

INTRODUCCIÓN

El acceso a servicios públicos de alta calidad es un tema político clave. Buenas escuelas y hospitales, aguas limpias, energía y transporte seguros y fiables figuran, por ejemplo, en la mayoría de las definiciones de una buena calidad de vida. Ahora, el Grupo PSE en el Parlamento Europeo llama a la acción para que se protejan y mejoren los servicios públicos a través de la Unión Europea.

La importancia de los servicios públicos

Los servicios públicos no sólo son un elemento esencial en la calidad de vida de los ciudadanos. También desempeñan un papel clave en la estrategia de Lisboa, que, como meta para la UE, tiende a capitalizar sobre las fuerzas del modelo económico y social de Europa para crear la economía más dinámica, coherente y sostenible del mundo. Buenos servicios públicos pueden contribuir a superar el estancamiento económico, la exclusión y el aislamiento; pueden mejorar la cohesión económica, social y territorial así como favorecer el funcionamiento del mercado interior europeo y su competitividad exterior.

Servicios públicos de alta calidad - abiertos y transparentes, con un acceso igual para todos son, por tanto, esenciales en el modelo europeo de sociedad. Las fuerzas de mercado, por sí solas, no pueden garantizar los servicios públicos que necesitamos. Con ese motivo las autoridades públicas están comprometidas a todos los niveles para proveer, regular, organizar, y en cierto grado, financiar o apoyar estos servicios. No le incumbe a la UE interferir en el suministro de estos servicios - al contrario, debemos insistir para que la UE establezca un marco legal que permita a las autoridades públicas a todos los niveles cumplir con su tarea de proteger el interés público en el suministro de estos servicios. Y la UE también debe desempeñar su papel garantizando normas adecuadas para toda la Unión Europea, haciendo que unos buenos servicios públicos sean un elemento tangible de la ciudadanía europea.

Tradiciones nacionales diferentes

En toda Europa, se consideran los buenos servicios públicos como un elemento esencial de una sociedad civilizada. Pero las tradiciones nacionales - refiriéndose a qué se suministra, cómo y cuándo - difieren mucho, creando incomprensión y confusión sobre el significado exacto de los servicios públicos, e incluso reticencia para intentar desarrollar criterios y líneas directrices europeos comunes.

Las autoridades nacionales, regionales y locales defienden su autonomía en la definición de las políticas dirigidas a sus ciudadanos. Pero, en la práctica, se enfrentan con frecuencia a la interferencia de la Comisión Europea o el Tribunal Europeo de Justicia, que consideran sus actividades desde la perspectiva del reglamento del mercado interno europeo - por ejemplo, juzgando las subvenciones cruzadas contrarias al reglamento sobre las ayudas estatales; imponiendo obligaciones de gastos públicos elevados o considerando algunas obligaciones de servicio público como trabas al mercado interno europeo.

Así se ha demostrado que no disponemos ni de garantías efectivas para la autonomía local, ni de garantía legal sobre qué servicios públicos necesitan los proveedores, las autoridades públicas, las empresas privadas y los usuarios. Estos son los problemas que una directiva-marco europea debe resolver.

¿Qué son los servicios públicos? Enfrentando la norma y el vocabulario

Cada uno de nosotros da un significado diferente a "servicios públicos". Algunos piensan que los servicios públicos son los que suministran, o financian, el sector público. Para otros, el criterio clave depende de si se suministran "en el interés público" y, en este complicado debate, se han aportado muchas otras definiciones.

La propuesta del Grupo PSE para un marco legal se refiere a "**servicios de interés general**" (abreviado en SIG) porque nos preocupamos por servicios que correspondan al interés público más amplio en su disponibilidad, calidad y accesibilidad, sin tener en cuenta si pertenecen al sector público. Y, de conformidad con el Artículo 16 del Tratado de la UE, nos referimos también a los "**servicios de interés económico general**" (SIEG), que serán probablemente los más afectados por las normas europeas sobre el mercado interior.

El objeto del Artículo 16 es de diferenciar aquellos servicios que afectarían el mercado único de manera significativa, porque son de carácter económico, de los servicios de carácter no económico, que no lo afectarían. Servicios no económicos, incluidos por ejemplo la policía y la administración judicial, se consideran como de incumbencia de los gobiernos nacionales y regionales, en los cuales la UE no tiene competencia. Lamentablemente, la ley europea actual no da indicaciones claras sobre cómo diferenciar los servicios de interés económico general, los servicios de interés general y los demás servicios - lo que conlleva confusión sobre la extensión de la aplicación a casos individuales de las reglas europeas sobre el mercado único.

La directiva marco de la UE debe tener por objetivo clarificar la situación, con vistas a **garantizar las competencias de la autoridad pública, el principio de subsidiaridad y la autonomía de las autoridades locales**, definiendo el vínculo entre, por una parte, las reglas del mercado interno, y, por otra parte, la consecución de los objetivos de interés público en el suministro de aquellos servicios de interés general que tienen una dimensión económica real y podrían afectar el funcionamiento del mercado único. Siguiendo el uso impuesto por el Tratado, nos referiremos a éstos últimos como a los Servicios de Interés Económico General.

Confusión e incertidumbre en la legislación actual

Aunque el Tratado constitucional propuesto, una vez ratificado, facilitará salvaguardas constitucionales para los servicios de interés general, una detallada legislación - acumulada durante muchos años - supone una gran incertidumbre práctica, porque el Tratado sólo estipula los principios más generales para regir los servicios públicos¹, mientras que existe una legislación europea detallada que interpreta y rige las disposiciones del mercado único.

No está claro hasta qué medida los servicios de interés general o de interés general económico están cubiertos, por ejemplo, por la legislación de competencia, por la legislación del mercado único, o por las normas diseñadas para regular los subsidios o el inicio de la contratación pública. La ley evoluciona entre los vaivenes de las sentencias de la Comisión o del Tribunal de Justicia Europeos. Y la liberalización de distintas redes de servicios públicos a lo largo de los años, como las telecomunicaciones, correos, la energía y los ferrocarriles, se ha basado, en cada momento, en distintas normas, añadiendo más complejidad e incertidumbre legal.

Sin un marco legal claro, la financiación y gestión de los servicios públicos en Europa dependen del desarrollo impredecible de la jurisprudencia y de la interpretación judicial. Los recientes Libros Verde y Blanco sobre los Servicios de Interés General, y la Comunicación sobre Servicios Sociales de Interés General², han decepcionado a aquellos que esperaban una base legal nueva y más segura para los servicios públicos: los documentos de la Comisión no dicen nada sobre el posible contenido de un marco legal europeo para los servicios públicos.

Nuestra llamada a la acción: una base legal segura para los servicios públicos en Europa

Para salvaguardar los servicios de interés general y poner fin a la incertidumbre legal, Europa necesita, sin más demora, y en paralelo al actual trabajo en la más extensa Directiva de Servicios, un marco legal general de la UE para los servicios públicos, que complemente las disposiciones nacionales y sectoriales existentes y que se introduzca sobre la base de una toma de decisiones conjunta con el Parlamento Europeo.

El nuevo marco legal debe:

- Clarificar la división de las responsabilidades entre la UE y los Estados miembros
- Introducir criterios para una clara distinción entre servicios de interés general "económicos" y "no económicos", a los que se deberían aplicar distintas disposiciones legales.
- Enmarcar la soberanía de las autoridades locales en el diseño y la gestión de los servicios públicos de los que son responsables.

¹ De manera general, que la UE y los Estados Miembros garanticen las condiciones en las cuales los operadores de los llamados "servicios de interés económico general" (véase la sección siguiente) pueden cumplir con los objetivos de servicio público que se les ha fijado.

² COM (2003) 270, COM (2004) 374, COM (2006) 177.

- Garantizar el derecho de los ciudadanos a una participación local, asegurando que sus necesidades, peticiones y problemas se examinan sin demora y directamente, y que se protegen los derechos civiles y del consumidor.
- Respetar la necesidad de una legislación sectorial específica para algunos servicios, y establecer una relación clara con dicha legislación y con la Directiva de Servicios que se encuentra en la actualidad ante el Parlamento.
- Garantizar el respeto de los principios de transparencia, apertura, solidaridad, servicios de alta calidad, universalidad, igualdad de acceso, asociación con la sociedad civil y participación de la fuerza de trabajo; y asegurar un papel para el sector "terciario".
- Clarificar los principios que gobiernan la financiación de los servicios de interés general.

La verdadera definición, formulación, organización y financiación de los servicios de interés general, sean económicos sean no económicos, tiene que continuar siendo una tarea de los Estados miembros y de sus autoridades regionales y locales. Sujeto al cumplimiento de las normas y criterios claves expuestos anteriormente, el Grupo PSE prevé la más amplia variedad de soluciones para la provisión de servicios a nivel local, respondiendo a las necesidades locales.

Saliendo del túnel – un proyecto de Directiva Marco

A pesar de los reiterados llamamientos efectuados tanto por el Parlamento Europeo como el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, la Comisión no ha sido capaz de presentar propuestas legislativas para los servicios de interés general y servicios económicos de interés general. La Comisión ha abandonado en varias ocasiones el proyecto, argumentando la complejidad del tema y sosteniendo que una Directiva no puede abordar una problemática tan vasta a la vez que tiene que tener en cuenta las situaciones nacionales tan diferentes en este ámbito. La verdad es que la actual Comisión está sujeta a una agenda rígida y neoliberal: su dificultad con los servicios de interés general radica en que no demuestra ningún interés por una legislación que establece límites a la oscilación de mercados. Los servicios públicos no son su prioridad.

Es hora de desvelar las verdaderas intenciones de la Comisión. En respuesta a sus argumentos "no puede hacerse", el Grupo PSE decidió hacerlo. El pasado mes de septiembre, el Grupo PSE designó a un grupo de asesores jurídicos independientes³ para elaborar una directiva marco europea sobre los servicios públicos. También invitó a un amplio abanico de organizaciones que representaban a prestadores de servicios, poderes públicos e usuarios de servicios para contribuir al trabajo del grupo⁴. El grupo de expertos se reunió en tres ocasiones conjuntamente con las organizaciones participantes, y en febrero de 2006 presentó una directiva marco general, para su debate en un seminario público organizado por el Grupo PSE.

El Grupo, con la ayuda de un asesoramiento jurídico exterior, finalizó entonces el proyecto de directiva marco, que se presenta ahora en este documento.

Nuestro proyecto aspira a tener en cuenta los intereses de todos: los poderes públicos, los prestadores de servicios públicos, las empresas privadas y los ciudadanos. Es neutro tanto si se trata de sectores públicos extensos como pequeños; de diferentes sectores; de sectores privados o particulares; y de las diversas opciones nacionales o locales en cuanto al tipo y la calidad de los servicios ofrecidos. Proporciona simplemente una serie de "reglas de juego" para la actuación de las autoridades nacionales, regionales y locales sin interferencias indebidas por parte de Bruselas así como garantías contra el uso erróneo de estas competencias nacionales y locales a efectos proteccionistas.

³El grupo está integrado por : Prof. Stéphane Rodrigues, Profesor de la Universidad Paris I / Jurista en Lallemand&Legros, Jean-François Auby, Consejero legal para servicios públicos locales (Francia), Jens Lattmann, Consejero legal de la Organización Alemana de los Gobiernos locales (Alemania), Per Klok, Consejero legal internacional de la Confederación Danesa de Sindicatos (Dinamarca), Prof. Giuseppe Pericu, Jurista, Alcalde de Génova (Italia)

⁴ Comisión Europea, Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones, Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (FSESP), Centro Europeo de Empresas con Participación Pública y de Empresas de Interés Económico General (CEEP), Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Comité europeo de enlace sobre los servicios de interés general (CELSIG), Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC)

Parlamentos - poderes públicos - prestadores de servicios - Ciudadanos: construyamos una imparable coalición para el cambio

El Grupo PSE continuará por caminos paralelos la campaña en favor de un marco jurídico europeo claro para los servicios públicos:

- en el Parlamento Europeo, un diputado del Grupo PSE, Bernhard RAPKAY, es ponente en el informe del Parlamento sobre los servicios públicos, que deberá ser adoptado por el PE en julio o septiembre de 2006. El informe Rapkay dará la oportunidad de aunar apoyos en el seno del Parlamento.
- paralelamente al informe Rapkay, el Grupo PSE utilizará el proyecto de propuesta legislativa adjunta como base para aumentar aún más la presión sobre la Comisión y el Consejo, movilizándolo una coalición más amplia de apoyo entre las partes interesadas.

La Comisión ha prometido dar su respuesta al informe Rapkay antes de finales de 2006: lo cuál nos da sólo algunos meses para organizar una enérgica campaña para asegurarnos de que la Comisión responda con una propuesta legislativa satisfactoria.

Los objetivos que hemos establecido anteriormente - seguridad jurídica, autonomía local, ampliación de derechos para los ciudadanos y los usuarios de los servicios públicos - son compartidos ampliamente en Europa por aquéllos que están interesados en disponer de buenos servicios públicos. Durante nuestros contactos y debates a lo largo del último año de actividad intensiva, hemos comprobado repetidamente que se necesita una acción urgente con vistas a clarificar la ley. La publicación de este proyecto de directiva es un primer paso importante en la construcción de una campaña contundente para el cambio, uniendo a usuarios, a proveedores, a poderes públicos y a representantes elegidos a todos los niveles.

El grupo PSE invitará finalmente a la Comisión a que haga el trabajo que el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo le pidieron que hiciera, presentando formalmente propuestas legislativas al Parlamento y al Consejo. Nuestra próxima tarea es demostrar el amplio apoyo existente para tal acción. Invitaremos al Consejo a que demuestre su buena disposición para alcanzar rápidamente un acuerdo sobre un marco jurídico europeo efectivo para los servicios públicos.

El grupo PSE está enviando copias de este documento a las organizaciones con las cuales hemos trabajado hasta ahora - así como a las demás partes importantes interesadas, a los demás grupos políticos en el Parlamento Europeo y a los Gobiernos nacionales y los Parlamentos de los Estados Miembros. El grupo PSE considera el proyecto de propuesta legislativa como la base para un debate más amplio y valorará todas las contribuciones y aportaciones al respecto. Durante los próximos meses iniciaremos contactos directos y bilaterales con parlamentarios nacionales y organizaciones interesadas, y se organizará también el otoño 2006 una mesa redonda para todos los interesados en construir un marco jurídico europeo para los servicios públicos. Estamos dispuestos a valorar todas las contribuciones; a colaborar con los demás, llegado el caso, para la elaboración de un texto común revisado y amplio; y a ponernos de acuerdo sobre cómo podemos trabajar todos juntos para intensificar la presión sobre la Comisión Europea para que presente finalmente propuestas legislativas y sobre el Consejo de Ministros para que trabaje con el Parlamento sobre un marco jurídico que responda a nuestros objetivos comunes.

Todos hemos esperado demasiado tiempo. Ya es hora de que la Comisión y el Consejo cumplan sus promesas.

**Grupo Socialista en el Parlamento Europeo
Bruselas,
Mayo de 2006**