibles en todo el territorio de los Estados miembros para favorecer la cohesión social y territorial de la Unión Europea, incluida la reducción de las desventajas causadas por la menor accesibilidad de las regiones más aisladas.
- * Mantener un elevado nivel de calidad y seguridad:
Además del suministro, la Comisión desea garantizar la seguridad física de los consumidores y usuarios, de todas las personas que intervienen en la producción y suministro de estos servicios, y del público en general, y sobre todo garantizar una protección contra posibles amenazas, como los atentados terroristas o las catástrofes ecológicas.
- * Garantizar los derechos de los consumidores y usuarios:
Estos derechos se refieren al acceso a los servicios, en particular transfronterizos, en todo el territorio de la Unión y para todos los grupos de población, la accesibilidad financiera de los servicios, como regímenes especiales para personas con ingresos limitados, la seguridad física, la seguridad y la fiabilidad, la continuidad, la elevada calidad, la posibilidad de elección, la transparencia y el acceso a la información de los proveedores y responsables de la reglamentación.
- * Vigilar y evaluar el funcionamiento de los servicios:
Según la Comisión, una evaluación y control sistemáticos constituyen un instrumento esencial para mantener y desarrollar Servicios de Interés General de calidad, accesibles, asequibles y eficientes en la Unión Europea. La evaluación debería ser pluridimensional y referirse a todos los aspectos jurídicos, económicos, sociales y medioambientales pertinentes. Debería también tener en cuenta las particularidades del sector evaluado así como las situaciones consustanciales a los distintos Estados miembros y sus regiones.
- * Respetar la diversidad de los servicios y situaciones:
Debe protegerse la diversidad de los servicios porque existen diferencias entre las necesidades y preferencias de los usuarios y consumidores según su situación económica, social, geográfica o cultural. Es el caso, en particular, de los servicios sociales y de salud o también de la radiodifusión.

* Aumentar la transparencia:

El principio de transparencia es un concepto clave para la elaboración y aplicación de las políticas públicas relativas a los Servicios de Interés General. Asegura a las autoridades públicas la posibilidad de ejercer sus responsabilidades y garantiza que se puedan efectuar y respetar decisiones democráticas. Este principio debería aplicarse a todos los aspectos del proceso de aplicación y englobar la definición de las misiones de los servicios públicos, la organización, la financiación y regulación de los servicios, así como su producción y su evaluación, incluidos los mecanismos de tratamiento de las denuncias.

* Garantizar la seguridad jurídica:

La Comisión reconoce que la aplicación del Derecho comunitario a los servicios podría plantear cuestiones complejas. Por esta razón, va a llevar a cabo una acción permanente para mejorar la seguridad jurídica de la aplicación del Derecho comunitario al suministro. Ya ha llevado a término la modernización de las normas en cuanto a contratos públicos y ha puesto en marcha iniciativas en el ámbito de las ayudas estatales y de las asociaciones sector público-sector privado.

¿Una Directiva Marco sobre los Servicios de Interés General?

Una de las principales cuestiones sometidas a debate público ha sido la relacionada con la necesidad de una Directiva marco relativa a los Servicios de Interés General. Se ha llegado a un cierto consenso en las opiniones expresadas a este respecto en la consulta pública, aunque algunos Estados miembros y el Parlamento Europeo siguen siendo escépticos al respecto.

En consecuencia, la Comisión concluye que conviene no presentar propuestas por el momento. En términos generales, proseguirá y desarrollará su enfoque proponiendo, cuando proceda, normas sectoriales que permitan tener en cuenta las necesidades y situaciones específicas de cada sector.

Vistos los resultados de la consulta pública, la Comisión juzga también necesario seguir aclarando y simplificando el marco jurídico relativo a la financiación de las obligaciones de servicio público (compensaciones).

Por otra parte, el debate público puso de relieve la necesidad de un marco claro y transparente para la elección de las empresas encargadas de un Servicio de Interés General. La Comisión piensa analizar la legislación comunitaria que garantiza la adjudicación transparente de concesiones de servicios, razón por la que ha iniciado una consulta sobre los aspectos de las asociaciones entre el sector público y el sector privado que afectan a los contratos públicos.

La evaluación del funcionamiento de los servicios, tanto en el ámbito comunitario como nacional, es esencial para garantizar el desarrollo de Servicios de Interés General de calidad, accesibles y asequibles en un medio ambiente en evolución constante. La Comisión asume el compromiso de intensificar y mejorar sus actividades de evaluación en este ámbito.

IV.- SERVICIOS ECONÓMICOS DE INTERÉS GENERAL (SIEG)

4.1.- LOS SERVICIOS ECONÓMICOS DE INTERÉS GENERAL EN EL TRATADO DE LA CE

Si buscamos los servicios de interés económico general en el Tratado de la CE, vemos que se citan en tres disposiciones:

El artículo 16 del Tratado CE que confía a la Comunidad y a los Estados miembros la tarea de velar para que sus políticas permitan a los *Servicios de Interés Económico General* cumplir su cometido. Este artículo enuncia un principio pero no lo define.

La expresión «Servicios de Interés Económico General», utilizada en el artículo 16 y, como veremos, 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.

El segundo lugar donde se citan es en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado CE, que reconoce implícitamente a los Estados miembros el derecho de *imponer obligaciones específicas de servicio público* a los agentes económicos. Establece un principio fundamental que garantiza el suministro y el desarrollo de Servicios de Interés Económico General en el mercado interior. Sus proveedores estarán exentos de la aplicación de las normas del Tratado únicamente cuando esta exención sea estrictamente necesaria para permitirles cumplir su cometido de interés general. Por consiguiente, en caso de conflicto, el cumplimiento de un cometido de servicio público puede efectivamente prevalecer sobre la aplicación de las normas comunitarias, incluidas las relativas al mercado interior y a la competencia.

Finalmente, el artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea según la cual la Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general para *promover la cohesión social y territorial* de la Unión.

Progresivamente se han ido abriendo a la competencia sectores que prestan Servicios de Interés Económico General como la energía, transporte, etc.

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, como ya hemos visto, 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.*

Por lo que 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 mercado. Así 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.

4.2.- LOS SERVICIOS ECONÓMICOS DE INTERÉS GENERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Los servicios públicos están muy presentes en la Constitución, pero bajo una denominación diferente. En el texto constitucional sólo hay un artículo (III-238) sobre los transportes que utiliza la expresión servicios públicos; en el resto del texto, cuando se habla de servicios públicos se utiliza la expresión ya conocida de Servicio de Interés Económico General, apareciendo éste en tres artículos de la Constitución.

En primer lugar tenemos el artículo II-96 que establece que: *"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 la Constitución, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión"*. Este artículo incorpora de manera muy similar el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales, ya referido anteriormente, al texto constitucional.

En segundo lugar tenemos el artículo III-166.2, que en resumen viene a decir que los Estados cuando crean empresas públicas están sometidos a las reglas de la competencia promulgadas por el Tratado, aunque *"Las empresas encargadas de la gestión de Servicios de Interés Económico General o que tengan el carácter de monopolio fiscal estarán sujetas a las disposiciones de la Constitución, en particular a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas disposiciones no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada"*. En otras palabras, *hay servicios de interés económico general que podrán ser eximidos de las reglas de la competencia, en virtud de su misión específica.*

Por último, el artículo III-122 dice textualmente "... dado el lugar que ocupan los Servicios de Interés Económico General como servicios a los que todos conceden valor en la Unión, así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial de ésta, la Unión y los Estados miembros, dentro de sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de la Constitución, velarán para que dichos servicios funcionen conforme a principios y en condiciones, económicas y financieras en particular, que les permitan cumplir su cometido. Dichos principios y condiciones se establecerán mediante Ley europea, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros, dentro del respeto a la Constitución, para prestar, encargar y financiar dichos servicios".

La importancia de este artículo es doble, por una parte por las condiciones económicas y financieras y, lo más importante, se avanza una futura Ley europea de los Servicios Económicos de Interés General.

Como conclusión podemos decir que si bien la Constitución concede una gran importancia a estos servicios, no establece ninguna precisión sobre los mismos, limitándose a dar líneas generales reconociendo, eso sí, que estamos en una economía de mercado y los servicios públicos deben tener en cuenta la libre competencia pero dentro de un sistema de cohesión social y territorial, y, por consiguiente, cuando sea necesario hay que hacer excepciones a las leyes del mercado.

Es por esto que se hace tan necesaria la redacción del anunciado marco jurídico, que desde el respeto a la subsidiariedad, establezca los principios comunes para la definición de estos servicios que deje bien claro que la misión de los servicios públicos tiene prioridad sobre las reglas de la competencia y del mercado interior para el conjunto de los servicios sociales.

V.- LA DIRECTIVA DEL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS

5.1.- PROPUESTA DE LA COMISIÓN PARA REDUCIR LA BUROCRACIA EN EL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS

En línea con este espíritu, el 5 de marzo de 2004, la Comisión publicó una propuesta de Directiva directamente enfocada a reducir la burocracia, que en su opinión, ahoga la competitividad en Europa, y que pretende crear un verdadero Mercado Interior de los servicios.

En ella se insta a los Estados miembros a que reduzcan las cargas administrativas y la excesiva burocracia que pueden impedir a las empresas ofrecer servicios transfronterizos o instalarse en otros Estados miembros. Los servicios cubiertos por la propuesta representan en torno al 50% de toda la actividad económica de la UE. Muchas pequeñas y medianas empresas (PYME), que representan el grueso de los prestadores de servicios, ven entorpecida actualmente su expansión transfronteriza.

Al fomentar la actividad económica transfronteriza e impulsar la competencia, la Directiva aspira a dar mayores posibilidades de elección, una mejor calidad y un abaratamiento de los precios tanto para los consumidores como para las empresas que utilizan los servicios. Asimismo, favorecerá la innovación en el sector que genera la mayoría de los empleos en la UE.

En su informe, Frits Bolkestein, Comisario de Mercado Interior, declaró: "Esta Directiva representa potencialmente el mayor impulso al Mercado Interior desde su puesta en marcha en 1993. Debemos eliminar las trabas que agobian a nuestras empresas de servicios para que puedan crecer y crear los empleos sostenibles que Europa necesita. No podemos esperar que las empresas europeas impongan el nivel global de competitividad o que ofrezcan a sus clientes la calidad y gama de productos y servicios que se merecen si siguen maniatadas por trámites nacionales once años después de 1993, que era el plazo para la creación de un verdadero Mercado Interior. Algunas de las restricciones nacionales son arcaicas y demasiado onerosas y vulneran la legislación de la UE. Es preciso suprimirlas. Existe otra lista mucho más larga de normas nacionales que requieren una amplia reforma reglamentaria. Sin embargo es inútil que actuemos como un elefante en una cacharrería: debemos ser coherentes, pragmáticos y cooperantes. La Directiva propuesta implicará a todos los Estados miembros en una tarea de revisión y modernización de sus sistemas reglamentarios, con lo que se creará un espíritu de cooperación y confianza recíproca. Esta es la mejor manera de garantizar que los prestadores de servicios no deban salvar constantemente obstáculos reglamentarios innecesarios. Por todo ello, necesitamos que la Directiva propuesta se adopte, se transponga a la legislación nacional y se aplique cuanto antes".

Enfoque

Según la Comisión, esta Directiva propuesta establece un marco jurídico general que beneficiará a una amplia gama de servicios, teniendo en cuenta a la vez las características de cada actividad o profesión del sector. Este marco se basa en un enfoque dinámico y selectivo que implica la supresión con carácter prioritario de los obstáculos que puedan eliminarse rápidamente. Para los demás casos, se prevé la puesta en marcha de un proceso de evaluación, consulta y armonización complementaria de cuestiones específicas, lo que permitirá la modernización progresiva y coordinada de los sistemas reglamentarios nacionales que afectan a las actividades de servicios. Ello resulta esencial para conseguir un genuino mercado interior de los servicios de aquí a 2010.

Ámbito de aplicación

La Directiva propuesta cubre todos los servicios prestados a los consumidores y a las empresas, excepto los servicios prestados directamente por los poderes públicos sin carácter lucrativo, en cumplimiento de sus obligaciones sociales, culturales, educativas o legales. Tampoco cubre aquellos servicios que ya están incluidos en legislación comunitaria específica, como los servicios financieros, las telecomunicaciones y los transportes.

Abarca, por tanto, una amplia gama de actividades, entre las que cabe citar por ejemplo el comercio (en particular el comercio al por menor), la construcción, **incluidos los servicios de vivienda**, los servicios recreativos como agencias de viaje y operadores turísticos, los servicios informáticos, la publicidad, el alquiler de coches, las agencias de colocación, los servicios de seguridad, los servicios audiovisuales y los servicios sanitarios. Asimismo, incluye los servicios prestados por profesiones reguladas (aquellos a los que sólo pueden acceder personas con cualificaciones profesionales específicas, como la medicina y el asesoramiento jurídico y fiscal), sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones comunitarias vigentes en dicho ámbito. Se incluyen los servicios prestados tanto directamente como a distancia, inclusive a través de Internet.

Generar crecimiento y empleo y relanzar la competitividad

Una mayor actividad de servicios transfronterizos, que es lo que la presente propuesta pretende conseguir con el tiempo, ofrecerá a las empresas eficientes nuevas oportunidades en nuevos mercados, lo que les permitirá crecer y crear más empleo. Las pequeñas y medianas empresas (PYME) se beneficiarán en particular de la mayor seguridad jurídica y las mayores oportunidades de oferta transfronteriza que garantizará la directiva propuesta. Al aumentar la competencia, es probable que se produzca también un abaratamiento de los precios. Por otro lado, contribuirá a difundir las mejores prácticas e impulsará la innovación, merced a la mayor competencia y a la difusión por toda la Unión Europea de la calidad aportada por servicios, como consultorías y servicios informáticos, prestados a empresas.

Facilitar el establecimiento de empresas de servicios en otros Estados miembros

En el marco de la directiva propuesta, los Estados miembros se comprometen a eliminar una serie de obstáculos innecesarios que impiden o disuaden a los operadores de otros Estados miembros de establecerse en su territorio.

Por ejemplo, *los Estados miembros ya no podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios o el ejercicio de la misma en su territorio a requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en la nacionalidad*, o, en el caso de las empresas, al lugar de su domicilio social. Tampoco podrá obligarse a los directores o trabajadores de empresas a tener una nacionalidad específica o a las empresas a tener su sede principal en el Estado miembro en que se preste el servicio. Se prohibirán también los exámenes de las necesidades económicas en el marco de los cuales se permite a las empresas establecerse únicamente si en opinión del regulador existe una demanda no satisfecha en el mercado correspondiente.

Desaparecerán procedimientos de autorización y concesión de licencias complejos, largos y costosos. Los procedimientos que se mantengan deberán basarse exclusivamente en criterios objetivos y conocidos de antemano. La propuesta *recortará los requisitos excesivos en materia de documentación limitando el número de documentos necesarios y estableciendo procedimientos electrónicos*. Garantizará que las empresas puedan obtener toda la información necesaria y completar todos los trámites en ventanillas únicas, en lugar de tener que dirigirse a múltiples autoridades diferentes, y que las autoridades nacionales deban responder a las consultas o solicitudes de autorización en el plazo más breve posible.

Establecerá también un importante ejercicio de análisis por parte de los Estados miembros, conjuntamente con la Comisión, para identificar y eliminar otras restricciones al establecimiento, cuando la Comisión albergue dudas sobre su compatibilidad con la legislación comunitaria, por ejemplo cuotas o restricciones de otro tipo respecto al número de empresas que pueden operar.

Facilitar la prestación de servicios transfronterizos

La Comisión propone impulsar la prestación transfronteriza de servicios a través de cuatro vías:

Aplicar el principio del país de origen, según el cual cuando un proveedor de servicios opere legalmente en un Estado miembro podrá comercializar sus servicios en los demás Estados miembros sin tener que cumplir más normas en los Estados miembros "de acogida". Los prestadores de servicios ya no estarán sujetos a todo un abanico de requisitos administrativos y normativas nacionales divergentes, ni a dobles controles de supervisión que incrementan los costes y a menudo disuaden a estos prestadores de iniciar actividades transfronterizas.

Cooperación administrativa garantizando un intercambio de información y una mayor cooperación entre las autoridades nacionales, sustituyendo así la actual duplicación de normativas y controles nacionales por un sistema mucho más sencillo y coherente. Este nuevo enfoque permitirá que funcione debidamente el principio del país de origen, ya que los Estados miembros podrán estar seguros de que los prestadores de servicios de los demás países están debidamente supervisados en su país de origen. Para mejorar los procedimientos transfronterizos de ejecución y recurso, se introducirá una división más clara de las funciones supervisoras entre el Estado miembro de origen y el Estado miembro de acogida y un acceso más fácil de las autoridades nacionales a la información relativa a servicios y proveedores.

Esta cooperación administrativa reforzada también conducirá a la eliminación de la burocracia ligada al desplazamiento de trabajadores, es decir, cuando una empresa de un Estado miembro envíe a trabajadores a otro Estado miembro de forma temporal para prestar un servicio. No obstante, los prestadores de servicios seguirán estando obligados a respetar la legislación del país de destino en términos de salario mínimo y otras condiciones laborales, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 96/71/CE.

Establecimiento de algunas normas comunes básicas aplicables en toda la Unión Europea con el fin de aumentar la confianza en los servicios transfronterizos. En particular, obligará a disponer de un seguro de responsabilidad civil profesional en el caso de los servicios que impliquen riesgos determinados. La propuesta tiene en cuenta el carácter específico de determinadas actividades de servicios, concretamente las profesiones reguladas, que exigen el mantenimiento de una ética profesional. Por ejemplo, suprime prohibiciones obsoletas y desproporcionadas en materia de publicidad en el caso de algunas profesiones, pero, por otro lado, establece que esta publicidad deberá respetar determinadas normas y límites e invita a las asociaciones profesionales a elaborar códigos europeos de conducta.

Posible desarrollo de normas específicas antes de 2010 en algunos ámbitos sensibles (transporte de fondos, servicios de juegos de azar y el acceso a la actividad de cobro de créditos por vía judicial).

Derechos de los usuarios de los servicios

Las empresas y consumidores usuarios de servicios tienen derecho en el Mercado Interior a utilizar los servicios ofrecidos en los Estados miembros distintos del propio. Así pues, la Directiva propuesta aclarará que este derecho impide a los Estados miembros imponer restricciones, como la obligación de disponer de una autorización para utilizar los servicios (por ejemplo, los arquitectos o constructores) de otros Estados miembros o normas fiscales discriminatorias que encarezcan los servicios procedentes de otros Estados de la UE.

Por otro lado, la Directiva propuesta aclarará los derechos de los pacientes al establecer, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las condiciones en las que los sistemas nacionales de seguridad social deberán reembolsar los costes de la asistencia médica recibida en otros Estados miembros. En el caso de los servicios no hospitalarios, el Estado miembro de origen deberá reembolsar a los pacientes los gastos de la asistencia sanitaria recibida en otros países de la UE de la misma forma y según las tarifas aplicadas normalmente si los servicios de que se trate se hubieran prestado en el Estado miembro de origen. Se esbozará una estrategia global para abordar la movilidad y la asistencia sanitaria de los pacientes en Europa, presentando propuestas en respuesta a las recomendaciones formuladas por el Grupo de Alto Nivel sobre Movilidad de los Pacientes.

Síntesis

Esta propuesta de Directiva constituye un marco jurídico que suprime los obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y a la libre circulación de servicios entre Estados miembros, garantizando al mismo tiempo a prestadores de servicios y destinatarios de los servicios la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio de estas dos libertades fundamentales inscritas en el Tratado.

El enfoque considerado consiste, prioritariamente, en eliminar las barreras que puedan desmantelarse rápidamente. En cuanto a las demás, la propuesta prevé el lanzamiento de un proceso de evaluación, consulta y armonización complementaria de los sistemas reglamentarios nacionales para las actividades de servicios.

La propuesta de Directiva establece un marco general que favorece un amplio abanico de servicios que tiene en cuenta las características distintivas de cada actividad o profesión de servicios.

Podemos observar que la propuesta cubre todos los servicios prestados a los consumidores y a las empresas tanto si se prestan en persona o a distancia, en particular, mediante Internet.

Sin embargo, la propuesta de Directiva no cubre los servicios prestados directa y gratuitamente por las autoridades públicas en la realización de sus obligaciones sociales, culturales, educativas o legales; ni los servicios financieros o los servicios electrónicos de comunicaciones con respecto a cuestiones reguladas por las Directivas sobre este tema, ni los transportes.

Según la Directiva propuesta, los Estados miembros se comprometen a eliminar los obstáculos superfluos que impiden o desalientan a los operadores de otros Estados miembros a venir a establecerse en su territorio.

5.2.- UNA PROPUESTA DE DIRECTIVA MUY POLÉMICA

Desde su publicación, esta propuesta de Directiva ha suscitado enormes críticas por parte de diversos sectores sociales, incluido el sector de la vivienda social, sobre el que nos extenderemos más adelante.

Para muchos sectores de servicios sociales, los Estados miembros deben de conservar la libertad de reglamentar los servicios en su territorio en función de prioridades determinadas en el ámbito nacional, siempre que los reglamentos no sean discriminatorios. Dichas exigencias son esenciales para garantizar la cohesión social y la calidad de servicios.

Si en virtud del derecho comunitario, los Estados miembros tienen la posibilidad de aplicar a los prestatarios de servicio nacionales sistemas de autorización u otras medidas e instrumentos, pero no pueden aplicarlos a los prestatarios de servicios extranjeros que quieran establecerse en su territorio, el resultado final es una competencia desleal y un ataque directo a la continuación de estos instrumentos de cohesión social en el ámbito nacional.

Uno de los puntos más "calientes" es la propuesta del "principio del país de origen" que, como ya hemos dicho, indica que los prestadores de servicios deben someterse únicamente a las legislaciones nacionales de su Estado miembro de origen o de procedencia.

El principio de "país de origen" disminuye el nivel de las protecciones mínimas existentes y facilita el desgaste de las relaciones laborales. Por ejemplo, las regulaciones

de salud y de seguridad no están armonizadas en el ámbito europeo. Por tanto, si se aplica el principio del país de origen, podrían aplicarse niveles diferentes de protección de los trabajadores en un mismo lugar de trabajo. Un caso típico es el sistema de protección de andamios que difiere bastante de unos países a otros. Podría darse el caso de que en una misma obra, según la procedencia de los trabajadores se utilizará una protección u otra, contraviniendo así las reglamentaciones establecidas.

En virtud de este principio, la Ley variará de una persona a otra, o de una empresa a otra, en función del país de origen de los prestatarios de servicios.

Por otra parte, si bien es cierto que la propuesta de Directiva se aplica solamente a los servicios de naturaleza económica y no interfiere con la definición y organización de los servicios que, en principio, siguen siendo responsabilidad de los Estados miembros, no es menos cierto *que ciertos servicios económicos como por ejemplo el cuidado sanitario y de atención a las personas mayores, son demasiado importantes como para dejarlos en manos del mercado puro y duro. Si la Directiva conduce a los Estados miembros a suprimir las reglamentaciones y les impide planificar su futuro, las consecuencias son las mismas que las de la liberalización de éstos. Por ello, los servicios sociales sean de naturaleza económica o no, deberían estar incluidos en la propuesta de Directiva.*

Recientemente se han producido novedades interesantes en el procedimiento de aprobación de esta propuesta.

El pasado 3 de marzo, el Parlamento Europeo se reunió con los líderes de los partidos políticos y el día 7 de marzo se celebró el Consejo de Ministros de Competitividad en el que también se analizó este tema, y se mostró partidario de excluir varios sectores de su campo de aplicación.

Todo esto ha motivado que la CE (en declaraciones de Durao Barroso y del actual Comisario McCreevy), haya reconocido la necesidad de introducir algunos cambios en ese sentido para evitar principalmente el "dumping" social, pero sin renunciar al principio de país de origen, y resaltando la necesidad de esta Directiva para cumplir así con los objetivos de la Cumbre de Lisboa de que la UE sea la región más competitiva y dinámica del mundo en lo concerniente a la industria del conocimiento, para lo que se precisa la total liberalización de servicios.

Así las cosas, la eurodiputada belga, Anne von Lanker, portavoz del Comité de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, declaró que la Comisión debería "retirar la propuesta y presentar una nueva" y añadió que "ésta podría funcionar excluyendo a ciertos sectores y haciendo sustanciales modificaciones".

En el borrador del informe sobre la Directiva de Servicios que Evelyne Gebhardt presentó al Parlamento el 19 de abril, proponía la exclusión de la misma de los Servicios de Interés General, insistiendo en el hecho de que "es necesario trazar una clara línea divisoria entre los servicios que están cubiertos por esta Directiva y los que son de interés general, que deberían tratarse en otra Directiva distinta".

5.3.- EL DEBATE DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR LLEGA AL PARLAMENTO EUROPEO

Siguiendo los plazos previstos y el procedimiento ordinario, y tras la presentación de las casi mil enmiendas a la propuesta de Directiva de Servicios en el Mercado Interior, la Eurocámara abrió, el pasado día 13 de junio, el debate parlamentario. Los puntos principales tratados en dicho debate fueron el establecimiento de trabajadores y el principio del país de origen, elementos claves de las enmiendas presentadas hasta el pasado viernes 10 de junio.

A pesar de los negativos resultados de los referendos sobre la Constitución Europea en Francia y Holanda, el comisario McCreevy, en su declaración ante el Parlamento al inicio de la reunión, aclaró que la Comisión no tiene intención de retirar su propuesta, aunque asegura estar dispuesta a modificarla en cuestiones delicadas sobre la base de la primera lectura en el Parlamento Europeo. También recordó que la Directiva de Servicios que se apruebe ha de solucionar la preocupación ciudadana ante el mercado laboral en la Unión y los riesgos económicos ante la apertura de mercados, elementos que considera responsables de la desconfianza social.

La ponente Evelyne Gebhardt, defendió una vez más los beneficios que a su juicio traería la sustitución del principio de país de origen por el principio de reconocimiento mutuo, tal y como propone en su proyecto de informe.

Para la eurodiputada socialista, si un profesional está establecido legalmente en un Estado miembro, éste debe prestar su servicio en otro Estado miembro sin que éste le ponga trabas al ejercicio de su profesión, ni le exija trámites para demostrar su cualificación. No obstante, el prestador de servicios, aclaró la ponente, ha de respetar la legislación social, el salario mínimo, la protección del Medio Ambiente y la protección del consumidor, del país de destino. El modo de proceder que sugiere la propuesta de Directiva a este respecto no es el más apropiado pues generaría incertidumbre. Por ello, estima necesario que, como complemento a la apertura de mercados, exista armonización con el objetivo de encontrar una serie de normas comunes en la Unión Europea en diferentes materias.

La mayoría de los eurodiputados que intervinieron en la reunión, manifestaron su preocupación por las repercusiones de la aplicación de esta propuesta de Directiva, sobre todo en lo que respecta a la creación de empleo y el dumping social.

5.4.- EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS DEL MERCADO INTERIOR EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA SOCIAL

Como hemos visto, la raíz del problema de esta Directiva es que pretende cubrir la totalidad de los servicios (excepto los servicios financieros, transportes y telecomunicaciones que tienen ya su propia Directiva o proyecto de liberalización específica).

La propuesta cubre todos los servicios que se pueden ofrecer al consumidor y a las empresas ya sean in situ o a distancia (internet). Comprende una amplia gama de actividades como la distribución, la construcción (incluyendo la vivienda), los servicios del sector del ocio (agencias de viaje, etc.), los servicios relacionados con las tecnologías

de la información, la publicidad, el alquiler de coches, seguridad privada, servicios audiovisuales y de sanidad. También entran en su campo de aplicación las profesiones siguientes: médicos, abogados, asesores fiscales, cultura, servicios a las personas, etc., así como el trabajo temporal, el trabajo fijo discontinuo y la movilidad geográfica. Se calcula que con esta Directiva se cubre el 50% de la actividad económica de la UE.

Ahora bien, la vivienda social es un Servicio Económico de Interés General y cada uno de los Estados miembros tiene su propio sistema regulador para conseguir el objetivo de una vivienda asequible y digna para aquellos que no tienen posibilidades dentro del mercado normal de vivienda.

Para nuestro sector, la Directiva de Servicios plantea una serie de cuestiones que podrían tener un fuerte impacto en nuestra actividad:

Temporalidad

Habría que especificar que las obligaciones establecidas en la Directiva solo puedan aplicarse cuando no perjudiquen el cumplimiento de la misión de Interés General.

Por ejemplo, la Directiva, dentro de las obligaciones del servicio, contempla la necesidad de establecer un plazo temporal del mismo, la prestación de los servicios de vivienda no puede cumplir este requisito ya que la vivienda social puede ser una actividad a muy largo plazo, casi se podría decir que atemporal, puesto que la necesidad de vivienda permanece en el tiempo.

Este carácter temporal también afecta al registro obligatorio de prestadores de servicios que prevé la Directiva.

Por ello se hace inviable su aplicación, dado que la provisión de vivienda debe reunir, de manera constante, características tales como asequibilidad, accesibilidad y disponibilidad.

Proceso de evaluación mutua: impacto sobre la calidad del servicio

El método propuesto de evaluación mutua de los requisitos impuestos a los operadores del servicio no es un procedimiento adecuado. Los requisitos vienen determinados por las especificidades locales o sectoriales. El método propuesto asegura la calidad del servicio cuando de hecho debería ser el objetivo principal. Es más, el papel que desempeñan los proveedores de servicios y los usuarios en este proceso de evaluación mutua no queda muy claro en la propuesta cuando, de hecho, ellos son los más adecuados para conocer las necesidades. Los requisitos necesarios para el cumplimiento de una misión de interés general, como el estatuto del proveedor sin ánimo de lucro, deberían estar claramente establecidos.

Estándares voluntarios

El uso de estándares voluntarios y de códigos de conducta no es apropiado para todos los servicios y en especial para los Servicios Sociales de Interés Económico General. El proceso europeo de estandarización ha sido una herramienta muy útil para

la construcción del Mercado interior y la armonización de las especificaciones de los bienes y servicios, pero no puede aplicarse a los servicios sociales.

Necesidad de clarificación

Un cierto número de artículos (sobre todo los art. 10 y 14) de la mencionada propuesta de Directiva levantan dudas razonables sobre cómo se podría plasmar en hechos reales.

La Directiva es demasiado vaga para que pueda ser aplicada al sector de servicios en general, y al nuestro en particular, sin crear grandes incertidumbres. Se espera la publicación de una Comunicación específica sobre los Servicios de Interés General que aportará un mayor conocimiento del sector y creemos que la Directiva de Servicios tal cual, no debería aplicarse a la vivienda social y los servicios que se derivan de la misma sin tener antes una clara visión de los posibles impactos de la aplicación del principio del país de origen.

¿Supone algún valor añadido para nuestro Sector?

Finalmente recapacitar sobre si esta Directiva añade algún aspecto positivo a nuestro Sector y de qué manera nos ayudaría a promover más y mejores viviendas asequibles y dignas.

¿Nos ayudaría esta Directiva a cumplir los objetivos de Lisboa de una mayor cohesión social y de lucha contra la exclusión social? A nuestro entender esta directiva solo añadirá más burocracia a las autoridades locales y a los agentes que tendrán que demostrar que son los idóneos para prestar ese servicio, cuando en realidad nadie más que el sector promotor sin ánimo de lucro está interesado en prestarlo.

VI.- LAS AYUDAS ESTATALES

6.1.- PLAN DE ACCIÓN DE AYUDAS ESTATALES 2005-2009: MENOS AYUDAS ESTATALES CON UNOS OBJETIVOS MEJOR DEFINIDOS

El Plan de acción de ayudas estatales que la Comisión Europea acaba de adoptar esboza los principios rectores de una reforma exhaustiva de las normas y procedimientos aplicables a las ayudas estatales durante los próximos cinco años. Concretamente, la Comisión se propone utilizar las normas sobre ayuda estatal del Tratado CE para incitar a los Estados miembros a que contribuyan a la estrategia de Lisboa.

El Plan se basa en los siguientes elementos:

Las ayudas estatales deben producir menos falseamientos y estar mejor orientadas, conforme a las reiteradas declaraciones del Consejo Europeo, de tal modo que el dinero público se emplee con eficacia en beneficio de los ciudadanos de la UE con objeto de mejorar la eficiencia económica, generar más crecimiento y más empleos sostenibles, incrementar la cohesión social y regional, mejorar los Servicios de Interés Económico General y fomentar el desarrollo sostenible y la diversidad cultural.

Un enfoque económico reajustado, que permita autorizar con mayor facilidad y rapidez las ayudas y que afecten menos a la libre competencia, especialmente cuando es más difícil conseguir dinero en los mercados financieros.

Unos procedimientos más ágiles y eficientes, una aplicación más correcta, una mayor predictibilidad y un incremento de la transparencia. Por ejemplo, actualmente los Estados miembros *tienen que notificar a la Comisión* la mayoría de las subvenciones estatales que quieren conceder. *La Comisión propone que un mayor número de medidas con ayudas queden exentas de esta obligación de notificación y simplificar los procedimientos.*

Una responsabilidad compartida entre la Comisión y los Estados miembros: la Comisión no puede mejorar las normas y la práctica en materia de ayudas estatales sin el apoyo efectivo de los Estados miembros y sin su pleno compromiso a cumplir con sus obligaciones de notificar cualquier ayuda prevista y de hacer cumplir las normas correctamente.

Este Plan de acción es un documento de consulta que presenta un programa orientativo de trabajo para la reforma de las ayudas estatales durante el período 2005/2009 que la Comisión efectuará en estrecha colaboración con los Estados miembros y los interesados.

A. Una política modernizada de ayudas estatales en el contexto de la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo.

A.1. ¿Por qué es necesaria en la UE una política de ayudas estatales?

Desde la firma del Tratado de Roma en 1957, la política de ayudas estatales es parte integrante de la política de competencia y la Comisión Europea se ha encargado de impedir que la ayuda concedida por los Estados miembros afectara indebidamente a la competencia.

La política de competencia se basa en la idea de que una economía de mercado constituye la mejor garantía para mejorar las condiciones de vida en la UE en beneficio de los ciudadanos, uno de los objetivos primarios del Tratado de la UE.

Para suministrar a los consumidores los productos que desean obtener a bajo precio es fundamental que los mercados funcionen. La competencia es además esencial para aumentar la competitividad de la economía europea, pues crea un entorno en el que las empresas eficientes e innovadoras se ven debidamente recompensadas.

El control de las ayudas estatales es fruto de la necesidad de mantener una igualdad de condiciones para todas las empresas activas en el mercado único europeo, independientemente del Estado en el que estén establecidas. Es especialmente necesario ocuparse de aquellas medidas de ayuda estatal que confieren a ciertas empresas unas ventajas selectivas injustificadas, impidiendo o retrasando que las fuerzas del mercado recompensen a las empresas más competitivas, disminuyendo así la competitividad europea en general. También pueden llevar a un incremento de poder de mercado de algunas empresas, por ejemplo cuando las que no reciben ayuda estatal (por ejemplo las que no son nacionales) tienen que reducir su presencia en el mercado, o cuando la ayuda estatal se utiliza para levantar barreras de entrada. Debido a estos falseamientos de la competencia, los consumidores pueden encontrarse con unos precios mayores, unas mercancías de menor calidad y con menos innovación.

Además, es importante comprender que la ayuda estatal tiene un precio. Los contribuyentes son quienes en último término tienen que financiar la ayuda estatal y esto supone unos costes de oportunidad. El conceder ayudas a las empresas supone detraer financiación de otras áreas políticas. Los recursos estatales son limitados y necesarios para muchos fines esenciales tales como el sistema educativo, el sistema sanitario, la seguridad nacional y la protección social. Por lo tanto, es necesario que los Estados miembros tomen las decisiones de forma transparente.

El artículo 87 del Tratado CE prohíbe las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

El Tratado ha encomendado a la Comisión la tarea de supervisar las medidas de ayuda estatal ya sean existentes o propuestas por los Estados miembros y el comercio intracomunitario en forma contraria al interés común. Se incluye en su responsabilidad el velar para que se mantengan unas condiciones de competencia equitativas entre los Estados miembros, independientemente del diferente nivel de sus recursos y de sus distintas tradiciones en lo que respecta a la intervención del Estado en los mercados.

El Tratado contempla explícitamente excepciones a la prohibición de conceder ayuda estatal cuando los regímenes de ayuda propuestos puedan tener consecuencias beneficiosas en términos generales para la Unión, siempre que cumpla unos objetivos de interés común claramente definidos y que no falsee la competencia y el comercio intracomunitarios en forma contraria al interés común.

Las medidas de ayuda estatal pueden a veces ser instrumentos eficaces para alcanzar objetivos tales como corregir deficiencias del mercado, mejorando así su funcionamiento e incrementando la competitividad europea. También pueden contribuir a promover la cohesión social y regional, el desarrollo sostenible y la diversidad cultural, independientemente de que corrijan o no las deficiencias del mercado.

Sin embargo, la ayuda estatal solo debería utilizarse cuando constituye un instrumento apropiado para resolver un objetivo bien definido y crea los incentivos correctos. Por esa razón, la evaluación de la compatibilidad de las ayudas estatales consiste fundamentalmente en sopesar los efectos negativos de la ayuda sobre la competencia y sus efectos positivos desde el punto de vista del interés común.

Si bien en principio las normas horizontales sobre ayudas estatales abarcan todos los sectores, algunos de éstos disponen de unas normas muy específicas y, debido a la especialidad de la naturaleza de las normas por las que se rigen la agricultura, la pesca, la minería del carbón y el transporte, se aplican unas normas especiales. Aunque los principios presentados en el Plan de acción se deberían aplicar a todos los sectores, éste no aborda la reforma de dichas normas. También se debe tener en cuenta los objetivos del Tratado EURATOM y las obligaciones relacionadas con la Organización Mundial del Comercio.

B. Nuevos desafíos para la política comunitaria de ayudas estatales

El Consejo Europeo de noviembre de 2004, expresó que hay que imprimir un nuevo impulso a la Estrategia de Lisboa. La Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera 2005: 'Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa', establecía ya un nuevo programa de acción de Lisboa en el que el control de las ayudas estatales desempeñaba un importante cometido.

El Consejo Europeo de marzo de 2005 invitó "a los Estados miembros a que sigan reduciendo el nivel general de las ayudas públicas teniendo en cuenta, sin embargo, las posibles deficiencias de los mercados. Este movimiento debe ir acompañado de una reorientación de las ayudas en favor del apoyo a determinados objetivos horizontales, tales como la investigación y la innovación y la valorización del capital humano. La reforma de las ayudas regionales debería favorecer un alto grado de inversión y permitir la reducción de las disparidades, de acuerdo con los objetivos de Lisboa".

La ampliación de 2004 fue de una dimensión inédita. Esto subraya la necesidad de adaptar la política de ayudas estatales y de una mejor gobernanza que garantice un control efectivo en la Unión ampliada.

Además, el incremento de la complejidad y del número de documentos adoptados paulatinamente por la Comisión con el paso del tiempo, han generado la necesidad de

agilizar la política de ayudas estatales, prestar más atención a los tipos de ayuda que crean más falseamientos y hacer que el control de las ayudas estatales sea más predecible y de fácil utilización, reduciendo así al mínimo la inseguridad jurídica y la carga administrativa tanto para la Comisión como para los Estados miembros.

También es necesario reforzar el compromiso de los Estados miembros con su obligación de aplicar las normas sobre ayuda estatal. Finalmente, hay que aumentar la transparencia y la promoción de la política de ayudas estatales para permitir que las empresas, el mundo académico, los especialistas en competencia, los consumidores y el público en general participen y actúen contra las ayudas ilegales, en especial ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

C. ¿Cómo enfrentarse a los nuevos desafíos?

Para enfrentarse a los nuevos desafíos es necesario modificar por completo las vigentes normas sobre ayudas estatales, tanto desde el punto de vista sustantivo como de procedimiento. El objetivo consiste en presentar un conjunto de reformas completo y coherente.

Los análisis económicos y jurídicos que se utilizan para cumplir las obligaciones que el Tratado atribuye a la Comisión, algunas veces para determinar si una medida constituye ayuda estatal (p. ej. para aplicar el principio del inversor en una economía de mercado o para evaluar la justificación de ciertas medidas por razón de su naturaleza o del régimen general del sistema impositivo), y, en particular, determinar cuándo una ayuda estatal puede declararse compatible con el Tratado. Al evaluar si una medida de ayuda puede considerarse compatible con el mercado común, la Comisión compara el impacto positivo de la medida de ayuda (la capacidad de lograr un objetivo de interés común) con sus efectos secundarios potencialmente negativos (falseamientos del comercio y de la competencia). Son los Estados miembros quienes deben aportar las pruebas necesarias antes de aplicar la medida prevista.

La Comisión continuará desarrollando unos criterios con objeto de llevar a cabo su evaluación de la compatibilidad de las ayudas, especialmente mediante análisis de sectores concretos.

El impacto positivo de la ayuda depende en general de:

1. El grado de precisión con que se ha identificado el objetivo reconocido de interés común (ya sea social, regional, económico o cultural).
2. Si la ayuda estatal es un instrumento apropiado para resolver el problema en comparación con otros instrumentos políticos.
3. Si la ayuda crea los incentivos necesarios y es proporcional.

Por otra parte, el nivel de falseamiento de la competencia creado por una ayuda depende generalmente de:

1. El procedimiento de selección de los beneficiarios y las condiciones vinculadas a la ayuda.
2. Las características del mercado y del beneficiario.
3. El importe y el tipo de ayuda. Por ejemplo, la ayuda a la reestructuración o a la inversión para grandes empresas debería ser objeto de un seguimiento cuidadoso que persiga sin duda un objetivo de interés común, ya que la incidencia de estas medidas sobre la competencia y los intercambios suele ser significativa.

Para contribuir mejor a la estrategia de Lisboa de crecimiento y empleo, la Comisión aplicará al análisis de las ayudas estatales, cuando proceda, un enfoque más económico. Al utilizar en mayor medida un enfoque económico reajustado, se asegura una evaluación correcta y más transparente de los falseamientos de la competencia y del comercio asociados con las medidas de ayuda estatal. Este planteamiento puede ayudar también a investigar por qué el mercado no alcanza por sí mismo los objetivos de interés común esperados y, en consecuencia, a evaluar los beneficios de las medidas de ayuda estatal de cara a alcanzar estos objetivos.

D. La Ayuda Estatal en el contexto de la Estrategia de Lisboa

La competencia es vital para que la economía sea eficiente, para dar rienda suelta al potencial de crecimiento de Europa en beneficio de los ciudadanos europeos. En este contexto, se entiende por "eficiencia" el grado de optimización del bienestar en un determinado mercado o en la economía en general. Así pues, una "deficiencia del mercado" es una situación en la que el mercado no conduce a un resultado económicamente eficiente. Las deficiencias del mercado tienen diversos orígenes, y especialmente:

- Externalidades: existen externalidades cuando los operadores no tienen plenamente en cuenta las consecuencias de sus acciones para otros operadores en la sociedad. Es posible que los operadores del mercado no tengan que pagar por la totalidad del coste social de sus acciones (externalidades negativas) como en el caso de la contaminación debida a la actividad industrial. También es posible que los operadores del mercado sean incapaces de obtener todos los beneficios de sus acciones (externalidades positivas) como en los ámbitos de la investigación y la innovación.
- Bienes públicos: los bienes públicos son bienes útiles para la sociedad pero que el mercado no suele proveer dado que es difícil o imposible excluir a cualquier persona de su uso (y por lo tanto hacerle pagar por los bienes). Tal puede ser el caso de la defensa nacional y de algunos tipos de radiodifusión pública.
- Información imperfecta: la información imperfecta puede generar costes de transacción, costes de agencia, riesgo moral o selección adversa, que a su vez desembocan en unos resultados del mercado ineficientes. Un conocido ejemplo de información imperfecta puede encontrarse en el mercado financiero, en el que las nuevas empresas suelen encontrar problemas para conseguir la financiación adecuada. Otro ejemplo claro es el mercado inmobiliario.
- Problemas de coordinación: el mercado puede no funcionar eficientemente si existe un problema de coordinación entre los operadores de dicho mercado. Por ejemplo, pueden existir problemas de coordinación en el ámbito de la fijación de normas, en las infraestructuras de transporte o en el campo de la innovación.
- Poder sobre ese mercado: existencia de empresas con un gran poder sobre ese mercado, por ejemplo en una situación de monopolio.
- Deficiencia en el mercado: en relación con productos indispensables para el bienestar ciudadano pero deficitarios económicamente como por ejemplo la vivienda social.

Algunas de las situaciones antes citadas pueden resolverse mediante instrumentos reguladores o de otro tipo, pero en algunos casos los Estados miembros pueden contemplar el uso de ayudas estatales. Por lo tanto, una justificación importante de la ayuda estatal es la existencia de una deficiencia del mercado.

Sin embargo, antes de recurrir a las ayudas estatales, hay que comprobar si no existen otras medidas que puedan resolver la deficiencia de mercado. La ayuda estatal debe estar concebida de tal modo que resuelva realmente la deficiencia del mercado, cree un efecto incentivador y además no debe falsear la competencia apoyando figuras no relacionadas con el interés común.

E. Servicios de Interés Económico General de gran calidad

La prestación de servicios de interés económico general (SIEG) eficaces y de alta calidad es un componente clave del estado de bienestar europeo y es esencial para asegurar la cohesión social y territorial, también en los ámbitos de la educación, la formación y la cultura, y para el ejercicio de una ciudadanía efectiva.

Los SIEG de gran calidad también contribuyen a la competitividad de la economía europea. Los Estados miembros disfrutan de un amplio margen discrecional para decidir si se financia la prestación de servicios de interés económico general y cómo hacerlo. Sin embargo, para evitar el falseamiento de la competencia, las compensaciones que se concedan deberían posibilitar la ejecución de misiones de servicio público sin caer en compensaciones excesivas.

El Libro Blanco sobre Servicios de Interés General anunciaba que la Comisión adoptaría unos textos legislativos que proporcionasen una mayor orientación sobre este principio. *Para mejorar la seguridad jurídica, la Comisión adoptará una decisión basada en el artículo 86.3 y unas directrices que especificarán las condiciones para que las compensaciones por servicio público que constituyen ayuda estatal sean compatibles con el Tratado. La decisión de la Comisión concederá una exención de la obligación de notificar las compensaciones de poca importancia. También deben aplicarse unas condiciones especiales a los hospitales y a las empresas de vivienda social.* Finalmente, la Comisión adecuará la directiva sobre transparencia para tener en cuenta la evolución de la jurisprudencia de los Tribunales europeos.

F. Modernización de las Prácticas y Procedimientos de Ayuda Estatal

Mejor gobernanza

Actualmente existen ciertos defectos en las prácticas y procedimientos de la política de ayudas estatales que pueden observarse en el largo período de tramitación de los asuntos. Hasta cierto punto esto se debe a los muchos requisitos obligatorios establecidos en el Reglamento de procedimiento N° 659/1999 del Consejo (p. ej.: requisitos sobre la cobertura lingüística y la publicación), y si no se toma ninguna medida es incluso probable que el retraso aumente debido a la ampliación de la UE. Se debería llegar a un compromiso entre la duración del procedimiento y el ejercicio de un control efectivo que salvaguarde al mismo tiempo los derechos de los terceros.

Siempre que sea posible en el marco de los reglamentos de procedimiento vigentes, la Comisión mejorará a corto plazo su práctica y su administración interna y aumentará la

eficacia, la aplicación y la supervisión. Puesto que el éxito también dependerá de las prácticas de los Estados miembros, éstos también deberían esforzarse por mejorar la eficacia, transparencia y aplicación de su política de ayudas estatales.

La Comisión considerará la posibilidad de publicar unas directrices sobre buenas prácticas después de consultar a los Estados miembros y al público sobre cómo se pueden mejorar los procedimientos para gestionar mejor el control de las ayudas estatales. Intentará especialmente implantar unos calendarios más predecibles y unas fases intermedias claras en el procedimiento y garantizar una mayor transparencia proporcionando más información en Internet. La Comisión también reducirá las demoras fomentando una mayor calidad de las notificaciones y poniendo trabas a las notificaciones incompletas mediante un uso más sistemático del requerimiento de información, solicitando a los Estados miembros que proporcionen la información completa en un plazo determinado.

Si bien la Comisión es la competente para adoptar normas detalladas sobre ayudas estatales, la correcta aplicación de las normas y procedimientos depende en gran parte de los Estados miembros. En el contexto de la ampliación, el examen de las medidas de ayuda estatal de los nuevos Estados miembros fue realizado por autoridades de control independientes desde el punto de vista operativo. Ha sido una experiencia valiosa que debe tenerse en cuenta al considerar una mayor cooperación entre la Comisión y todos los Estados miembros. En este contexto, la Comisión examinará si las autoridades independientes de los Estados miembros pueden desempeñar un papel de cara a facilitar la tarea de la Comisión a la hora de aplicar la normativa sobre ayudas estatales (detección y recuperación provisional de ayudas ilegales, ejecución de las decisiones de recuperación).

Reducir la burocracia y centrar mejor la aplicación y el control

Se espera que las directrices sobre buenas prácticas junto con la exención general por categorías y el incremento del umbral de mínimos, reduzcan tanto el tiempo que la Comisión necesita para adoptar sus decisiones como la carga administrativa de los Estados miembros. Sin embargo, los Estados miembros deben participar más activamente en la tarea de velar por el pleno respeto de las condiciones de las exenciones y por que la información necesaria esté disponible de conformidad con las normas pertinentes, para que la Comisión pueda comprobar la compatibilidad en caso de duda o de denuncia.

La eficacia y credibilidad del control de las ayudas estatales presupone una aplicación correcta de las decisiones de la Comisión, especialmente por lo que se refiere a la recuperación de las ayudas estatales ilegales e incompatibles. La experiencia reciente demuestra que la aplicación de las decisiones por las que se ordena a los Estados miembros la recuperación de la ayuda no es satisfactoria y, por otra parte, que a veces los Estados miembros no aplican correctamente las decisiones condicionadas o positivas.

Así pues, la Comisión:

- Intentará lograr una ejecución más inmediata y eficaz de decisiones de recuperación de ayudas ilegales, lo que asegurará la igualdad de trato de todos los beneficiarios, la Comisión supervisará más estrechamente la ejecución de decisiones

de recuperación de los Estados miembros. La recuperación ha de efectuarse con arreglo a los procedimientos nacionales. Pero cuando la recuperación no se lleve a cabo de manera inmediata y efectiva, la Comisión ejercerá más activamente las acciones legales contra este incumplimiento de conformidad con los artículos 88, apartado 2, y 226 y 228 del Tratado.

- Exigirá una mayor transparencia de los principios generales de control de la ayuda estatal y considerará la posibilidad de crear una red de autoridades o puntos de contacto especializados en ayudas estatales para facilitar la circulación de información y el intercambio de buenas prácticas.
- Fomentará a todos los niveles la promoción, la concienciación y la comprensión del control de las ayudas estatales para que las autoridades que otorgan las ayudas diseñen unas medidas compatibles con las normas del Tratado.

6.2.- LAS AYUDAS ESTATALES EN FORMA DE COMPENSACIÓN POR SERVICIOS PÚBLICOS

Decisión de la Comisión sobre la aplicación del artículo 86(2) del Tratado.

Consecuencia inmediata de la implantación de las medidas del Plan de Ayudas Estatales, es esta Decisión de la Comisión, que constituye Marco de trabajo para las ayudas estatales en forma de *compensación de servicio público* y de una enmienda a la Directiva de transparencia financiera, por la que se ofrece mayor seguridad jurídica adoptando un paquete de medidas para la financiación de Servicios de Interés Económico General.

Estas medidas aseguran que las empresas puedan percibir ayudas públicas para cubrir todos los costes -incluso un beneficio razonable- por llevar a cabo su labor de servicio público. *Los Estados miembros podrán conceder compensaciones a servicios públicos de menor escala, hospitales y **empresas de vivienda social** sin necesidad de notificarlo a la Comisión.* Estas medidas se aplican exclusivamente a las empresas que desarrollan actividades económicas, ya que la financiación a entidades sin actividades económicas no se consideran "ayudas estatales".

El Comisario de Competencia Neelie Kroes se refirió a esta Decisión diciendo que "estas nuevas reglas no solo aseguran que las autoridades públicas continuarán siendo libres de definir qué servicios públicos desean apoyar financieramente y a qué nivel, si no que también garantiza la transparencia".

Esta Decisión de la Comisión especifica bajo qué condiciones la compensación a las empresas por la prestación de servicios públicos es compatible con las ayudas estatales y por tanto *no precisa de previa notificación* a la Comisión. Esta Decisión es aplicable para compensaciones de menos de 30 millones de euros siempre que los beneficiarios no tengan un volumen de negocios superior a 100 millones de euros. *Sin embargo, los hospitales y **las empresas de vivienda social** se benefician plenamente de estos derechos cualesquiera que sea su volumen de negocios.*

Estas medidas incrementan la seguridad legal para muchas empresas locales de servicios sociales a tenor de la sentencia de la Corte de Justicia del caso Altmark (C-280/00, 24.7.03). Estas medidas forman parte de una más ambiciosa política de la Comisión para garantizar que los ciudadanos y las empresas puedan disfrutar de unos Servicios de Interés General de alta calidad.

¿Por qué son necesarias estas nuevas disposiciones sobre la financiación de los servicios públicos?

De acuerdo con la sentencia de la Corte de Justicia Europea sobre el caso Altmark (C-280/00, 24.7.03), la compensación por la prestación de Servicios Sociales de Interés General no se enmarca dentro de las ayudas estatales, y en consecuencia no está sujeta a notificación previa y a la consiguiente aprobación de la Comisión, si y sólo si se cumplen estas cuatro condiciones:

1. Al beneficiario se le debe haber otorgado una misión de servicio público claramente definida.
2. Los parámetros para calcular la compensación deben establecerse con anterioridad de manera objetiva y transparente.
3. La compensación no debe exceder del coste ocasionado para la realización del servicio menos los ingresos obtenidos en la realización del mismo (sin embargo, la compensación puede incluir un beneficio razonable).
4. El beneficiario ha sido elegido en convocatoria pública o bien la compensación no excede de los costes de una buena administración adecuadamente provista de los medios para desarrollar su labor de servicio público.

De acuerdo con esta sentencia de la Corte de Justicia, cualquier otra forma de compensación se considera ayuda estatal y por tanto está sujeta a notificación previa a la Comisión.

VII.- EL PARTENARIADO PÚBLICO-PRIVADO

7.1.- INTRODUCCIÓN

No existe, en el ámbito comunitario una definición reconocida para este tipo de colaboración público-privada. El Libro Verde editado por la Comisión en 2004, sobre el Partenariado Público-Privado lo define como las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio.

Se suelen caracterizar por:

- La duración relativamente larga de la relación, que implica la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar.
- El modo de financiación del proyecto, en parte garantizado por el sector privado, en ocasiones a través de una compleja organización entre diversos participantes. No obstante, la financiación privada puede completarse con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada.
- El importante papel del operador económico, que participa en diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación). El socio público se concentra esencialmente en definir los objetivos que han de alcanzarse en materia de interés público, calidad de los servicios propuestos y política de precios, al tiempo que garantiza el control del cumplimiento de dichos objetivos.
- El reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público. No obstante, las operaciones de PPP no implican necesariamente que el socio privado asuma todos los riesgos derivados de la operación, ni siquiera la mayor parte de ellos. El reparto preciso de los riesgos se realiza caso por caso, en función de las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos.

Este tipo de colaboración ha experimentado un fuerte incremento en las últimas décadas debido, sobre todo, a la necesidad que tiene el Sector Público de una financiación privada ante la escasez de recursos estatales, pero no solamente es una cuestión económica, también el sector público puede aprovechar los conocimientos y experiencia y métodos del sector privado en el marco de estas actividades, adquiriendo el sector público un papel más centrado en el control y organización de la gestión.

Se pretende con este tipo de colaboración mejorar la relación calidad/precio y ofrecer, en definitiva, un mejor servicio a los ciudadanos.

Existen numerosas experiencias en el ámbito comunitario, no solo en los sectores estatales más clásicos como son el transporte, la energía y la sanidad, sino que también, y cada vez más, dentro del ámbito de los servicios públicos de carácter local, como los relativos a la gestión de residuos o la distribución de agua, como para no dudar de los beneficios de este tipo de asociación; pero también plantea serios problemas su inserción dentro del Mercado Interior con unas reglas de competencia muy definidas, lo que ha provocado la atención y el interés de las autoridades comunitarias en una posible regularización de esta modalidad de prestación de servicio.

En este sentido, en el *Libro Verde sobre los Servicios de Interés General* se recuerda que, cuando una autoridad pública decide confiar la prestación de un servicio a un tercero, está obligada a respetar la normativa en materia de contratación pública y concesiones, aunque se trate de un servicio considerado de interés general. Por otro lado, el Parlamento Europeo ha reconocido que el cumplimiento de estas disposiciones legales puede constituir «un instrumento eficaz para evitar las trabas indebidas de la competencia que, al mismo tiempo, permita a las autoridades públicas definir y controlar las condiciones relativas a la calidad, la disponibilidad, las normas sociales y la protección del medio ambiente».

7.2.- EL PARTENARIADO PÚBLICO-PRIVADO Y EL MERCADO INTERIOR

En lo que se refiere a la contratación pública en el ámbito comunitario no existen referencias específicas respecto al partenariado público-privado. El derecho comunitario únicamente establece que, tanto si es contractual como unilateral, todo acto en virtud del cual una entidad pública confía la prestación de una actividad económica a un tercero, debe ser examinado en función de los principios y normas del Tratado, especialmente en lo que se refiere a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios (artículos 43 y 49 del Tratado CE). Estos principios incluyen los principios de transparencia, igualdad de trato, proporcionalidad y reconocimiento mutuo.

En el marco normativo que regula la selección del socio privado y la contratación pública existe una gran divergencia de enfoques, si bien toda operación que implique la adjudicación de una misión a un tercero se rige por una base mínima de principios derivados de los anteriormente mencionados artículos del Tratado CE. Pero lo cierto es que la falta de homogeneidad y de claridad de las normas comunitarias aplicables a la selección de empresas colaboradoras con la autoridad pública en los Estados miembros, crea incertidumbres que constituyen un obstáculo para la creación de este tipo de colaboración entre los sectores público y privado. Todo ello en perjuicio de la consecución del objetivo primordial de todo servicio público que es la calidad del mismo.

Ante esta situación, la Comisión Europea, a instancias del Parlamento y del Comité Económico y Social, ha considerado oportuno iniciar un debate en torno a la mejor manera de garantizar que las operaciones del PPP puedan desarrollarse en un ambiente de competencia real y claridad jurídica.

7.3.- LIBRO VERDE SOBRE EL PARTENARIADO PÚBLICO-PRIVADO

La Comisión, en su Estrategia para el mercado interior 2003-2006, ha elaborado un Libro Verde sobre las operaciones de PPP y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones, cuyo objeto es poner en marcha un debate sobre estas materias. Más concretamente, el Libro Verde tiene por finalidad presentar el alcance de las normas comunitarias aplicables a la etapa de selección del socio privado y a la etapa posterior, con el objetivo de detectar posibles incertidumbres y analizar si el marco comunitario es adecuado para los retos y características específicos de las operaciones de partenariado público-privado.

De acuerdo con el Libro Verde, se puede establecer dos tipos de operaciones PPP:

- operaciones de PPP de tipo puramente contractual, en las que la colaboración entre los sectores público y privado se basa en vínculos exclusivamente convencionales, y
- operaciones de PPP de tipo institucionalizado, que implican la cooperación entre los sectores público y privado en el seno de una entidad diferente.

El primer caso es el más frecuente y consiste en una vinculación contractual entre las partes, que por medio de una concesión atribuyen uno o varios encargos al socio privado. El modelo típico es el de la concesión que se caracteriza por la relación directa entre el socio privado y el usuario final: el socio privado presta un servicio al ciudadano en sustitución del socio público, pero siempre bajo su control. En otros tipos de organización, la tarea del socio privado consiste en realizar y gestionar una infraestructura para la administración pública (por ejemplo, un colegio, un hospital, etc.).

La Comisión en su Libro Verde opina que el Derecho comunitario aplicable en el marco de la adjudicación de concesiones, procede esencialmente de obligaciones de carácter general que no implican ninguna coordinación de las legislaciones de los Estados miembros. Esta situación puede plantear problemas a los operadores comunitarios, ya que la ausencia de coordinación de las legislaciones nacionales puede ser un obstáculo para la verdadera apertura comunitaria de las operaciones en cuestión, en particular, cuando tales operaciones se ponen en marcha a escala transnacional. La inseguridad jurídica vinculada a la ausencia de normas claras y coordinadas podría, además, aumentar los costes derivados de la puesta en marcha de tales operaciones.

En este contexto, la Comisión podría plantearse proponer una acción legislativa destinada a coordinar los procedimientos de adjudicación de concesiones en la Unión Europea; esta nueva legislación se sumaría a los textos vigentes en materia de adjudicación de contratos públicos. A partir de ahí, habría que determinar el régimen detallado aplicable a la adjudicación de concesiones.

El segundo tipo de operación de PPP que indicábamos anteriormente es el de la colaboración público-privada institucionalizada.

De acuerdo con el Libro Verde, estas operaciones implican la creación de una entidad en la que participan de manera conjunta el operador público y el privado. Esta asociación tiene como misión garantizar la entrega de una obra o la prestación de un

servicio de beneficio público. A esta fórmula se recurre frecuentemente en las administraciones locales para la gestión de servicios públicos como el abastecimiento de aguas, recogida de residuos, etc.

Esta modalidad tiene la ventaja de que permite al partenaire público ejercer un control de la gestión bastante alto, que además permite la adaptación a las circunstancias si éstas cambiaran con el tiempo, ya que se participa directamente en los órganos de decisión de la sociedad.

En este contexto, la creación de una entidad de este tipo generalmente no plantea problemas en cuanto al Derecho comunitario aplicable cuando constituye una modalidad de ejecución de la misión que se ha confiado, en el marco de un contrato, a un socio privado. No obstante, es necesario que las condiciones de creación de la entidad estén claramente establecidas en el momento de sacar a concurso las funciones que se desea confiar al socio privado.

Sin embargo, la Comisión en su Libro Verde hace notar que ha tenido ocasión de observar que, en determinados Estados miembros, la legislación nacional permite que las entidades mixtas, en las que el organismo público participante es el ente adjudicador, concurren a un procedimiento de adjudicación de contrato público o de concesión, incluso cuando dichas entidades se encuentran en fase de constitución. En otros Estados miembros se ha desarrollado una práctica en la que se tiende a confundir la fase de constitución de la entidad y la fase de adjudicación de las tareas. En tal caso, el procedimiento que pone en marcha el poder adjudicador tiene por objeto la creación de una entidad mixta a la que se adjudican determinadas tareas.

Por último, la puesta en marcha de un PPP de tipo institucionalizado también puede llevarse a cabo mediante la modificación del accionariado de una entidad pública. En este sentido es importante subrayar, ante todo, que la privatización de una empresa pública es una decisión de política económica que, como tal, compete exclusivamente a los Estados miembros.

En este contexto cabe decir que las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento, en el sentido contemplado en el artículo 43 del Tratado, deberán aplicarse cuando una autoridad pública decida, mediante una operación de capital, ceder a un tercero una participación que le permita ejercer una determinada influencia sobre una entidad pública a través de prestaciones económicas que, normalmente, son responsabilidad del Estado.

Aunque el presente Libro se centra en cuestiones relativas al Derecho en materia de contratación pública y concesiones, la Comisión recuerda en el Libro Verde que ya ha adoptado medidas en otros ámbitos encaminadas a eliminar los obstáculos que puedan dificultar la puesta en marcha de las operaciones de PPP. Por ejemplo, recientemente se han aclarado las normas relativas al tratamiento contable en las cuentas nacionales de los contratos firmados por entidades públicas en el marco de operaciones de colaboración con entidades privadas. Asimismo, está prevista la adopción de un Estatuto de la Sociedad Anónima Europea, que facilitará la puesta en marcha de operaciones de PPP transeuropeas.

Mediante el Libro Verde sobre PPP la Comisión recuerda la necesidad de que, en el ámbito del mercado interior, se garantice el desarrollo del PPP en condiciones de competencia real y claridad jurídica, para lo cual se ha planteado un cuestionario que se ha hecho público y que se dirige a cualquier operador interesado en la materia. Posteriormente la Comisión dará a conocer el resultado de dicha encuesta.

7.4.- DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO SOBRE EL “LIBRO VERDE SOBRE EL PARTENARIADO PÚBLICO-PRIVADO Y EL DERECHO COMUNITARIO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y CONCESIONES”

El Comité Económico y Social (CESE), ante la aparición del Libro Verde sobre el Partenariado Público-Privado, emitió el 20 de mayo de 2005 un documento de posicionamiento, que añade un nuevo enfoque a las cuestiones planteadas por la Comisión; resumimos a continuación los aspectos más interesantes desde nuestra óptica del citado informe.

En su exposición inicial, el CESE, con el fin de crear un marco armonizado en el ámbito europeo, considera aconsejable completar el desarrollo de estos contratos de colaboración público-privada con una o varias comunicaciones interpretativas que permitirían abordar la diversidad y la complejidad del fenómeno de forma evolutiva, en vez de establecer inmediatamente una Directiva que podría quedar anticuada muy pronto.

Asimismo, el CESE pide a la Comisión que aborde el asunto del PPP de manera global y que, en el marco de sus comunicaciones (previa consulta a los Estados), reúna una lista de criterios que las autoridades públicas podrían tener en cuenta para los aspectos sociales y medioambientales. De este modo, las autoridades públicas, recurriendo a dichos criterios para completar la legislación vigente, podrían convertirlos en condiciones de ejecución de los contratos.

Por otra parte, el Comité considera que el PPP es un instrumento económico, flexible y dinámico que puede servir de catalizador para la integración de determinados objetivos económicos, sociales y medioambientales, como el desarrollo sostenible, el empleo y la integración social. Asimismo considera que el PPP permite mejorar la cultura de los socios, tanto públicos como privados.

Dado que la Directiva 2004/18/CE regula varios asuntos importantes sobre adjudicación de contratos públicos que pueden adaptarse al PPP y las concesiones: criterios, diálogo competitivo y confidencialidad de las ofertas, parece útil precisar los aspectos que se exponen a continuación y que el CESE recomienda:

1.- Mantener el enfoque abierto de las concesiones:

El enfoque de carácter abierto de la redacción de la Directiva 2004/18/CE debe mantenerse, sobre todo si se tiene en cuenta que no todos los Estados miembros recurren a los procedimientos de concesión.

2.- Establecer una definición jurídica armonizada de las concesiones y el PPP en Europa:

Es necesario unificar la definición de éstos en los Estados miembros. La definición que expone el CESE permite confirmar la importancia que tienen estos contratos, en los que se mezclan los conceptos de mercado y de administración pública.

Conclusiones del CESE

El CESE considera que muchos Estados miembros están dotándose de una legislación específica sobre el PPP y que, de acuerdo con las experiencias en curso, es preferible:

1. dejar que el PPP evolucione con diversas formas durante varios años;
2. pedir a los Estados miembros que comuniquen de forma sistemática los distintos tipos de PPP y las dificultades existentes (ventajas e inconvenientes respecto de las formas tradicionales);
3. crear un observatorio de la evolución del PPP con representantes de los Estados miembros, la Comisión y la sociedad civil, incluido el CESE (para evaluar las experiencias teniendo en cuenta diferentes criterios, como costes, acceso a los servicios, repercusiones en el empleo, competitividad, medio ambiente, etc.);
4. destacar que los umbrales europeos de publicidad (de obras y servicios) se aplican al PPP y las concesiones; cuando no se alcancen estos umbrales europeos, cada Estado miembro aplicará sus normas para evitar cargas administrativas inútiles;
5. publicar una comunicación interpretativa antes de 2007 que precise:
 - a) la definición de las concesiones y el PPP,
 - b) la posición de competencia de las entidades mixtas o semipúblicas,
 - c) el diálogo competitivo y el procedimiento de publicidad,
 - d) el procedimiento del «promotor» que favorece la innovación,
 - e) la pertinencia de las ayudas estatales para las entidades mixtas o semipúblicas.

VIII.- BIBLIOGRAFÍA Y SITIOS WEB CONSULTADOS

Los textos de este boletín han sido parcial o totalmente extraídos de las siguientes fuentes:

Diario Oficial de las Comunidades Europeas

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOIndex.do?ihmlang=es>

Sitio Web de la Comisión Europea

http://europa.eu.int/comm/off/white/index_es.htm

Sitio Europa – Portal de la Unión Europea

http://europa.eu.int/abouteuropa/index_es.htm

Sitio web Parlamento Europeo

<http://www.europarl.es>

PATROCINIO:

BBVA