



## Cinco razones para actuar ya en la promoción de servicios públicos de calidad en Europa

1. Europa, desbordando el campo de la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas, debe encarnar una visión compartida de prosperidad y bienestar para todos.
2. La existencia de servicios públicos de calidad es una de las claves para la realización de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la consecución de los objetivos comunitarios de cohesión, desarrollo sostenible, igualdad de género, igualdad de trato entre trabajadores, pleno empleo y competitividad.
3. Los principios que sustentan el servicio público —universalidad, continuidad, asequibilidad, control democrático y protección del usuario— pertenecen al acervo común de valores europeos.
4. Se necesita una ley marco europea que, amortiguando los efectos de la liberalización como programa, enmarque la prestación de servicios públicos de calidad en el modelo social europeo y salvaguarde el derecho de las autoridades nacionales, regionales y locales a atender las necesidades de sus ciudadanos.
5. Se necesita una ley marco europea que, amortiguando los efectos de la liberalización como programa, enmarque la prestación de servicios públicos de calidad en el modelo social europeo y salvaguarde el derecho de las autoridades nacionales, regionales y locales a atender las necesidades de sus ciudadanos.

*La FSESP es una federación sindical europea que reúne a 216 sindicatos del sector público que representan a unos ocho millones de trabajadores organizados en 36 países (UE, países candidatos y Espacio Económico Europeo). Es miembro de la CES. Sus sectores de actividad son: administraciones nacionales y europea, administraciones regionales y locales, empresas de servicios públicos (electricidad, gas, agua, residuos) y sanidad y servicios sociales. FSESP \* Rue Royale 45 \* B-1000 Bruselas, Bélgica \* Tel.: +32 2 250 10 80 \* Fax: +32 2 250 10 99 \* Dirección electrónica: [epsu@epsu.org](mailto:epsu@epsu.org) \* Página web: [www.epsu.org](http://www.epsu.org)*



## Conferencia de servicios públicos de la FSESP, Bruselas, 9 y 10 de mayo Documento de debate de la FSESP

(To be endorsed by the EPSU Executive Committee on 7 June 2005)

*En este documento se exponen los argumentos a favor del establecimiento de un marco jurídico comunitario positivo para los servicios públicos. Se ofrecen algunas pistas sobre cómo hacer campaña para promover la creación de dicho marco y defender los principios que deben regir su funcionamiento. Annex 1 sets out some of the different EU policies that are affecting public services.*

### **De la importancia de los servicios públicos para el futuro de Europa**

1. Los servicios públicos, también llamados servicios de interés general en la jerga comunitaria <sup>(1)</sup> forman parte integrante del tejido socioeconómico de cada Estado miembro y del modelo social europeo. Garantizan la atención a las necesidades e intereses colectivos. Los derechos que pueden ejercer los ciudadanos de la UE en esta materia constituyen fundamentos acatados por las autoridades comunitarias. El artículo II-96 del proyecto de Tratado de Constitucional “reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general”, conforme a lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales.
2. Los servicios públicos forman uno de los ejes clave de la materialización de la estrategia de Lisboa en cuanto a generación de empleo, desarrollo sostenible y emergencia de una economía del conocimiento. Los artículos I-2 y I-3 del proyecto de Constitución no pueden ser más claros: la Unión debe ser “una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social” y “un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada”. Deja muy claro que la Unión “fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”.
3. En realidad, la Unión Europea ha ampliado su capacidad de actuación en relación con la política de competencia sin levantar la limitación de competencias en materia de solidaridad. La resolución de este dilema centra el debate actual sobre los servicios públicos. La Comisión Europea dio un primer paso adelante al declarar: “en caso de conflicto, el cumplimiento efectivo de un cometido de interés general prevalece sobre la aplicación de las normas del Tratado” <sup>(2)</sup>, en lo que no es sino la confirmación de la precedencia de la solidaridad. Ahora bien, la legislación que emana de las instituciones europeas lo que hace es socavar los servicios públicos y los valores que propugnan.

### **Predominio de la legislación de competencia**

4. El conflicto entre las normas del mercado interior y los servicios públicos ha tenido, en cada Estado miembro, un cuádruple impacto en la estructura de dichos servicios <sup>(3)</sup>:
  - las directivas de liberalización prohíben la integración del sector público <sup>(4)</sup>;

---

<sup>1</sup> La Comisión emplea el término *interés general* al considerar que el de *servicio público* produce imprecisión.

<sup>2</sup> Apartado 3.2 del Libro blanco sobre los servicios de interés general, COM(2004) 374.

<sup>3</sup> Crítica del Libro verde de la Comisión Europea sobre los servicios de interés general, por David Hall, de PSIRU (Universidad de Greenwich), septiembre de 2003. [d.j.hall@gre.ac.uk](mailto:d.j.hall@gre.ac.uk)

<sup>4</sup> Las directivas de liberalización (correos, telecomunicaciones, electricidad, gas, transporte) recogen además un número de obligaciones de servicio público, tales como la universidad del servicio,

- el ámbito legal pone en entredicho la financiación de los servicios públicos con el argumento de las restricciones impuestas a las ayudas estatales según lo establecido en el Tratado;
  - el ámbito legal, alegando la aplicación de las normas de competencia, cuestiona la prestación directa de servicios desde las autoridades públicas o la limitación de la provisión de servicios a escala nacional (en la sanidad, por ejemplo);
  - la liberalización del comercio de servicios (AGCS) en el marco de la OMC establece que la CE puede celebrar, en nombre de los Estados miembros, negociaciones de apertura de los servicios (agua, por ejemplo) a la competencia del sector privado.
5. En el seno de la Comisión Europea, la Dirección General responsable de los servicios públicos es la DG de Mercado Interior, que está a cargo de la eliminación de las barreras a la competencia. Tan sólo los servicios *no económicos* sin dimensión comercial se mantienen al margen de las normas comunitarias de competencia y ayudas públicas. Ahora bien, la definición de *no económico* carece de significado fuera del contexto jurídico comunitario de la política de competencia <sup>(5)</sup>. El Tribunal de Justicia Europeo es el encargado de determinar, puntualmente, el carácter económico de un servicio. Podría decirse que la presencia de operadores privados en una determinada área de servicio público acredita la condición *económica* del servicio, y, de hecho, así está sucediendo.
6. La FSESP ha solicitado la exclusión total de la educación, la salud, el agua, la gestión de residuos y la prestación de servicios sociales del ámbito de aplicación de la política de competencia, lo cual está resultando sumamente difícil en un clima de supremacía de las normas de competencia y de divergencias estructurales entre los Estados miembros. La posible exclusión, de la política de ayudas públicas de la UE, de los sectores o actividades que se sitúen por debajo de determinados límites es la causa de arduas discusiones. Las medidas, nacionales, de restricción de acceso de empresas del sector (lucrativo) privado, tales como la aprobación, en Los Países Bajos, de una ley contra la privatización de la industria del agua, frenarán, pero no podrán detener la intrusión de la legislación de competencia.

### ***El statu quo no sirve***

7. Sea como sea, el inmovilismo no es una opción válida. La evolución reciente, concretamente, la propuesta de Directiva de servicios de la Comisión y el paquete de medidas Monti sobre ayudas públicas, está siendo difícil de asimilar: en ausencia de un ordenamiento jurídico comunitario que reúna las condiciones para proteger explícitamente los servicios públicos, la UE continuará alentando el proceso de liberalización de dichos servicios y, cuando se haya completado, seguirá reduciendo las obligaciones de servicio público de los operadores privados. Se necesita una estrategia dinámica que permita llevar la actuación comunitaria a apoyar unos servicios públicos solidarios. Para ello se requiere el impulso de la base, sobre todo si se tiene en cuenta que los actores locales y regionales suelen ser los que determinan las condiciones de estado y funcionamiento de los servicios públicos, en cuanto a adjudicación de contratos, prestación de servicios, garantía de empleo, promoción de la participación democrática, etc. Se les debe convencer de que una actuación de la UE en el sentido propugnado reforzará sus libertades.

---

derechos del consumidor y el usuario, seguridad y salud de los trabajadores, y aspectos medioambientales.

<sup>5</sup> Por *servicio no económico* se entiende aquél prestado desde los sistemas educativo básico, legal, judicial, policial o de protección social.

8. Es buen momento para intervenir, cuando desde el Parlamento Europeo (últimamente desde el Grupo Socialista Europeo) se escuchan voces reiterando la necesidad de establecer un marco jurídico para los servicios públicos capaz de compensar los efectos del programa de liberalización que a marchas forzadas está llevando a la práctica la Comisión. ¿Cómo puede la FSESP aprovechar al máximo esta renovada oportunidad de movilización a favor de la creación de un marco legal positivo para los servicios públicos?

***Debemos concretar datos sobre las finalidades y el contenido del marco jurídico***

9. En una resolución aprobada en el Comité Ejecutivo de noviembre de 2003, la FSESP confirmaba su apoyo a la instauración, mediante el procedimiento de codecisión (Parlamento Europeo y Consejo), de un marco legal para los servicios públicos. Desde la FSESP se le confirió la siguiente concepción:
- principios comunes de servicio público;
  - seguridad jurídica de la precedencia del interés general sobre la competencia y exclusión del ámbito de estas normas de los servicios sociales, la sanidad, el agua y la educación <sup>(6)</sup>;
  - derecho de las administraciones locales y regionales a autoproducir servicios esenciales sin temer más intrusiones por parte de la Comisión o el Tribunal de Justicia;
  - constitución de un observatorio de los servicios públicos con participación de los sindicatos en las tareas de seguimiento y evaluación de los servicios y el impacto de la liberalización, promoción de la cooperación, impulso de normas, seguimiento de la evolución de las necesidades de los ciudadanos, etc.;
  - mecanismos financieros para los servicios públicos que tengan en cuenta la necesidad y las ventajas de compartir riesgos <sup>(7)</sup>.
10. La FSESP tiene en su haber otros muchos textos explicativos que enumeran las razones, compartidas con otras organizaciones <sup>(8)</sup>, que explican la necesidad de disponer de un marco jurídico de ámbito comunitario. Se coincidió también en señalar la insuficiencia de un planteamiento sectorial ya que los objetivos de servicio público pueden llegar a atenderse desde varias áreas (calefacción por gas o electricidad, por ejemplo) <sup>(9)</sup>.
11. El marco legal empezaría apuntalando los *principios comunes de servicio público* y los objetivos de los servicios. Los que más se repiten son: universalidad, continuidad, calidad, asequibilidad y protección del usuario y el consumidor. Seguridad y salud, seguridad de abastecimiento, accesibilidad e interconexión de redes o pluralismo de medios son otros principios citados por la Comisión Europea, junto con la necesidad de evaluación y financiación adecuada.

---

<sup>6</sup> Se hace una exclusión explícita de la fabricación y comercio de armas.

<sup>7</sup> Cuando desde los servicios públicos se concede gran importancia a los principios de solidaridad, igualdad y compartición de riesgos, desde los mercados se califican estos mecanismos de ayudas públicas que amenazan con distorsionar la competencia. En el Libro verde sobre los servicios de interés general se hace observar que la legislación comunitaria no tiene en cuenta actualmente los criterios de selección de mecanismos financieros, como pueden ser la eficacia o efectos redistributivos de éstos.

<sup>8</sup> La CES y sus comités sindicales pertinentes, incluyéndose la FSESP, han enunciado, junto con el CEEP, el concepto de marco europeo de servicios de interés general y la necesidad de que el Tratado contenga una base clara.

<sup>9</sup> "Evaluating the impact of liberalisation on public services - a critique of the European Commission 2004 report *Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest*, SEC(2004) 866", por David Hall. [d.j.hall@gre.ac.uk](mailto:d.j.hall@gre.ac.uk)

12. La FSESP ha recalcado asimismo la importancia de la *concertación* con los trabajadores, las organizaciones sindicales, los usuarios y los ciudadanos, y los conceptos de control democrático, transparencia y responsabilidad pública. Queremos añadir el criterio de solidaridad, al ofrecer los servicios públicos una muestra tangible <sup>(10)</sup> de solidaridad entre generaciones, a través de la compartición de riesgos, con los grupos vulnerables y entre regiones (igualdad de precios).
13. La expresión concreta de estos principios en los Estados miembros apenas se ha abordado desde la UE, la FSESP o en ningún otro sitio, más que nada porque la directiva marco no ahondará en el tema, cuyo análisis recaerá en los propios países. De hecho, según se estipula en el artículo III-122 del proyecto de Tratado Constitucional, si en un principio la UE puede legislar en materia de servicios públicos, las autoridades competentes de ámbito nacional, regional y local son las responsables de la definición, organización, financiación y supervisión de dichos servicios <sup>(11)</sup>.
14. Ahora bien, si lo que se busca es que el marco jurídico enuncie la obligación de los Estados miembros de garantizar la disponibilidad, calidad, regulación y financiación de los servicios públicos de conformidad con los criterios estipulados, entonces nos corresponde reflexionar juntos sobre su realidad práctica. Nos parece útil comprobar la adecuación de los principios citados y ejemplificar su alcance actual en los distintos Estados miembros.

El siguiente cuadro se inscribe en este proceso. Puede observarse cierta duplicación de encabezamientos.

<b>Ejemplos de principios y prácticas de servicios públicos</b>		
<b>Principios/ Objetivos</b>	<b>Lo que significan y representan</b>	<b>Ejemplos de normas/instrumentos vigentes</b>
Igualdad de acceso	Eliminación de la discriminación por razones de situación social o personal, ubicación geográfica o entre categorías de usuarios	BE: derecho al suministro mínimo de electricidad
Universalidad	Se impone la universalidad de la prestación de servicio, aunque vaya en contra de criterios de carácter comercial o de rentabilidad	
Continuidad y calidad del servicio	Obligación de mantener la prestación; mantenimiento de larga duración, inversión	NL: no a la privatización del sector del agua
Asequibilidad	Ayudas/control de precios ¿Limitación de beneficios?	BE: las empresas comerciales no tienen derecho a prestaciones familiares
Protección del usuario/consumidor	Información, corrección	Cartas del paciente
Concertación	Derechos de información, consulta y participación de los trabajadores Grupos de usuarios	
Control democrático	Transparencia, rendición de cuentas	Reguladores nacionales para los sectores liberalizados UE: ¿observatorio?
Solidaridad	intergeneracional (sistema educativo, atención a la tercera edad); a través de la compartición de riesgos (sanidad, por ejemplo); con los grupos vulnerables (accesibilidad de servicios esenciales y promoción de la integración y el empleo), y entre regiones (igualdad de precios)	Pensión colectiva Familias <i>sin hijos</i> , tanto para las personas enfermas como sanas Acceso de las personas con discapacidad, cuotas de empleo DE: "igualdad de condiciones de vida" en la Constitución UE: Fondos estructurales

<sup>10</sup> Carta de servicios de interés general de la CES y el CEEP, 2000.

<sup>11</sup> Hasta cierto punto muchos de los principios ya se recogen como "obligaciones de servicio público" en las directivas sectoriales (correos, telecomunicaciones, etc.)

15. El marco legal contemplaría otros aspectos, relacionados con los procedimientos de evaluación, financiación, etc. Podría además enunciar un conjunto de criterios para el desarrollo de servicios públicos paneuropeos (acceso a la Internet, por ejemplo) con cargo a los Fondos estructurales comunitarios, potenciando la expresión de la no discriminación y la solidaridad entre los ciudadanos de la UE y, quién sabe, echando los cimientos de un pacto europeo de cohesión económica y social.

### ***Proyección actual del marco jurídico para los servicios públicos***

16. La base jurídica del marco está siendo objeto de debate. La Comisión ha anunciado que, sean cuales sean las circunstancias, no se publicará texto alguno hasta ratificarse el Tratado Constitucional, no antes de 2006. El eurodiputado Werner Langen, uno de los principales actores del debate parlamentario sobre los servicios públicos, sigue cuestionando la competencia de la UE para regular los servicios públicos y la utilidad de un marco jurídico general. A la inversa, muchos eurodiputados y políticos nacionales entienden la necesidad de un marco, aunque sólo sea para contrarrestar los postulados de la propuesta de Directiva de servicios. En cooperación con otras organizaciones debemos animarles a tomar la iniciativa.

## Anexo 1

### **Overview of current EU issues affecting public services**

#### **Draft Services directive<sup>12</sup>**

The proposal for an EU Directive on Services in the Single Market, was published on January 13, 2004. The draft directive covers all services in Member States that are provided on a “*remunerated basis*”. Given this broad definition, this includes virtually all public services as these are generally paid for one way or another. All basic services (e.g. water, electricity, waste disposal) and even healthcare and social services come under the Directive. The impact of the Directive on public services and on social and labour law is a real concern. The directive introduces a “country of origin principle” under which service companies in each of the 25 EU member states can provide services solely in accordance with the law of their country of origin – not the country where the service is provided. There are only a limited number of exceptions to this principle.

The Directive is currently with the European Parliament. The Parliament must decide what to do now with the text.

#### **State Aids package**

On 18 February 2004 the Commission adopted a new regulatory framework for undertakings that provide services of general economic interest -SGEI. These proposals are still at a drafting stage and should be finalised in June 2005, possibly taking into account the views of Council and Parliament. The aim is to provide legal certainty regarding the funding of SGEI and the rules on state aids at EU level. This set of proposals include:

- **A Decision** exempting “small local services” e.g. social housing and hospitals (as well as maritime island transport) from the obligation of notification to the Commission;
- A revision of the **Directive on the transparency** of financial relations between member states and SGEI undertakings.
- A **Communication** interpreting the Altmark case. It will aim at clarifying the key notions of an “economic activity” and “impact on trade”, as well as the two elements of the fourth Altmark criterion, i.e. definitions of “competitive procedure” and “a well-run company”. This is likely to be the most important aspect of the package. A first draft was withdrawn following criticisms in Parliament that the Communication would pre-empt the consultation process launched in the SGI Green Paper.

In February 2005 the Parliament adopted a regressive opinion on the draft Decision. The opinion, drawn up by Dutch Liberal MEP In't Veld, challenges the exemptions of social housing and hospitals arguing these would lead to market distortions. It proposes instead to exempt services that do not exceed a certain amount of state aids. EPSU, Eurocities and other NGOs lobbied Parliament to maintain explicit exemptions for social housing and hospitals as well as for all local social services, to no avail. The final decision on this dossier rests with the Commission.

This package is separate from the wider revision of State aids rules aiming at refocusing subsidies to the most needy regions of the EU

---

<sup>12</sup> See also EPSU's emergency resolution on the services and EPSU's *10 points why we say NO to the directive*

### **Public Procurement directives<sup>13</sup>**

The European Directives on Public Procurement are another influence on public services. The European Commission has used these Directives to limited the influence of public enterprises. The Directives specify the procedures that need to be followed if a public contract is brought on the market. Contracts must be awarded on a non-discriminatory basis and in a transparent manner. This means that all companies in the EU should be able to bid for such contracts.

The public procurement rules mean that a municipality will find it difficult to use its locally generated public funds to stimulate local business, employ long-term unemployed, or that public authorities can have a hard time to justify public procurement policy to achieve national policy objectives. And there are similar questions as regards the respect for relevant collective agreements by those who win the contract, or the use of social and environmental criteria.

A number of rulings of the European Court of Justice have reduced the space for public enterprises further. While the European Court of Justice has settled some cases concerning social and environmental criteria positively, allowing the use of these criteria, it has had a very restrictive interpretation of what it concerns in-house contracts or contracts under the authority of a public authority. The European Commission has relied on the European Court of Justice to limit the space for public authorities to give contracts to public companies. There are three cases in this regard of importance: Teckal, Altmark and Halle.

The rulings of the Court of Justice are interpreted by the Commission to mean that even if a local authority gives a contract/ concession to a 100% owned municipal company, but which is distinct from the municipality, this contract should be put on the market. Similarly, if two or more municipalities join together in an inter-municipal company, the Commission (Internal Market) argues that such a contract should be brought on the market.

The Commission also seeks to narrow what can come under a concession. The argument is that concessions remove certain services from the market (as they can no longer be bid for or be contested) hence the duration of concessions should be limited. Also, as some concessions include not only the primary activities, like the distribution of drinking water, but also other services such as meter-reading, invoicing etc. the scope of the concessions should be more limited. This discussion is in some respects similar to the one in the electricity and gas sector. The Commission has argued that generation, transmission and distribution activities should be unbundled and run by companies with distinct legal personalities rather than in an (vertically) integrated manner. The Commission has gone a step further in internal notes arguing that services like meter-reading could also be unbundled from the core activities.

### **Upcoming Communication on “social” SGI**

The White Paper on Services of general interest did announce a Communication to recognise the specificity of "social" public services and further clarify the impact of Community rules on the functioning and modernisation of these services. The Communication may cover a broad range of activities: Statutory social protection schemes, supplementary social protection schemes, income protection, health and social care

---

<sup>13</sup> There are several directives. The most important are: Directive [2004/18/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts; Directive [2004/17/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors. These directives do not regulate concessions.

services, access to employment services, support for families including child care, services to promote social integration and to support people in difficulties (e.g. homelessness, drug dependence, disability, mental or physical illness), education and training, and social housing. It is understood that the publication of the Communication is being delayed in view of the discussion on the implications of the services directive for health and social services.

### **Green Paper on PPPs and Community law on public contracts and concessions and public procurement**

PPPs are now found in most areas of public services. In EPSU's response<sup>14</sup> we said that the Green Paper was not the right starting point to develop EU policy on PPPs. The main question that needs to be addressed, namely not whether a PPP should be done this way or that, but whether it should be done at all. While the Green Paper acknowledges that *"recourse to PPPs cannot be presented as a miracle solution for a public sector facing budget constraints. Experience shows that, for each project, it is necessary to assess whether the partnership option offers real value added compared with other options..."* (para 5), it fails to discuss these other options, and does not elaborate at any point on how this assessment should be carried out, or on what principles such an evaluation should be made.

The Green paper looks at PPPs exclusively from the perspective of competition policy and the interest of private economic operators. It ignores issues linked to the broader, long-term public interest and to social and employment concerns. It does not evaluate PPPs or show that they provide "value for money". It assumes that the private sector is better than the public sector and so it can ignore all evidence to the contrary.

In EPSU's view, the Commission should produce a report which addresses:

- The risks and problems experienced with PPPs
- The dangers for public authorities in entering into long-term deals with the private sector
- The need to protect public services, their workers, and citizens from erosion of quality by commercial opportunism
- The economic and social case for public sector investment and provision of services.

The Commission has indicated that it will publish a "technical" summary of responses received to the Green Paper in April/May 2005 and political follow-up is expected in the autumn.

### **GATS**

The pressure to make the EU more competitive is mirrored at international level. The European Commission, in its role as negotiating partner for the EU has formulated a pro-liberalisation agenda regarding world trade. The Green Paper on SGI stated that in the GATS negotiations the *"European Community has freely decided to undertake binding commitments in respect of certain services of general interest already open to competition within the internal market."* It does not specify which these services are, but it claims that the commitments *"have so far had no impact on the way in which services of general interest are regulated in Community law. They have had no impact on the way in which they are financed."* EPSU has called on the European Commission to recognise the limits of its negotiating mandate and demanded a coherent EU policy to be applied to both internal and external trade. The exclusion of health, education, research, culture, social services and water from any trade obligations must be made unequivocal.

---

<sup>14</sup> This was adopted by EPSU's Steering Committee in 2004