



Co-funded by the
European Union

CÀTEDRA JEAN MONNET “SERVEIS ECONÒMICS D'INTERÉS GENERAL EN EL MARC DE LA COHESIÓ SOCIAL I TERRITORIAL” (101047166 - SGEI-EU)

Directora de la Càtedra María Jesús García García.

Profesora de Derecho Administrativo. Universidad de Valencia.

DOCUMENTO CONCLUSIONES SEMINARIO INTERNACIONAL LA REFORMA DE LOS TRATADOS: HACIA UNA MAYOR LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y MAYORES GARANTÍAS EN EL DERECHO DE ACCESO A LOS SERVICIOS ECONÓMICOS DE INTERÉS GENERAL EN LA EUROPA SOCIAL"

La Unión Europea ha ido progresivamente asumiendo una vertiente social en sus objetivos, a medida que se ha ido profundizando en la consecución del mercado interior y ha ido dando tímidos pasos hacia una unión política, que tiene su máximo exponente en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, pero que está muy lejos de una Europa federal.

A medida que el proyecto comunitario ha ido avanzando en el proceso de integración económica y política se ha puesto de manifiesto la necesidad de abordar también una dimensión social del proyecto europeo, que complementara las dos perspectivas anteriores.

Sin embargo, la Unión Europea ha realizado tímidos avances en la consecución de sus objetivos sociales. Ello es debido a la falta de competencias propias en esta materia, dado que, a pesar de que el artículo 4 del TFUE habla desde un punto de vista genérico de competencias compartidas, en realidad estas se sustancian en competencias de apoyo o coordinación de las políticas de los estados cuando la delimitación de competencias de la UE se proyecta en el plano de las competencias específicas de los artículos 153 y 156 del TFUE.

Los objetivos de la política social europea pueden hacerse efectivos a través de la garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios de interés general. Sin embargo, el campo de acción de la Unión Europea en esta materia es muy reducido, ya que se restringe a una categoría de servicios de interés general, que son los servicios económicos de interés general, dejando a los estados libertad para establecer sus propias consideraciones en lo que se refiere a los servicios que no tienen carácter económico.

Pero, aun centrada en los servicios económicos de interés general, la intervención de la Unión Europea queda reducida a los llamados sectores regulados, que son aquellos que la propia Unión Europea califica como de interés general, excepcionando las reglas de mercado. Se trata de servicios como la electricidad, el gas, telefonía e internet, transportes y servicios postales. La definición y declaración de otros servicios económicos de interés general distintos de los mencionados queda a la competencia de los estados, ostentando únicamente las instituciones europeas un papel de supervisión y control de dicha declaración y de la excepción a las reglas del mercado.

Los SEIG constituyen por tanto un instrumento de la política social de la Unión Europea. Tradicionalmente considerados desde el punto de vista de su dimensión económica y de su importancia en el proceso de integración europea, presentan también una vertiente o dimensión social desde la cual pueden contribuir a los logros de los objetivos de la política social.

El acceso efectivo a los servicios esenciales de calidad, tales como el agua, el saneamiento, la asistencia sanitaria, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales son condición para garantizar la inclusión social y económica, luchar contra la pobreza y garantizar unas condiciones de vida dignas, objetivos todos ellos de la política social europea y objetivos generales del proyecto comunitario.

El acceso a ciertos servicios económicos de interés general constituye un derecho de los ciudadanos europeos, proclamado en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, así como en el Pilar Europeo de Derechos sociales.

La importancia de los Servicios económicos de interés general, tanto desde el punto de vista económico como social resulta igualmente proclamada en el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que los consagra como valores fundamentales de la Unión Europea, consagrando las responsabilidades de las instituciones europeas y de los estados miembros en la satisfacción de ciertos logros y objetivos a través de ellos.

Paradójicamente, es a través de las competencias que la UE ostenta sobre los SEIG como las instituciones comunitarias han podido incidir de manera más sustancial en el desarrollo de los objetivos sociales, especialmente en lo que se refiere a la lucha contra la exclusión social, el fomento de la inclusión social y la lucha contra la pobreza. El artículo 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión europea permite que la UE pueda establecer excepciones a las reglas de funcionamiento del mercado interior para hacer efectiva la misión que tiene atribuida (satisfacción del interés general).

La contribución de la UE a la consecución de los objetivos sociales de los SEIG se basa en las excepciones y permisiones a las reglas del mercado interior. Estas concesiones permiten a los estados contemplar la dimensión social de los SEIG.

A través del ejercicio de esta competencia, la Unión Europea ha establecido, en el marco de sus políticas sectoriales sobre los sectores regulados, marcos reglamentarios relativos a los servicios de interés general, que incluyen medidas de protección a los consumidores, prácticas de contratación pública y obligaciones sobre prestación de servicios mínimos, en particular en el marco de los sectores regulados, a través de las cuales hacer efectiva la dimensión social de los servicios de interés general. El servicio universal, las obligaciones de servicio, o la regulación del Reglamento General de Exención por categorías son buenos ejemplos del uso de técnicas que promueven y facilitan la utilización de los SEIG con fines sociales.

Sobre la base de las excepciones a las reglas del mercado interior, y de la regulación europea los estados han diseñado también tangencialmente su propia dimensión social de los Servicios de interés general desarrollando o aplicando las directrices marcadas por las normas europeas.

Sin embargo, el objetivo de la Unión europea al reglamentar estos sectores ha sido el de habilitar a los estados a establecer excepciones al mercado interior en aras del interés general. Por eso, esta reglamentación se ha fijado más en este aspecto técnico, que en concretar las garantías de los ciudadanos en el acceso a esos servicios esenciales. Por esta razón, la regulación sectorial europea no ha definido en todos los casos los servicios mínimos que deben quedar asegurados, su calidad, su regularidad, o los criterios de un precio asequible. El derecho de los ciudadanos a los servicios esenciales no queda por tanto totalmente delimitado por la legislación europea, lo que dificulta la aplicación de unos estándares uniformes en el marco comunitario, que obviamente repercuten en el acceso de los ciudadanos a los servicios esenciales en condiciones de igualdad, y en definitiva la consecución del objetivo de cohesión social.

- También desde el punto de vista de las competencias de apoyo que ostenta la Unión Europea en materia de política social se ha pretendido contribuir al desarrollo de la Europa social, potenciando la inclusión, la lucha contra la pobreza y las condiciones de vida dignas. En este sentido, cabe hacer referencia al Pilar Europeo de los Derechos sociales, documento sin carácter vinculante para los estados, que adopta la forma jurídica de Recomendación, con el que se ha tratado de guiar a los estados en la previsión e inversión en políticas sociales. El Pilar contempla un total de 20 principios, siendo el último de ellos el que se refiere al acceso a los servicios económicos de interés general.

Su falta de fuerza normativa constituye por tanto una tímida incursión de las instituciones europeas en las políticas sociales de los estados miembros, aunque su potencial influencia sobre los estados miembros se ve complementada con la sinergia que le proporciona el Semestre europeo. En la presentación de sus presupuestos y planes económicos, los estados se ven compelidos a dotar de efectividad a las disposiciones del Pilar europeo, que funciona en este contexto como un instrumento más de presión política y no como un instrumento con fuerza vinculante.

En apoyo del Pilar europeo de Derechos sociales, se elabora también el Plan de Acción del Pilar europeo de Derechos sociales, con el que se pretende dotar de mayor concreción al primero, estableciéndose una serie de compromisos de actuación por parte de la Comisión y fijando unos objetivos comunes para las instituciones europeas y para los estados de cara al 2030, entre los que figura erradicar la pobreza y luchar contra la exclusión social.

Nuevamente, nos hallamos ante un instrumento sin fuerza vinculante para los estados, puesto que reviste la forma jurídica de Comunicación de la Comisión, pero que al amparo del Pilar Europeo de Derechos sociales que desarrolla, adquiere mayor presencia en el contexto del Semestre europeo.

Ni el Pilar de los Derechos Sociales, ni el Plan de Acción del Pilar de los Derechos sociales contemplan instrumentos de financiación específicos. Su efectividad se relaciona con el empleo de fondos ya existentes, especialmente europeos, tales como el Fondo Social Europeo, o el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en el marco de los fondos Next Generation.

Todo lo anterior constata que la UE no ha hecho uso de la facultad normativa que le otorga el artículo 153 del TFUE, que le habilita para elaborar directivas en el marco de las competencias de apoyo en materia social.