

Directiva de liberalització dels serveis a la Unió Europea

“Directiva Bolkenstein”

ORIGEN I EVOLUCIÓ

- Març del 2000. El Consell Europeu de Lisboa adopta un paquet de mesures econòmiques encaminades a convertir la Unió Europea (UE), d'aquí al 2010, en "l'economia del coneixement més competitiva i dinàmica del món". És en aquest marc on sorgeix la proposta dels caps d'Estat i de Govern de Lisboa d'adoptar una estratègia destinada a abolir els obstacles a la lliure circulació de serveis.
- Desembre del 2000. La Comissió maniobra i presenta la iniciativa *Una estratègia per al mercat interior de serveis*, que va rebre el suport unànime dels Estats membres, del Parlament Europeu, del Comitè Econòmic i Social i del Comitè de les Regions. La iniciativa de la Comissió persegueix que els serveis es puguin prestar arreu de la UE amb la mateixa facilitat com es fa als diferents Estats membres
- Juliol del 2002. La Comissió presenta l'informe *Estat del mercat interior de serveis*, en el qual assenyala una per una les barreres que segons l'organisme de la UE obstrueixen la lliure circulació de serveis a la Unió
- Febrer del 2003. El Consell i el Parlament europeu aproven l'informe de la Comissió i demanen que s'accelerïn els treballs perquè l'estratègia pugui ser operativa tan aviat com sigui possible
- Gener del 2004. La Comissió presenta de la mà del comissari holandès del Mercat Interior, Frits Bolkenstein, la Proposta de Directiva sobre els Serveis en el Mercat Interior
- Març del 2005. A la Cimera de Brussel·les, els Caps d'Estat i de Govern de la UE decideixen revisar la proposta de directiva de liberalització de serveis amb l'objectiu de "preservar el model social europeu". Tanmateix, rere aquesta decisió s'hi amaga també l'objectiu d'aturar l'augment dels partidaris del "no" al referèndum que França celebrarà el proper maig per ratificar el Tractat a través del qual s'estableix la constitució de la UE
- Mitjans del 2005. El Parlament Europeu analitzarà la Proposta de Directiva sobre liberalització de serveis.

OBJECTIUS

L'objectiu que persegueix la directiva és garantir la llibertat d'establiment dels proveïdors de serveis arreu d'Europa i, alhora, fixar un marc legal que elimini les barreres que obstaculitzen la llibertat de moviments dels prestadors de serveis.

És a dir, d'aquí al 2010, la fita és –segons la proposta de Directiva– “crear un marc jurídic que suprimeixi els obstacles que s'oposen a la llibertat d'establiment dels prestadors de serveis i a la lliure circulació dels serveis entre els Estats membres i que garanteixi, tant als prestadors com als destinataris dels serveis, la seguretat jurídica necessària per tal d'assegurar l'exercici efectiu d'aquestes dues llibertats fonamentals del Tractat”.

L'àmbit d'aplicació de la directiva és molt ampli i inclou quasi totes les activitats de serveis, la qual cosa significa que la normativa incidirà també sobre els proveïdors i els usuaris de serveis destinats a persones sense sostre i d'altres col·lectius vulnerables.

Queden fora de l'àmbit de la directiva els serveis que l'Estat presta gratuïtament i tots aquells que ja estan regulats per una altra directiva (per exemple, telecomunicacions i transports). No obstant, com que aquests sectors ja estan desregulats, cada dia que passa, el caràcter de servei públic que tenen és més reduït.

MESURES PREVISTES PER ELIMINAR LES BARRERES

Principi del país d'origen

El prestador del servei estarà subjecte únicament i exclusiva a les lleis del país d'origen on està establert encara que operi en un altre Estat membre. El país receptor del servei no pot restringir ni obstruir l'activitat del prestador de serveis. El *principi del país d'origen* implica que quant al comportament, a la qualitat i al contingut del servei, a la publicitat, al model de contractes i a la responsabilitat del prestador regirà la normativa del país d'origen, que alhora, desenvoluparà la tasca de supervisió.

Segons aquest principi, l'objectiu de la UE no és harmonitzar les regulacions dels 25 Estats relatives a la prestació de serveis, sinó només resoldre els conflictes que poden sorgir entre les legislacions dels diferents Estats.

El principi del país d'origen no s'aplicarà a la prestació dels serveis d'electricitat, aigua, gas i de correus, entre d'altres raons, perquè ja s'estan liberalitzant. El mateix principi tampoc operarà pel que fa als Serveis d'Interès General.

Dret dels destinataris a utilitzar serveis

Els ciutadans de la UE tenen el dret a rebre serveis de proveïdors originaris de qualsevol Estat membre sense que s'interposi cap mena d'obstacle, com ara la necessitat d'obtenir autoritzacions, de pagar impostos o de concedir ajuda financera.

Simplificació de les mesures administratives

Les autoritats europees volen simplificar els procediments per a poder prestar un servei i l'objectiu de cara el 2008 és fixar un sistema de finestra única.

Requisits d'autorització

La proposta de directiva estableix que hi ha un seguit de requisits que els Estats no podran exigir en cap supòsit als prestadors de serveis i d'altres que tot hi està prohibits es podrà avaluar si es poden imposar o no. En aquest darrer cas, només es poden justificar sempre i quan es demostrï que és impossible adoptar mesures menys restrictives, que estan justificades per alguna raó vinculada amb l'interès públic i que no són discriminatòries.

Requisits prohibits

- exigir la nacionalitat al prestador del servei o bé que resideixi a un Estat membre
- imposar la prohibició d'estar establert o inscrit als registres o col·legis de diferents Estats membres
- exigir una prova econòmica que consisteixi en supeditar la concessió de l'autorització a què es demostrï que existeix una necessitat econòmica o una demanda del mercat, a què s'avaluïn els efectes econòmics de l'activitat o que aquesta s'ajusti als objectius de programació econòmica establerts per l'autoritat competent
- imposar la intervenció de competidors a l'hora d'atorgar l'autorització

- obligar a constituir un aval financer o de subscriure una assegurança amb un prestador o organisme amb domicili a l'Estat
- exigir que el prestador hagi desenvolupat abans l'activitat en el territori de l'Estat o hagi estat inscrit en els registres existents en el país en qüestió

Requisits avaluables

- límits quantitius o territorials i, concretament, límits fixats en funció de la població o d'una distància geogràfica mínima entre prestadors
- requisits que obliguin al prestador a constituir-se segons una forma jurídica determinada (persona jurídica, societat de persones, entitat sense ànim de lucre o societat exclusiva de persones físiques)
- requisits diferents a les qualificacions personals i que serveixen per reservar l'accés a determinats serveis a uns prestadors concrets perquè l'activitat reuneix unes característiques especials
- prohibició de disposar de diversos establiments a un mateix Estat
- requisits que obliguen a tenir un número mínim de treballadors
- tarifes obligatòries mínimes i/o màximes pel que fa al servei a prestar
- obligació que el prestador del servei en realitzi d'altres d'específics

ÀMBIT D'APLICACIÓ

La directiva es refereix a tota classe de serveis, que defineix com qualsevol activitat econòmica que es desenvolupa a canvi d'una remuneració, però no implica que el beneficiari sempre hagi de pagar per al servei. És a dir, constitueix un servei qualsevol prestació a través de la qual el prestador participa en la vida econòmica, amb independència de la personalitat jurídica, les finalitats i de l'àmbit on operi.

Per tant, encara que la prestació del servei persegueixi objectius socials o que l'entitat prestadora no tingui ànim de lucre, això no exclou que no executi una

activitat de caràcter econòmic, i que, per tant, caigui dins l'àmbit d'aplicació de la directiva.

Tanmateix, els serveis que no tenen un caràcter econòmic i els que els Estats membres presten com a part de la seva política social, cultural, educativa o judicial no s'inclouen en l'àmbit de la directiva (serveis d'interès general).

Amb tot però, encara sorgeixen dubtes i confusions a l'hora de determinar què es consideren Serveis d'Interès General. Darrere d'aquesta controvèrsia s'hi amaga l'objectiu de les institucions europees d'aconseguir l'equilibri entre els mecanismes de mercat i la provisió de serveis públics.

El debat encara no s'ha tancat. Tanmateix, la Comissió està convençuda que és compatible constituir un mercat intern de serveis i garantir alhora l'accessibilitat i la qualitat dels serveis públics.

QUÈ SÓN ELS SERVEIS D'INTERÈS GENERAL?

La Comissió europea va començar a abordar la qüestió dels serveis d'interès general el 1996:

- Comunicacions del setembre del 1996 i del gener del 2001
- Llibre Verd del 2003
- Llibre Blanc del 2004

La Comissió Europea perseguia l'objectiu de determinar el futur dels serveis d'interès general, a partir de la premissa que aquests serveis són crucials "per garantir la qualitat de vida dels ciutadans europeus, el medi ambient i la competitivitat de les empreses". Amb aquest objectiu es va redactar el Llibre Verd sobre els serveis d'interès general que perseguia obrir una àmplia consulta pública sobre "la millor manera de promoure la prestació de serveis d'interès general de qualitat a la Unió Europea".

A través del Llibre Verd es van obrir consultes a diferents actors per tal que es pronunciessin sobre "el paper de la Unió Europea en la definició dels objectius de servei públic que persegueixen els serveis d'interès general i sobre la forma d'organitzar, finançar i avaluar aquests serveis". La Comissió sosté que el debat sobre el Llibre Verd va ratificar "la importància dels serveis d'interès general com un dels pilars del model europeu de societat".

Com a resposta a tot aquest treball, la Comissió europea va redactar el Llibre Blanc “per contribuir a generar un debat al voltant dels serveis públics i definir amb la màxima claredat possible el paper que ha de jugar la Comissió en aquest àmbit i definir un marc que garanteixi el funcionament correcte d’aquests serveis”.

No obstant, cal tenir present que tot el debat sobre els “serveis d’interès general” s’ha de circumscriure exclusivament en el context específic que delimita l’objectiu estratègic de la UE de “convertir-se en l’economia basada en el coneixement més competitiva i dinàmica del món, capaç de créixer econòmicament de manera sostenible amb més i millors llocs de treball i amb major cohesió social”. Precisament, un dels instruments que ha de servir per assolir aquest objectiu és la proposta de directiva de liberalització dels serveis a la UE o directiva Bolkenstein.

La Comissió europea considera que crear, per una banda, un mercat interior obert i competitiu, i de l’altra, el desenvolupament de serveis d’interès general “accessibles, assequibles i de qualitat” és perfectament compatible. No només això, sinó que la Comissió considera que la creació d’un mercat interior “ha contribuït sensiblement a una major eficiència i a fer més assequible tot un seguit de serveis d’interès general”. I afegeix que aquell mercat ha ampliat l’oferta de serveis, com s’aprecia en els sectors de telecomunicacions i transports”.

Serveis d’Interès General

Què es considera un “servei d’interès general”? En aquest sentit, el Llibre blanc de la Comissió europea estableix:

- “Els **serveis d’interès general**, que inclouen serveis de caràcter econòmic i no econòmic, constitueixen una realitat complexa, i en evolució constant. Abasten un ampli ventall d’activitats que van des dels serveis com ara l’energia, els serveis postals, els transports i les telecomunicacions fins a la sanitat, l’educació i els serveis socials, són un tipus de serveis d’abast diferent (europeu, mundial o local), i també de naturalesa diferent (sotmesos o no a la disciplina de mercat). La forma com s’organitzen aquests serveis varia segons la tradició cultural, la història i les condicions geogràfiques de cada Estat, així com de les característiques de l’activitat en qüestió, sobretot pel que fa al desenvolupament tecnològic”.
- El concepte de “serveis d’interès general” no apareix al Tractat, sinó que deriva del terme **serveis econòmics d’interès general**, que si que està recollit al Tractat, però no definit. És un concepte més restrictiu que el de

“serveis d’interès general” i en el qual s’hi inclouen aquells serveis de naturalesa econòmica als quals els Estats imposen “obligacions específiques de servei públic” (transports, correus, energia, comunicacions). El concepte “obligacions específiques de servei públic” fa referència a les obligacions que l’administració pública fixa als proveïdors de serveis d’interès general amb la finalitat d’assolir determinats objectius d’interès públic.

- Els “serveis d’interès general” i els “serveis d’interès econòmic general” no s’han de confondre amb els **serveis públics**, que és un terme encara més ambigu. Així, per exemple, quan es parla d’aquest tipus de serveis, de vegades es fa referència a un servei que s’ofereix al públic en general i d’altres es refereix que a un determinat servei se li ha assignat una missió específica d’interès públic o apel·la al règim de propietat o a l’estatut de l’entitat que presta els serveis. És una terminologia que cada vegada s’usa menys.
- Ara, a la categoria de serveis d’interès general s’hi ha incorporat la de **serveis socials d’interès general** –tinguin caràcter econòmic o no– i que s’inclouen dins de la primera.
- El Comitè de Protecció Social –organisme creat el 2000 per fer de pont entre la Comissió i els Estats membres per millorar i modernitzar els sistemes de protecció social– ha elaborat un qüestionari detallat per tal que el complimentin els Estats membres, amb l’objectiu de preparar una comunicació sobre els “serveis d’interès general”. Tanmateix, tot apunta que la Comunicació tindrà encara un caràcter més restringit, perquè només es referirà als “serveis socials de salut d’interès general”.

OBJECCIONS DE FEANTSA A LA PROPOSTA DE DIRECTIVA

La preocupació bàsica de la Federació Europea d’Entitats Estatals que treballen amb els Sense Sostre (FEANTSA), pel que fa a la proposta de directiva, és que si finalment s’aprova aquesta normativa, disminueixi automàticament la qualitat dels serveis que es presten als col·lectius més vulnerables.

En aquest sentit, FEANTSA fa les següents consideracions al voltant de la directiva de liberalització de serveis:

- No té en compte les especificitats de les entitats sense ànim de lucre i això és força greu, perquè aquestes entitats juguen un paper molt important a

l' hora de prestar serveis socials. Els serveis que es presten als sense sostre es caracteritzen per la diversitat, la qual cosa exigeix una aproximació sectorial.

- Els serveis més eficients per atendre als sense sostre són els d' àmbit local, perquè la problemàtica que aborden també té aquest mateix caràcter. Per tant, sembla difícil que en aquest àmbit puguin operar serveis poc arrelats en el territori. Alhora, el caràcter local i de proximitat del servei és el que garanteix la qualitat i l' eficiència del servei.
- No garanteix la qualitat dels serveis i posa en perill la protecció dels sense sostre com a usuaris dels serveis socials. La idea que es vol transmetre és que avui els serveis socials ja són molt precaris, per tant si la qualitat empitjora, aparellat amb les característiques dels usuaris, no és gens estrany que els possibles beneficiaris prefereixin continuar vivint al carrer abans que acudir a un model d' assistència deficient i sense garanties.
- Els estàndards de qualitat haurien d' estar garantits per llei. Per assegurar la qualitat del servei és bo exigir als proveïdors que disposin de la llicència o de l' autorització corresponent per desenvolupar l' activitat.
- Tanmateix, el més lògic és que els serveis que es presten als sense sostre quedessin fora de l' àmbit de la proposta de directiva. El criteri econòmic que s' utilitza per determinar els serveis als quals és aplicable la directiva és ambigu. El més convenient seria que es redactés un llistat exhaustiu amb tots els serveis que queden exclosos de la directiva.
- No és pot acceptar que les entitats amb ànim de lucre prestin serveis a les persones més vulnerables.
- S' haurien d' aclarir d' altres conceptes com ara el d' "establir-se", "serveis temporals" o "prioritzar l' interès públic". En aquest darrer supòsit, FEANTSA considera que no s' utilitza com a criteri que serveixi per assegurar la qualitat i l' accessibilitat dels serveis. També és un concepte imprecís que tot fa témer que s' utilitzarà per incentivar la competència a partir de la variable preus que no pas a partir de la qualitat.
- Hi ha poques entitats o organitzacions que prestin serveis més enllà del país d' on són originàries. De manera que si la proposta de directiva encoratja a les organitzacions a prestar serveis més enllà de les seves fronteres, això pot anar en detriment de la qualitat del servei.
- Els serveis que es presten als sense sostre són intensius en mà d' obra i aquesta variable està directament relacionada amb la qualitat del servei. D' aquí es deriva que seria molt important que la proposta de directiva contemplés l' exigència que per prestar serveis als col·lectius més vulnerables es requerís un número mínim de treballadors.

- També és important que es fixi un límit al preu que es pot sol·licitar per prestar aquest tipus de serveis.
- FEANTSA té por que per culpa de la directiva s'ofereixi a les administracions la possibilitat d'escollir entre una àmplia gamma de serveis de baixa qualitat que no ofereixen l'assistència que exigeixen els sense sostre. A això cal afegir que les persones considerades com a sense sostre difícilment es queixaran si el servei empitjora o, fins i tot, si desapareix.
- Problemàtiques que planteja la clàusula del país d'origen:
 - a. que les administracions tinguin la temptació de contractar serveis temporals per raons exclusivament econòmiques
 - b. en virtut d'aquesta clàusula, l'Estat d'on és originari el proveïdor del servei és el responsable d'avaluar la qualitat del servei. Sembla difícil que un Estat vulgui executar aquesta tasca amb relació a un servei que no incideix sobre ciutadans del seu Estat. L'única raó que explicaria la contractació d'aquests serveis seria aprofitar un preu més econòmic i la flexibilitat laboral.
- Una altra problema relacionat amb els serveis temporals és que s'obri una guerra entre proveïdors per veure qui ofereix el servei més barat. Per impedir-ho, s'haurien d'articular mesures legislatives que ho impedissin.
- La proposta de directiva pot dinamitar el principi de subsidiaritat, que és un dels eixos rectors de l'acció de la UE en aquelles àrees en les quals la Unió no té competències exclusives.