

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Libro Blanco sobre los servicios de interés general»

(2005/C 164/06)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

VISTA la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Libro Blanco sobre los servicios de interés general» (COM(2004) 374 final);

VISTA la decisión de la Comisión Europea, de 13 de mayo de 2004, de consultarle sobre este asunto, de conformidad con el primer apartado del artículo 265 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

VISTA la decisión de su Presidente, de 5 de abril de 2004, de encargar a la Comisión de Política Económica y Social la preparación de un Dictamen sobre este asunto;

VISTO el artículo 16 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, relativo a los servicios de interés económico general, y los artículos 2, 5, 73, 81, 86, 87, 88 y 295 (CE);

VISTO el artículo 36 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, relativo al acceso a los servicios de interés económico general;

VISTO el artículo III-122 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma el 29 de octubre de 2004;

VISTO su Dictamen relativo al «Libro Verde sobre los servicios de interés general» (CDR 149/2003 final ⁽¹⁾);

VISTO su Dictamen relativo a la «Comunicación de la Comisión — Los servicios de interés general en Europa» (CDR 470/2000 final) ⁽²⁾;

VISTO su dictamen sobre el «Proyecto de Decisión de la Comisión relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86 del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público, así como al Proyecto de Directiva de la Comisión por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas y el marco comunitario de ayudas estatales otorgadas en forma de compensaciones de servicio público» (CDR 155/2004) ⁽³⁾;

VISTO su Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior» (CDR 154/2004) ⁽⁴⁾;

VISTO su Dictamen sobre el «Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones» (CDR 239/2004);

VISTO su proyecto de Dictamen (CDR 327/2004 rev.1), aprobado por su Comisión de Política Económica y Social el 8 de diciembre de 2004 (ponente: **Sr. MARTINI**, Presidente de la Región de Toscana (IT-PSE),

ha aprobado en su 58º Pleno, celebrado los días 23 y 24 de febrero de 2005 (sesión del 23 de febrero), el presente Dictamen.

1. Observaciones del Comité de las Regiones

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Introducción

1.1 Tras un amplio debate público que ha contado con la significativa contribución del Comité de las Regiones, en estrecha relación con los entes locales, este Libro Blanco expone de manera concreta las grandes líneas de acción de la Comisión hasta 2006.

1.2 **considera** que el Libro Blanco brinda una ocasión para proseguir el debate en torno a las estrategias, propuestas y compromisos en él recogidos. Las autoridades públicas -primordialmente las de ámbito local y regional- y las fuerzas sociales han de contribuir en especial a:

⁽¹⁾ DO C 73 del 23.03.2004, p. 7.
⁽²⁾ DO C 19 del 22.01.2002, p. 8.
⁽³⁾ DO C 43 del 18.02.2005, p. 13.
⁽⁴⁾ DO C 43 del 18.02.2005, p. 18.

— encontrar el justo equilibrio entre el interés general por los servicios de interés general (SIG) y el respeto de las normas de competencia, teniendo también presente el papel atribuido a estos servicios en el Tratado Constitucional;

- definir un marco jurídico para los SIG, en particular en lo relativo a la función de los entes públicos, la elección de las modalidades de gestión, las garantías de financiación a largo plazo, la regulación, la evaluación);
 - realizar, en el marco de las consultas previstas en los Libros Blanco y Verde, un balance de la aplicación y de los efectos de las directivas sectoriales sobre la liberalización en los sectores de las comunicaciones electrónicas, servicios postales, electricidad y gas, y, en caso necesario, preparar una revisión de dichas directivas;
 - conseguir que los objetivos de interés general evolucionen en función de las necesidades de los ciudadanos, contribuyendo al crecimiento de la cohesión social y territorial y a la competitividad de la economía europea (proceso de Lisboa). El Comité de las Regiones lamenta en este contexto que en su Comunicación «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo — Relanzamiento de la estrategia de Lisboa» la Comisión no otorgue un lugar prioritario al seguimiento del Libro Blanco sobre los servicios de interés general entre los objetivos inmediatos de la aplicación de la estrategia de Lisboa ⁽¹⁾;
 - garantizar unas evaluaciones democráticas y pluralistas que puedan ser también objeto de debate entre todas las partes interesadas;
 - hacer un esfuerzo para que las normas relativas a los intercambios de servicios a escala mundial sirvan al objetivo de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes públicos;
 - orientar los programas de cooperación internacional con los países en desarrollo para que promuevan también la inversión en los servicios básicos de interés general y un acceso más amplio a éstos por parte de los ciudadanos.
- de los entes locales y regionales a elegir el modo de gestión y financiación (previsto para julio de 2005, como es el caso también de una distinción más clara entre los SIG y los SIEG);
 - el hecho de que, en caso de conflicto, los objetivos y las misiones de los SIG prevalecerán ante las normas de la competencia (se anuncia una revisión de las directivas sectoriales en 2006);
 - el compromiso de elaborar antes de finales de 2005 una Comunicación específica sobre servicios sociales y sanitarios;
 - el compromiso de efectuar una revisión del procedimiento de evaluación de las liberalizaciones;
 - aunque, no obstante, señala que junto con estos aspectos mayoritariamente positivos el Libro Blanco no evita que las empresas y los responsables de los servicios sigan sometidos a un considerable grado de incertidumbre e inseguridad:
 - de carácter jurídico, por lo que respecta a la jerarquía de las normas y a su interpretación y aplicación;
 - de carácter económico, por la inexistencia de un marco concreto que asegure la financiación a largo plazo de las inversiones y las compensaciones por obligaciones relacionadas con los servicios de interés general;
 - en materia de respeto del principio de subsidiariedad y, por lo tanto, de las competencias y responsabilidades de los entes públicos a todos los niveles (local, regional, nacional); y
 - de carácter político, por lo que respecta al papel de los SIG en el proceso de integración europea.

Valoraciones específicas sobre el Libro Blanco

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.3 **considera** que deben destacarse los siguientes aspectos del Libro Blanco:

- el reconocimiento de que existe una responsabilidad compartida entre la Comisión, los entes territoriales y los Estados miembros;
- el hecho de que la Comisión se manifieste favorable al artículo III-122 del Tratado Constitucional, que aporta un fundamento jurídico a los SIEG;
- la voluntad de reforzar la seguridad jurídica de las modalidades de financiación de los SIG, reconociendo el derecho

⁽¹⁾ COM(2005) 24, p.18.

Los SIG en el marco institucional europeo

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.4 **subraya** que los SIG forman parte del sistema de valores en que se basa la vida de la UE y los Estados miembros que se caracteriza por una fuerte interacción entre el progreso económico y el social. Dicha interacción conduce a una economía social de mercado y contribuye a optimizar la participación de los ciudadanos en la economía y sociedad europeas;

1.5 **pone de manifiesto** que la organización de los SIG contribuye al desarrollo de la cohesión económica, social y territorial, a la solidaridad y al surgimiento del sentimiento de pertenencia a una comunidad, así como a promover el interés general de los ciudadanos, y el desarrollo sostenible de las generaciones futuras;

1.6 **valora positivamente** que la Comisión adopte una posición sobre el estatuto de los servicios de interés general a escala europea. De este modo, se tiende un puente entre la situación actual -que, de acuerdo con los tratados y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sitúa en un primer plano la política de competencia- y el nuevo período que abre el Tratado Constitucional;

1.7 **expresa su satisfacción** por el reconocimiento del principio de subsidiariedad, donde tiene su origen la afirmación de que «corresponde esencialmente a los entes responsables a escala nacional, regional y local la definición, organización, financiación y control de los SIG». Asimismo, el Comité de las Regiones **desearía** llamar la atención sobre las posibilidades de que disponen las autoridades nacionales, regionales y locales para crear y aplicar sistemas encaminados a facilitar que los ciudadanos puedan decidir por sí mismos quién deberá prestar los distintos servicios;

1.8 **acoge favorablemente** la posición favorable de la Comisión a la modificación del actual artículo 16 (ahora III-122) en el nuevo Tratado Constitucional, que contempla una ley europea en codecisión de la Unión y los Estados miembros «dentro de sus competencias respectivas» a fin de dotar a los SIG de un fundamento jurídico claro. La persistencia de opiniones contrarias a la posibilidad de establecer una norma marco de carácter general no justifica que se prolongue aún más la situación actual en la que, ante la ausencia de legislación, el Tribunal de Justicia crea el derecho, en lugar de aplicarlo. El Libro Blanco contempla que se vuelva a estudiar la posibilidad de establecer una ley marco tras la ratificación del Tratado Constitucional. Ante esta perspectiva, la Comisión se compromete a presentar un informe de evaluación con posibles propuestas;

1.9 **resalta** que existe un gran consenso sobre la necesidad de imprimir una mayor claridad y transparencia al papel que desempeña la UE, sin dotarla de nuevas competencias. Parece que el Libro Blanco adopte este planteamiento gracias al reconocimiento de las competencias de los Estados miembros y de los entes locales en materia de SIG, empezando por el derecho a elegir la forma jurídica y el estatuto legal, público o privado, de las empresas encargadas de los servicios.

Los SIG en la política de cohesión

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.10 **manifiesta** la convicción de que el acceso universal a unos SIG de alta calidad que se ofrecen a un precio razonable, calculado en función de los costes de producción, constituye un elemento esencial de la cohesión económica, social y territo-

rial en toda la UE y que las regiones y los entes locales son las instituciones mejor situadas para juzgar las necesidades de los ciudadanos y establecer las formas y las estructuras más adecuadas para la prestación de SIG en su territorio;

1.11 **subraya**, por tanto, que la consecución del objetivo de la cohesión territorial pasa también por el desarrollo de los servicios públicos locales y las grandes redes de los servicios de dimensión europea. Los Fondos Estructurales, instrumento indispensable de la política europea de cohesión, deberían reformarse para fomentar los SIG en función de los objetivos de cohesión, prestando especial atención a las cooperaciones transfronterizas y al fomento de los SIG en los PECO.

Los SIG y la competencia

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.12 **subraya** la delicada relación existente entre los principios del mercado único y los SIG;

1.13 **considera**, por tanto, que la seguridad de las financiaciones a largo plazo de las inversiones y las obligaciones del servicio público deben seguir siendo cuestiones centrales para garantizar a todos los ciudadanos, en cualquier parte del territorio, el acceso a SIG de calidad;

1.14 **atribuye** al Libro Blanco la responsabilidad de haber identificado sobre todo los aspectos positivos de las políticas sectoriales de liberalización, sin prestar suficiente atención a un equilibrio adecuado entre la competencia leal y los SIG;

1.15 **se congratula** de que la Comisión reconozca claramente con el Libro Blanco la existencia de problemas de compatibilidad entre las normas del mercado interior y la competencia por un lado, y el funcionamiento de los SIG por otro, aunque el desequilibrio existente entre las consideraciones de interés general y las normas de competencia aún no se haya superado completamente;

1.16 **reitera** que el recurso a un procedimiento de concurso para la elección de la empresa encargada de una obligación de servicio público constituye solamente una opción y no una obligación para cumplir las condiciones de legalidad de una ayuda estatal en forma de compensación de servicio público. Considera, a la luz de la reciente jurisprudencia, que limita considerablemente el concepto de gestión directa de servicios públicos por un ente territorial, que la Comisión debería proponer una modificación de la legislación relativa a los contratos públicos a fin de establecer una definición de gestión directa que se adapte a la realidad de la autonomía local;

1.17 **comparte** el análisis de la Comisión que considera los objetivos de la construcción de un mercado interior abierto compatibles con el desarrollo de los SIG, pero estima necesario aclarar en mayor medida el concepto de «afectación de los intercambios» que, con arreglo a los artículos 12 y 81 a 89 del Tratado CE, justifica la aplicación de las normas de competencia a los SIG. En efecto, el TJCE ha adoptado en la actualidad una interpretación del concepto de afectación de los intercambios intracomunitarios tan amplia que incluso las empresas que asumen una misión de servicio público de carácter estrictamente local pueden entrar en el ámbito de aplicación de las disposiciones del artículo 87.1 del Tratado CE;

Distinción entre SIG y SIEG

1.18 **pide** a la Comisión que prepare rápidamente, basándose en el texto del Tratado Constitucional, una propuesta de normativa marco que permita la definición de algunos principios comunes positivos, como, por ejemplo:

- los criterios para distinguir entre SIG económicos y no económicos,
- los principios y obligaciones generales de los SIG, entre los que cabe mencionar la universalidad, la continuidad, la calidad, la eficiencia, la asequibilidad y la protección de los consumidores y usuarios,
- los criterios para circunscribir la distorsión de los intercambios,
- el derecho de los entes locales y regionales a la autoproducción de los servicios de interés económico general (SIEG) y los principios rectores de la financiación,
- los mecanismos de evaluación.

Un lenguaje común tendrá un valor horizontal para los sectores que son objeto de una reglamentación comunitaria, pero constituirá asimismo una referencia útil para los que no formen parte de ella;

1.19 **subraya** que esta normativa marco es especialmente relevante en la medida en que, con relación a las compensaciones por servicio público, los dos primeros criterios de la sentencia *Altmark Trans* (es decir, la obligación de definir claramente las obligaciones de servicio público encargadas al beneficiario de la ayuda y de establecer de forma objetiva y transparente los parámetros para el cálculo de los pagos compensatorios) obligan ya en la actualidad a los entes territoriales a esforzarse por redactar con más precisión los contratos de servicio público. Dichos esfuerzos darán lugar sin duda a una mayor transparencia y responsabilización democrática de la gestión de los servicios de interés económico general;

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.20 **considera** que, si no se hace una distinción entre servicio económico y servicio no económico y no se completan las definiciones de los SIG contenidas en los Tratados, el desequilibrio en materia de aplicación automática de las normas de competencia está abocado a perdurar;

1.21 **reitera**, en este sentido, la petición formulada en su dictamen sobre la propuesta de Directiva relativa a los servicios de «que los servicios de interés general queden por principio excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva (y no sólo parcialmente del ámbito de aplicación del principio del país de origen), para prevenir todo posible debate en su posterior aplicación y evitar verse obligados a actuar para armonizar este ámbito a corto plazo mediante normativas comunitarias»; **se felicita** de que, en su Comunicación «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo — Relanzamiento de la estrategia de Lisboa», la Comisión reconozca las preocupaciones que suscita la aplicación del principio del país de origen en su proyecto de Directiva de Servicios ⁽¹⁾;

1.22 **valora** de forma positiva que se intente seriamente afrontar el problema de los SIEG por un lado y de las obligaciones del servicio público por otro; sin embargo, manifiesta su sorpresa de que el programa de trabajo trimestral de la Comisión Europea anuncie la publicación en diciembre de 2004 de una propuesta revisada de Reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo sobre las obligaciones de servicio público en el sector del transporte terrestre de pasajeros, a pesar de que la consulta sobre el Libro Blanco sobre los SIG diste en gran medida de haberse completado;

1.23 **constata**, no obstante, que el Libro Blanco no aporta una definición precisa de los SIG, sino que se limita a afirmar que la prestación de bienes y servicios de interés general crea obligaciones de servicio público. Para identificar los SIG, el Libro Blanco enuncia nueve principios rectores que incluyen una tabla de evaluación a posteriori sin poner en tela de juicio el principio de competencia. Por tanto, el Libro Blanco confirma el difícil equilibrio entre los valores que sustentan los SIG y las normas de la competencia;

1.24 **manifiesta su preocupación** por el hecho de que la tendencia a aplicar las normas del mercado interior prevalezca sobre la adecuada protección de los SIG. En efecto, a excepción de los servicios prestados de forma gratuita por las autoridades públicas en el marco del ejercicio de sus funciones, cualquier SIG puede comportar un aspecto económico;

1.25 **observa**, por otra parte, que todo esto influye fuertemente en la responsabilidad que tienen los entes locales y regionales de gestionar los SIG mediante la autoadministración;

⁽¹⁾ COM(2005) 24, p.18.

1.26 **considera** que, para conseguir una distinción eficiente entre SIG y SIEG, deben tenerse en cuenta sobre todo los criterios de garantía de los derechos fundamentales, accesibilidad universal, solidaridad y desarrollo sostenible.

Los SIG en el sector social y sanitario

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.27 **acoge favorablemente** el compromiso de elaborar una comunicación específica sobre los servicios sociales y sanitarios de interés general en el transcurso de 2005, encaminada a definir las características específicas y las medidas de modernización necesarias para paliar la actual falta de seguridad jurídica. A falta de una legislación clara, los servicios sociales y sanitarios tienden a someterse excesivamente a las normas de la competencia en detrimento de sus misiones específicas. Al mismo tiempo, la movilidad de las personas en la Unión exige que se progrese hacia un derecho de acceso a los servicios sociales y a la asistencia sanitaria en todo el territorio de la UE. Se trata, por tanto, de evaluar las características específicas del sector, llegar a un acuerdo sobre las definiciones, tratar sobre las situaciones mixtas e integrar correctamente las especificidades de los agentes implicados;

1.28 **subraya** que la Comisión, por lo que respecta a la definición de sus propuestas, debe alcanzar un nivel de cooperación eficaz con las autoridades nacionales, regionales y locales y todas las partes interesadas, en vista de que los servicios sociales y sanitarios en la mayoría de los Estados miembros se basan en consideraciones de solidaridad y financiación colectiva.

Las directivas sectoriales

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.29 **toma nota** de que el Libro Blanco prevé realizar una evaluación de los efectos de las Directivas sectoriales en un informe en 2005 y buscar una mayor coherencia horizontal en vista de su revisión en 2006. Los SIEG con una dimensión europea están sujetos a las Directivas sectoriales del mercado interior: telecomunicaciones, correos, electricidad, gas, transporte aéreo, ferroviario y por carretera. Estas Directivas asocian obligaciones de competencia y obligaciones de servicio público. Sus efectos deben evaluarse de forma periódica para poder proceder a su revisión. Estas revisiones deben completar las obligaciones de servicio público, obtener una mayor coherencia entre las distintas obligaciones sectoriales de servicio público y mejorar la reglamentación. Para otros SIEG, como la distribu-

ción y el suministro de agua, el tratamiento de los residuos, el transporte urbano y la televisión pública, todavía se debate si deben ser objeto de un marco comunitario y, en su caso, con arreglo a qué fundamentos jurídicos se debe intervenir (medio ambiente, diversidad cultural, libertad de información, etc.).

Los SIG en el comercio y en la cooperación internacional

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.30 **valora positivamente** que el Libro Blanco aborde asimismo el tema de la cooperación con los países en desarrollo para ayudarles a establecer unos SIG de calidad. El acceso a los servicios fundamentales es un instrumento esencial para la ayuda al desarrollo. Desgraciadamente, en materia de SIG, se constata una falta de principios comunes a nivel internacional y de modalidades de financiación equitativas. Para participar en el desarrollo de los SIG en los países en desarrollo, la UE debe establecer una política de cooperación regional que permita establecer bienes públicos a escala mundial mediante la creación de un sólido marco regulador e institucional para fomentar las inversiones en los SIG básicos;

1.31 **considera**, no obstante, que es necesario celebrar un debate público exhaustivo para aclarar las decisiones relativas a los SIG en las negociaciones internacionales sobre el comercio de los servicios. El enfoque de la UE, inspirado en la aplicación del principio de coherencia entre el marco regulador interno y el marco de los acuerdos comerciales internacionales, ha desembocado hasta ahora en la exclusión de los SIG fundamentales financiados por fondos públicos (salud, educación, cultura) y en múltiples restricciones en los sectores que la UE ha decidido abrir sin obtener siquiera las certezas necesarias.

2. Recomendaciones

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

2.1 **considera** que desde el punto de vista legislativo, a pesar de que el Libro Blanco propone un intenso programa de trabajo para los dos próximos años y que se han tenido en cuenta numerosas preocupaciones y solicitudes formuladas por los entes locales, la Comisión no ha aclarado suficientemente los futuros actos legislativos y las modificaciones de la actual normativa del mercado interior y de la competencia;

2.2 **toma nota** del compromiso de la Comisión de presentar antes de julio de 2005 una serie de propuestas con el fin de garantizar la seguridad de las condiciones de financiación de los SIG en aplicación de la sentencia Altmark Trans;

2.3 **pide** a la Comisión que siga asociando a todos los agentes interesados en un ámbito, como la competencia, sobre el que, por primera vez, se han organizado consultas «informales», que han permitido al CDR manifestar el punto de vista de los entes locales y regionales sobre temas que les afectan especialmente (véase el dictamen del CDR 155/2004 fin, aprobado por unanimidad en el Pleno del 29 de septiembre);

2.4 **reitera** que la legislación comunitaria debe elaborarse en el respeto más estricto del principio de subsidiariedad, garantizando la libertad de elección de los entes locales con respecto a las modalidades de organización y de ejercicio de sus prerrogativas, de conformidad con las legislaciones nacionales;

2.5 **subraya** que la obligación derivada del respeto de estos principios no permite cuestionar las decisiones tomadas por los entes locales con respecto a los modos de intervención para cumplir sus compromisos a fin de garantizar a todos los ciudadanos el acceso a los servicios tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales o menos pobladas;

2.6 **considera** que para poner en marcha medidas operativas concretas es indispensable la completa realización del exigente programa de trabajo previsto para los dos próximos años (informes, decisiones, propuestas de actos legislativos,

estudios, comunicaciones, etc.) en los plazos preestablecidos, en vista de la urgencia de garantizar la seguridad de las condiciones de financiación de los SIG;

2.7 **acoge favorablemente** el compromiso de la Comisión de revisar los procedimientos de evaluación de las medidas de liberalización en 2005, a la luz de la opinión de todas las partes interesadas y del impacto social y medioambiental;

2.8 **está de acuerdo** en que la acción de la Comisión debe consistir en garantizar la libertad de las entidades locales y regionales para elegir las modalidades de gestión de los servicios más adecuadas y excluir las iniciativas legislativas de carácter vinculante por parte de la UE que limiten esta libertad. Debemos construir un sistema que garantice la calidad y la comparabilidad de los datos nacionales. Debe mejorarse la actual evaluación de la calidad y la eficacia de los SIEG que son objeto de Directivas sectoriales, mientras que, para los SIEG que no son objeto de éstas, sería conveniente establecer obligaciones de evaluación que deberán realizarse de acuerdo con un método basado en los principios de independencia, pluralismo y calidad. En cualquier caso, no se debe seguir por el camino de las liberalizaciones sin antes realizar una atenta y constante evaluación de su impacto a escala económica, social, territorial y medioambiental.

Bruselas, 23 de febrero de 2005.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Peter STRAUB
