



Universidad de Valladolid



SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL

José Carlos Laguna de Paz

I. CONTENIDOS

1. Delimitación
2. Bases de su régimen jurídico
3. Armonización comunitaria y autonomía estatal
4. Regulación sectorial
5. Aplicación de las normas generales de defensa de la competencia

II. BREVE DESCRIPCIÓN

Los *servicios de interés económico general* (SIEG) se caracterizan por su diversidad. Saltan a la vista las diferencias entre las industrias en red (telecomunicaciones, energía, transportes, servicios postales), los servicios financieros, los medios de comunicación o muchas de las actividades relacionadas con la protección del ambiente. Sin embargo -por debajo de la superficie normativa-, todos presentan unas líneas de fuerza comunes, que aproximan aspectos esenciales de su régimen jurídico.

Los SIEG -por definición- son relevantes en cualquier sociedad organizada. Lo que ocurre es que –en el ámbito comunitario- son una materia, si cabe, aún más sensible. La explicación puede encontrarse en su mayor proclividad a garantizar con medios públicos

prestaciones esenciales, especialmente, las de mayor componente social.

A partir de aquí, se abren dos interrogantes, que son el verdadero caballo de batalla de estos servicios. A saber, la cuestión es: (i) *si dichos servicios deben prestarse en régimen de competencia*; (ii) *y a quién corresponde decidirlo, a la UE o a los Estados miembros*.

No puede extrañar que la respuesta a estas preguntas enfrente a las concepciones: (i) más intervencionistas, proclives a garantizar con medios públicos su prestación; (ii) y a las más liberales, que confían en mayor medida en el mercado para la satisfacción de las necesidades sociales.

Desde otra perspectiva, el conflicto también se produce entre las corrientes: (i) más europeístas; (ii) y las más favorables a la autonomía estatal. Los Estados se resisten a ceder competencias en relación con prestaciones esenciales para sus ciudadanos, mientras que las instituciones europeas tratan de extender el mercado interior al mayor número de servicios y actividades. Estas tensiones se reflejan en el reparto de atribuciones en esta materia, que -en cada momento- manifiesta el predominio de unas u otras tendencias.

Así -a partir de la década de los ochenta-, la UE impulsa la liberalización de algunos de los más clásicos e importantes servicios públicos nacionales. Estos cambios significan una importante reducción del papel de los Estados en la ordenación de la economía, lo que suscitó reacciones contrarias. En este contexto se inscribe el proyecto de *Carta Europea de los Servicios Públicos*, presentado por el Gobierno francés en 1993. Entre otros documentos, la Comisión publicó una Comunicación sobre "*Los servicios de interés general en Europa*". Fruto de este clima -después de algunas discusiones-, en el *Tratado de Ámsterdam* prevaleció la defensa de los SIEG:

- El art. 16 TCE -que se encuadra entre los principios fundamentales- reconoce que los SIEG se encuentran entre los *valores comunes de la Unión*, al tiempo que juegan un papel esencial en la *cohesión social y territorial*. De ahí que -sin perjuicio de la aplicación de los arts. 73, 86 y 87 TCE-, sigue diciendo dicho precepto, la Comunidad y los Estados deban velar por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido.
- Asimismo, hay que tener en cuenta la Declaración 13 -aneja al Acta final del Tratado de Ámsterdam-, que exige que el art. 16 TCE se interprete con pleno respeto a la jurisprudencia comunitaria, así como a los principios de *igualdad, calidad y continuidad* de dichos servicios.

- Finalmente, el papel de los SIEG se proyecta también sobre el art. 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que regula el acceso a dichos servicios: “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 el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión”.

Como puede verse, al final, la UE -sin rectificar la línea de liberalizaciones emprendida desde la segunda mitad de los ochenta-, ha reconocido la trascendencia del mantenimiento de un régimen universal y de calidad en la prestación de los servicios esenciales. En caso de que no lo haga el mercado, estos objetivos deberán ser asegurados por los Poderes públicos. En esta línea, la jurisprudencia reconoció la admisibilidad del establecimiento de derechos exclusivos, cuando sea necesario para permitir la prestación del servicio en condiciones económicamente aceptables.

Después de una década de consultas, debates y proyectos infructuosos, el nuevo compromiso europeo se expresa en el *Tratado de Lisboa*, que va acompañado de un *Protocolo sobre los SIG*. Así:

- (i) El nuevo art. 14 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE) [anterior art. 16 TCE] parte también del reconocimiento del lugar que ocupan los SIEG entre los valores comunes de la Unión, así como de su contribución a la cohesión social y territorial. A partir de aquí se explicita el deber de la Unión Europea y de los Estados miembros –con arreglo a sus competencias respectivas- de velar por que los SIEG actúen con arreglo a principios y condiciones, “en particular económicas y financieras”, que les permitan cumplir su cometido.

Por otra parte, este precepto refuerza la potestad normativa de las instituciones europeas, al reconocer explícitamente una competencia que antes había que anclar en los arts. 94-95 TCE. En concreto: “El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios” (art. 14, *in fine*, TFUE).

- (ii) El Protocolo núm. 26 –relativo a los SIG- mantiene un régimen distinto respecto de los servicios económicos y los no económicos. En relación con los *SIEG*, declara que forman parte de los valores comunes de la Unión con respecto a estos

servicios: a) el reconocimiento del "*papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales* para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios" [la cursiva es nuestra] (art. 1, primer guión); b) "*la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios* que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales" (art. 1, segundo guión); c) "un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios" (art. 1, tercer guión)

Al mismo tiempo, declara que los Tratados "no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar *servicios de interés general que no tengan carácter económico*" (art. 2).

- (iii) El nuevo art. 6.1 TUE declara que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7.12.2000, que tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Las disposiciones de la Carta no ampliarán las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.

III. BIBLIOGRAFÍA

BUENDÍA SIERRA, J.L., Exclusive Rights and State Monopolies under EC Law. Article 86 (former Article 90) of the EC Treaty, Oxford University Press, 2000.

FERNÁNDEZ GARCÍA, M.Y., Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red, Ciudad Argentina-INAP, Madrid-Buenos Aires, 2003.

GARCÍA DE COCA, J.A., Régimen jurídico de las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, en VELASCO SAN PEDRO, L.A., "Derecho europeo de la Competencia", Lex Nova, Valladolid, 2005.

LAGUNA DE PAZ, J.C., Servicios de Interés Económico General, Civitas, 2009.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., En torno a la nueva regulación de los servicios esenciales económicos en red. (A propósito de la nueva Ley

General de Telecomunicaciones y su sistema conceptual), en Sosa Wagner, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI", Homenaje al Prof. R. Martín Mateo, tomo III, tirant lo blanch, Valencia, 2000.