

Directiva de liberalización de los servicios en la Unión Europea

“Directiva Bolkenstein”

ORIGEN Y EVOLUCIÓN

- Marzo del 2000. El Consejo de Europeo de Lisboa adopta un paquete de medidas económicas destinadas a convertir la Unión Europea (UE), de aquí al 2010, en “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”. Es en este marco que surge la propuesta de los jefes de Estado y de Gobierno de Lisboa de adoptar una estrategia destinada a eliminar los obstáculos a la libre circulación de servicios.
- Diciembre del 2000. La Comisión manobra y presenta la iniciativa *Una estrategia para el mercado interior de servicios*, que recibió el apoyo unánime de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. La iniciativa de la Comisión persigue que los servicios se puedan prestar en la UE con la misma facilidad que se hace en los diferentes Estados miembros.
- Julio del 2002. La Comisión presenta el informe *Estado del mercado interior de servicios*, en el cual señala una por una las barreras que según el organismo de la UE obstruyen la libre circulación de servicios en la Unión
- Febrero del 2003. El Consejo y el Parlamento europeo aprueban el informe de la Comisión y piden que se aceleren los trabajos para que la estrategia pueda ser operativa tan pronto como sea posible
- Enero del 2004. La Comisión presenta de la mano del comisario holandés del Mercado Interior, Frits Bolkenstein, la Propuesta de Directiva sobre Servicios en el Mercado Interior
- Marzo del 2005. En la Cumbre de Bruselas, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE deciden revisar la propuesta de directiva de liberalización de servicios con el objetivo de “preservar el modelo social europeo”. Sin embargo, detrás de esta decisión se enconde también el objetivo de frenar el aumento de partidarios del “no” al referéndum que Francia celebrará el próximo mayo para ratificar el Tratado a través del cual se establece la Constitución de la UE.
- Medios del 2005. El Parlamento Europeo analiza la Propuesta de Directiva sobre liberalización de servicios.

OBJECTIVOS

El objetivo que persigue la directiva es garantizar la libertad de establecimiento de los proveedores de servicios en Europa y, a su vez, fijar un marco legal que elimine las barreras que obstaculizan la libertad de movimientos de los prestadores de servicios.

Es decir, de aquí al 2010, el objetivo es –según la propuesta de directiva- “crear una marco jurídico que suprima los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y a la libre circulación de los servicios entre los Estados miembros, y que garantice a los prestadores y a los destinatarios de los servicios, la seguridad jurídica necesaria que asegure el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado”.

El ámbito de aplicación de la directiva es muy amplio e incluye todas las actividades de servicios, lo cual significa que la normativa incidirá también sobre los proveedores y los usuarios de servicios destinados a personas sin hogar y otros colectivos vulnerables.

Quedan fuera del ámbito de la directiva, los servicios que el Estado presta gratuitamente y todos aquellos que están ya regulados por otra directiva (por ejemplo, telecomunicaciones y transporte). Sin embargo, puesto que estos sectores están ya desregulados, cada día que pasa, el carácter de servicio público que tienen es más reducido.

MEDIDAS PREVISTAS PARA ELIMINAR LAS BARRERAS

Principio del país de origen

El prestador del servicio estará sujeto únicamente a las leyes del país de origen en el cual está establecido aunque opere en otro Estado miembro. El país receptor del servicio no puede restringir ni obstruir la actividad del prestador de servicios. El *principio del país de origen* implica que respecto al comportamiento, a la cualidad y al contenido del servicio, a la publicidad, al modelo de contratos y a la responsabilidad del prestador, regirá la normativa del país de origen, que a su vez, desarrollará la tarea de supervisión.

Según este principio, el objetivo de la UE no es armonizar las regulaciones de los 25 Estados relativas a la prestación de servicios, sino sólo resolver los conflictos que puedan surgir entre las legislaciones de los diferentes Estados.

El principio del país de origen no se aplicará a la prestación de los servicios de electricidad, agua, gas y de correos, entre otras razones, porque ya se están liberalizando. El mismo principio tampoco operará en relación a los Servicios de Interés General.

Derecho de los destinatarios a utilizar servicios

Los ciudadanos de la UE tienen el derecho a recibir servicios de proveedores originarios de cualquier Estado miembro sin que se interponga ningún tipo de obstáculo, ya sea la necesidad de obtener autorizaciones, de pagar impuestos o de conceder ayuda financiera.

Simplificación de las medidas administrativas

Las autoridades europeas quieren simplificar los procedimientos para poder prestar un servicio y el objetivo de cara el 2008 es fijar un sistema de ventanilla única.

Requisitos de autorización

La propuesta de directiva establece que hay una batería de requisitos que los Estados no podrán exigir en ningún supuesto a los prestadores de servicios y otros que a pesar de estar prohibidos se podrá evaluar si se pueden imponer o no. En este último caso, sólo se pueden justificar siempre y cuando se demuestre que es imposible adoptar medidas menos restrictivas y que están justificadas por alguna razón vinculada con el interés público y que no son discriminatorias.

Requisits prohibits

- exigir la nacionalidad al prestador del servicio o que resida en un Estado miembro
- imponer la prohibición de estar establecido o inscrito en los registros o colegios de diferentes Estados miembros
- exigir una prueba económica que consista en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre que existe una necesidad económica o una demanda del mercado, a que se evalúen los efectos económicos de la actividad o que esta se ajuste a los objetivos de programación económica establecidos por la autoridad competente

- imponer la intervención de competidores a la hora de otorgar la autorización
- obligar a constituir un aval financiero o de suscribir un seguro con un prestador o organismo con domicilio en el Estado
- exigir que el prestador haya desarrollado antes la actividad en el territorio del Estado o haya estado inscrito en los registros existentes en el país en cuestión

Requisitos evaluables

- límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores
- requisitos que obliguen al prestador a constituirse según una forma jurídica determinada (persona jurídica, sociedad de personas, entidad sin ánimo de lucro o sociedad exclusiva de personas físicas)
- requisitos diferentes a las calificaciones personales y que sirven para reservar el acceso a determinados servicios a unos prestadores concretos porque la actividad reúne unas características especiales
- prohibición de disponer de diferentes establecimientos en un mismo Estado
- requisitos que obliguen a tener un número mínimo de trabajadores
- tarifas obligatorias mínimas y/o máximas cuanto al servicio a prestar
- obligación que el prestador del servicio realice otros específicos

ÁMBITO DE APLICACIÓN

La directiva se refiere a toda clase de servicios, que define como cualquier actividad económica que se desarrolla a cambio de una remuneración, pero que no implica que el beneficiario siempre haya de pagar por el servicio. Es decir, constituye un servicio cualquier prestación a través de la cual el prestador

participa en la vida económica con independencia de la personalidad jurídica, las finalidades y el ámbito donde opere.

Así pues, aunque la prestación del servicio persiga objetivos sociales o que la entidad prestadora no tenga ánimo de lucro, esto no excluye que no ejecute una actividad de carácter económico y que, por ello, caiga dentro del ámbito de aplicación de la directiva.

Asimismo, los servicios que no tienen un carácter económico y aquellos que los Estados miembros prestan como parte de su política social, cultural, educativa o judicial no se incluyen en el ámbito de la directiva (servicios de interés general).

Sin embargo, todavía surgen dudas y confusiones a la hora de determinar que se consideran Servicios de Interés General. Detrás de esta controversia se esconde el objetivo de las instituciones europeas de conseguir el equilibrio entre los mecanismos del mercado y la provisión de servicios públicos.

El debate aún no se ha cerrado. La Comisión está convencida que es compatible constituir un mercado interno de servicios y garantizar a su vez la accesibilidad i la cualidad de los servicios públicos.

¿QUÉ SON LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL?

La Comisión europea empezó a abordar la cuestión de los servicios de interés general en 1996:

- Comunicaciones de septiembre de 1996 i de enero del 2001
- Libro Verde del 2003
- Libro Blanco del 2004

La Comisión Europea perseguía el objetivo determinar el futuro de los servicios de interés general, a partir de la premisa que estos servicios son cruciales “para garantizar la cualidad de vida de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la competitividad de las empresas”. Con este objetivo, se redactó el Libro Verde sobre los servicios de interés general que perseguía abrir una amplia consulta pública sobre “la mejor manera de promover la prestación de servicios de interés general de cualidad en la Unión Europea”.

A través del Libro Verde se abrieron consultas a diferentes actores para que se pronunciaran sobre “el papel de la Unión Europea en la definición de los objetivos de servicio público que persiguen los servicios de interés general y

sobre la forma de organizar, financiar y evaluar estos servicios". La Comisión sostiene que el debate sobre el Libro Verde ratificó "la importancia de los servicios de interés general como uno de los pilares del modelo europeo de sociedad".

En respuesta a este trabajo, la Comisión europea redactó el Libro Blanco "para contribuir a generar un debate acerca de los servicios públicos y definir con la máxima claridad el papel que tiene que jugar la Comisión en este ámbito y definir un ámbito que garantice el funcionamiento correcto de estos servicios".

Con todo, hay que tener presente que todo el debate sobre los "servicios públicos de interés general" se tiene que circunscribir exclusivamente en el contexto específico que delimita el objetivo estratégico de la UE de "convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo y con mejor cohesión social". Precisamente, uno de los instrumentos que tiene que servir para conseguir este objetivo es la propuesta de directiva de liberalización de los servicios.

La Comisión europea considera que crear, por un lado, un mercado interior abierto y competitivo, y, del otro, el desarrollo de servicios de interés general "accesibles, asequibles y de calidad" es perfectamente compatible. No sólo eso, sino que la Comisión considera que la creación de un mercado interior "ha contribuido sensiblemente a una mayor eficiencia y a hacer más asequibles todo un conjunto de servicios de interés general". Y añade que ese mercado ha ampliado la oferta de servicios, como se aprecia en los sectores de telecomunicaciones y transportes".

Servicios de Interés General

¿Qué se considera un "servicio de interés general"? En este sentido, el Libro blanco de la Comisión europea establece:

- "Los **servicios de interés general**, que incluyen servicios de carácter económico y no económico, constituyen una realidad compleja, y en evolución constante. Abarcan un amplio conjunto de actividades que van desde los servicios como la energía, los servicios postales, los transportes y las telecomunicaciones hasta la sanidad, la educación y los servicios sociales, son un tipo de servicios de alcance diferente (europeo, mundial o local), y también de naturaleza diferente (sometidos o no a la disciplina del mercado). La forma como se organizan estos servicios varía según la tradición cultural, la historia y las condiciones geográficas de cada Estado, así como de las características de la actividad en cuestión, sobre todo cuanto el desarrollo tecnológico".

- El concepto de “servicio de interés general” no aparece en el Tratado, sino que deriva del concepto de **servicios económicos de interés general**, que sí que está recogido en el Tratado, pero no definido. Es un concepto más restrictivo que el de “servicios de interés general” y en el cual se incluyen aquellos servicios de naturaleza económica a los cuales los Estados imponen “obligaciones específicas de servicio público” (transportes, correos, energía, comunicaciones). El concepto “obligaciones específicas de servicio público” hace referencia a las obligaciones que la administración pública fija a los proveedores de servicios de interés general con la finalidad de conseguir determinados objetivos de interés público.
- Los “servicios de interés general” y los “servicios de interés económico general” no se tienen que confundir con los **servicios públicos**, que es un concepto todavía más ambiguo. Así, por ejemplo, cuando se habla de este tipo de servicios, a veces se hace referencia a un servicio que se ofrece al público en general y otras se refiere a que a un determinado servicio se le ha asignado una misión específica de interés público o hace referencia al régimen de propiedad o al estatuto de la entidad que presta el servicio. Es una terminología que cada vez se usa menos.
- Ahora, a la categoría de servicios de interés general hay que incorporar la de **servicios sociales de interés general** –tengan carácter económico o no- y que se incluyen dentro de la primera categoría.
- El Comité de Protección Social –organismo creado el 2000 para hacer de puente entre la Comisión y los Estados miembros para mejorar y modernizar los sistemas de protección social- ha elaborado un cuestionario detallado para que los respondan los Estados miembros con el objetivo de preparar una comunicación sobre los “servicios de interés general”.

OBJECIONES DE FEANTSA A LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

La preocupación básica de FEANTSA es que si finalmente se aprueba la directiva disminuya automáticamente la calidad de los servicios que se prestan a los colectivos más vulnerables.

En este sentido, FEANTSA hace las siguientes consideraciones sobre la directiva de liberalización de servicios:

- No tiene en cuenta las especificidades de las entidades sin ánimo de lucro y esto es grave, porque estas entidades juegan un papel muy importante a la hora de prestar servicios sociales.
- Los servicios más eficientes para atender a las personas sin hogar son los de ámbito local, porque la problemática que abordan también tiene este carácter. Así pues, parece difícil que puedan operar servicios poco arraigados en el territorio.
- No garantiza la cualidad de los servicios y ponen en peligro la protección de las personas sin hogar.
- Los estándares de cualidad tendrían que estar garantizados por ley.
- Lo más lógico sería que los servicios que se prestan a los sin hogar quedarn fuera del ámbito de la propuesta de directiva.
- No se puede aceptar que las entidades sin ánimo de lucro presten servicios a las personas más vulnerables.
- Se tendrían que definir mejor conceptos como “establecerse”, “servicios temporales” o “priorizar el interés público”.
- Hay pocas entidades o organizaciones que presten servicios más allá del país del cual son originarias.
- Los servicios que se prestan a los sin techo son intensivo en mano de obra y esta variable está directamente relacionada con la cualidad del servicio. Es por eso que sería muy importante que la propuesta de directiva contemplara la exigencia que para prestar servicios a los colectivos más vulnerables se requiriera un número mínimo de trabajadores.
- També es importante que se fije un límite al precio que se puede solicitar por prestar este tipo de servicios.
- FEANTSA teme que por culpa de la directiva se ofrezca a las administraciones la posibilidad de escoger entre un amplia gama de servicios de baja cualidad que no ofrecen la asistencia que exigen las personas sin hogar.
- Replantear las problemáticas que plantea la cláusula del país de origen