



Políticas de la Unión Europea incidentes en los Servicios sociales.

SIPOSO

3 de Junio 2011

Fernando Casas Mínguez

UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA.

Fernando.casas@uclm.es

Introducción.

- La estrategia de los Gobiernos europeos el año 2000 es impulsar el mercado único.
- Reflejo de este impulso es la adopción de la Directiva de servicios (*Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*).
- Nuestro propósito es doble: de un lado reflexionar sobre la directiva
- De otro esbozar hacia dónde apuntan las orientaciones europeas en materia de servicios sociales, a partir de la adopción de la Directiva del mercado de servicios.

ÍNDICE

- Estrategia de Lisboa
- Agenda de política social
- Mercado de servicios
- La situación desequilibrada de los Servicios públicos.
- Políticas de la Unión y Servicios sociales.
- Conclusiones.

Estrategia de Lisboa

- El Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000) fija para la Unión Europea el objetivo estratégico de *"convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social"*.
- En Lisboa se acuerdan los parámetros que deben regir la Agenda económica y social de Europa para la próxima década (2000-2010).
- Los compromisos acordados en **Lisboa proporcionan el fundamento político para la adopción de una estrategia** global de medidas económicas y sociales que se refuerzan mutuamente.

Estrategia de Lisboa y modelo social.

- La estrategia se presenta como expresión de modernización de la economía, a fin de **proteger el modelo social** europeo ante los mercados globales, el cambio tecnológico, la presión sobre el medio ambiente y el envejecimiento de la población.
- En opinión de Habermas ante la falta de motivación por la unión política, las decisiones económicas se justifican con referencias a las amenazas para el modelo social europeo y la conveniencia de preservarlo
- Este afán por la protección del modelo social se concreta en la Agenda de Política Social.

La Agenda de política social.

- En diciembre de 2000, el Consejo Europeo aprueba la *Agenda Social Europea*, en la que se definen, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa las prioridades de actuación concretas, para los siguientes años, en torno a seis orientaciones estratégicas, en todos los ámbitos de la política social.
- 1. Consecución de “un mayor número y una mejor calidad” de los puestos **de trabajo**.
- 2. “*Anticipación a los cambios del entorno laboral desarrollando un nuevo equilibrio entre **flexibilidad y seguridad**”.*
- 3. Lucha “*contra cualquier forma de exclusión y de discriminación*” para favorecer la **integración social**.
- 4. *Modernización de la **protección social**.*
- 5. *Fomento de la **igualdad entre el hombre y la mujer**.*
- 6. *Refuerzo de la **dimensión social de la ampliación** y de las relaciones exteriores de la Unión Europea.*

Objetivos y principio.

- La Agenda tiene como **objetivo permitir la interacción positiva y dinámica de la política económica, social y de empleo y el acuerdo político para movilizar a todos los agentes** clave para trabajar conjuntamente en pro de la consecución del nuevo objetivo estratégico.
- La Agenda asume que es precisa la **modernización y la mejora del modelo social europeo** para apoyar el dinamismo económico y que se realicen **reformas generadoras** de empleo.
- Un principio rector de la nueva Agenda de política social será reforzar el papel de **la política social como factor productivo**.
- La Agenda forma parte de una estrategia positiva que combina dinamismo, innovación y competitividad con más y mejores trabajos y cohesión social.

Mercado interior clave en la estrategia de Lisboa.

- El Consejo Europeo de Lisboa considera como elemento clave de su propuesta **completar el mercado interior**.
- La Comisión presentó una nueva estrategia para el mercado interior: **eliminar los obstáculos a los servicios**.
- Es importante para la Unión incrementar la calidad y competitividad del **sector servicios** porque se concibe como **el motor de la economía europea**.
- De los servicios dependen la competitividad de las empresas y la calidad de vida de los ciudadanos europeos.
- Por todo ello hay que eliminar los obstáculos que obligan a desarrollar las actividades de servicios a nivel nacional más que a nivel de mercado interior.

La estrategia del mercado interior de servicios.

- **El objetivo** de crear un verdadero mercado interior de servicios requiere de una estrategia
- Que sea **exhaustiva**: es decir que abarque todos los sectores de servicios y sus interrelaciones.
- **Simple** : Prestar servicios de Amsterdam a Atenas deberá ser tan simple como lo es de Amsterdam a Rotterdam.
- **Cambiante**: Los Gobiernos deberán mantener al día la legislación y las normativas, pero no a costa de crear nuevos obstáculos al mercado interior.
- Y **coherente con otras políticas**: lo que quiere decir que la estrategia para liberalizar los servicios debe ir acompañada por una vigorosa aplicación de la política comunitaria sobre competencia.
- La estrategia **se concreta en la propuesta de directiva** de Servicios: COM (2004) 21 de 13.1.2004, conocida como directiva Bolkenstein.

Informe Wim Kok (Kok, 2004).

- Para reforzar este **renovado compromiso por el mercado se invoca** el informe del Grupo de Alto Nivel, presidido por Wim Kok (Kok, 2004).
- El citado informe incluye la realización del mercado único de servicios, entre las medidas para hacer de Europa un lugar atractivo para invertir y trabajar.
- El énfasis del Informe Kok sobre la necesidad de liberalizar el sector servicios **se sustenta en los datos y en una suerte de predicción.**
- El **dato** es que casi la totalidad de los nuevos empleos creados en la UE durante 1997-2002 ha sido en el sector servicios.
- Según **la previsión** se estima que, en la hipótesis de que tuviera lugar la liberalización del sector servicios, podría registrarse un aumento neto de 600.000 puestos de trabajo.

Propuesta directiva.

- La propuesta de Directiva de la Comisión (Bolkenstein) relativa a los servicios en el mercado interior, trata de **convertir en realidad el potencial de crecimiento y creación de empleo del sector servicios.**
- Para llevar a cabo tal cometido regula **la libertad de establecimiento y creación** de los servicios (**incluidos los públicos: sociales y de salud**) **suprime obstáculos** como los regímenes de **autorización** laboriosos (artículos 10 al 13);
- Propone la **simplificación de los trámites** administrativos (arts. 5 al 8) y los requisitos discriminatorios.
- Asimismo **borra las dificultades para prestar servicios desde otro Estado miembro**, apuntando que ello está impidiendo el desarrollo de servicios en el mercado interior.
- De otra parte, señala una serie de **principios** que deben respetar los **regímenes de autorización** como el **principio del país de origen**, en virtud del cual el **prestador del servicio está sujeto únicamente a la ley del país en que esté establecido (art. 16).**

Sospechas sobre el proyecto de Directiva.

- El proyecto de Directiva va a resultar doblemente sospechoso. Genera sospechas **por el procedimiento seguido** en su elaboración; dado que se consideró innecesario consultar a los interlocutores sociales, con el pretexto de que el tema del mercado interior de Servicios **no era una medida de política social**.
- Pero tan preocupante como el procedimiento se considera **su contenido**. En esencia, se llegó a percibir el proyecto como una **amenaza al modelo económico y social europeo**.
- Las razones para ello eran variadas, entre otras se alegaban las siguientes:
 - que **erosionaba los derechos humanos y la protección social**;
 - **que atentaba al derecho laboral**, promovía la **desregulación competitiva** y la competencia a la baja;
 - que promovía **la liberalización de servicios públicos** y de los servicios de interés económico general y, en fin, que acabaría perjudicando la prestación de servicios esenciales de los ciudadanos

Debate sobre la propuesta de Directiva

- La propuesta de Directiva presentada por la Comisión [COM (2004) 2 de 13.1.2004] al Parlamento Europeo, va a ocasionar un debate sobre las responsabilidades de la UE, y si la UE debe adoptar un marco global para los servicios de interés general.
- La cuestión que se plantea es “ *determinar el papel que corresponde a los poderes públicos en una economía de mercado para garantizar, por una parte, el buen funcionamiento del mercado y el respeto a las reglas del juego por parte de todos los agentes implicados y,*
- *Por otra, para salvaguardar el interés general, especialmente la satisfacción de las necesidades esenciales de los ciudadanos y la preservación de los bienes públicos, cuando el mercado, por sí solo, no puede asegurar estos aspectos”.*

Modificación de la Directiva

- La directiva finalmente aprobada **suprime el principio del país de origen, permite a los Estados aplicar normas nacionales** en interés público y **excluye** de su aplicación a una amplia gama de **servicios de interés general**.
- En respuesta a los conflictos y tensiones ocasionados se redacta la polémica Directiva en sentido negativo.
- *“ La presente Directiva no trata la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios (art.1.2);*
- *“No afecta al derecho laboral (art.1.6)” ..”..no afecta al ejercicio de derechos fundamentales..(art.1.7)”;*
- *No se aplicará a las actividades siguientes: “Servicios no económicos de interés general (art.2.2) “los servicios sanitarios...(2.2f) ;“ los **servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado”(2.2j)....***

Directiva de servicios y los servicios públicos (o servicios de interés general SIG).

- Aprobada la Directiva, la Comisión anunció que adoptaría una **Directiva marco sobre los servicios de interés general (servicios públicos)**, para su protección frente a las normas de la competencia que rigen en el mercado interior de servicios.
- Pero este compromiso no se cumple, sino que **se suple mediante el Protocolo y un nuevo artículo en el Tratado (artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE)**.
- En síntesis el **Protocolo sobre los servicios de interés general anexo al Tratado de Lisboa** (Tratado de la Unión, Protocolo n.º 26 Sobre los servicios de interés general) **establece la competencia exclusiva de los Estados miembros en relación a los servicios de interés general (artículo 2 del Protocolo);** indicando que los Estados son los competentes para prestar, encargar y organizar estos servicios de interés general **que no tengan carácter económico.**

Servicios de interés general (SIG)

- Conviene aclarar que la Unión evita emplear la expresión de servicios públicos.
- Cuando habla de servicios públicos el término que utiliza es el de Servicios de interés general (SIG).
- También hay que decir que la Unión no define los SIG.
- Señala que los SIG son servicios **sometidos o no a la disciplina del mercado** (diversidad de estados), que las autoridades públicas consideran de interés general y, por tanto, están sometidos a obligaciones específicas de **servicio público**.
- Los SIG abarcan una amplia gama de **actividades**, que van desde la energía a los servicios postales, la atención a la salud, la educación y los servicios sociales.
- Poseen dimensiones diversas, unas de ámbito europeo o mundial y otras de ámbito local; y también **diferente naturaleza**, según que estén o no sometidos a la disciplina del mercado.
- Los Servicios de Interés General incluyen servicios de naturaleza económica y no económica y constituyen una **realidad compleja** y en constante evolución.

Problema con los SIG.

- Se plantea el problema de que como **la distinción entre un servicio económico y no económico de interés general no acaba de estar clara en la práctica.**
- **Esta distinción es importante**, porque los servicios económicos de interés general están sujetos a las normas comunitarias de la competencia.
- Al no existir claridad cunde un temor difuso, a saber, que se genere incertidumbre para autoridades públicas, prestadores de servicio, organismos reguladores, ciudadanos y sociedad civil.
- A este respecto, **las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea** (TJUE) señalan que lo que determina si las actividades se consideran económicas o no económicas, no es el sector o el estatuto de la entidad que lleva a cabo un servicio (empresa pública, o privada o asociación de empresas o administración pública), ni la manera en que se financia, sino la **naturaleza de la actividad** propiamente dicha.
- En la práctica esto significa que **una entidad puede** dedicarse a actividades económicas como a no económicas y, por tanto, **estar sujetas a normas de la competencia en algunas actividades pero no en otras.**

Incertidumbres y conflictos.

- En última instancia se puede afirmar que genera incertidumbre **la decisión de la Comisión de no definir los servicios de interés general a nivel europeo** (tales como sanidad, educación, servicios sociales o vivienda social), **ni las circunstancias bajo las cuales quedarían exentos de la aplicación de las normas de competencia.**
- En la práctica está teniendo lugar un **deslizamiento de los servicios de interés general** que pasan a ser considerados económicos y, por tanto, sujetos a las reglas del mercado y la competencia de la UE, esto es, dejan de ser servicios públicos regulados por los Estados.
- Este deslizamiento, al que está contribuyendo el TJUE, está dando lugar a **conflictos como puede comprobarse en los distintos planteamientos del Informe Monti y de la Confederación** europea de sindicatos (CES).

Crisis y tensiones sobre el mercado de servicios

- El presidente de la Comisión europea encargó a Mario Monti un Informe para dar ímpetu al mercado único, generar energía y confianza, superando las diferencias existentes y ofrecer nuevas metas.
- En **opinión de Monti “los Estados miembros deben aplicar plenamente la Directiva de servicios cuanto antes”**.
- Apunta el Informe que los beneficios económicos potenciales de la aplicación de la Directiva de servicios oscilan entre los 60 mil millones y 140 mil millones, lo que representa un potencial crecimiento de entre 0,6% y 1,5% del PIB (Monti, 2010).
- La hipótesis de trabajo con la que opera el Informe es que **“el mercado único es hoy menos popular que nunca, si bien Europa lo necesita más que nunca”**.

Confederación europea sindicatos (CES).

- La CES manifiesta su preocupación por el impacto del mercado interior sobre el modelo social de Europa.
- En opinión de la CES procede admitir que la crisis ha acabado definitivamente con la “vieja estrategia de Lisboa”- el entrecomillado es nuestro (CES 2010b).
- De ahí que la CES no acepte que la Comisión, en el marco de su estrategia para el mercado interior, y de su programa “UE 2020”, continúe con su política de liberalización y privatización, y menosprecie la importancia de los servicios públicos.

Propuesta de la CES.

- La propuesta de la CES en esta situación de profunda crisis es que la Unión garantice la financiación de los servicios públicos, como una inversión en el futuro de la economía social de mercado en Europa.
- Asimismo propugna la necesidad de establecer un marco para servicios públicos de calidad que apoyen el cumplimiento de su misión de interés general.
- Considera que la lógica del Tratado de Lisboa es de mayor apertura en el debate sobre los servicios de interés general.
- De ahí que la CES insiste en promover los servicios públicos convencida de que el nuevo artículo 14, conjuntamente con el protocolo anexo al Tratado de Lisboa obligan a actuar en aras de lo público, abandonando el prejuicio ideológico (CES 2010).
- En suma, solicita a la Comisión que formule una propuesta legislativa sobre la base del nuevo artículo 14. En este sentido la demanda concreta es de elaborar reglamentos que refuercen la misión de “servicio público” de los servicios públicos o servicios de interés general.

Servicios sociales y la Unión

- Los servicios sociales excluidos de la Directiva de servicios **no les afecta las normas del Tratado** sobre mercado interior y competencia.
- El Tratado (art.14) habla de que son **parte de los valores comunes de la Unión,**
- La Comisión afirma que los servicios sociales son los **pilares de la sociedad y de la economía** europea, esenciales para la vida cotidiana de los ciudadanos y las empresas.
- Desempeñan un **papel importante en cuanto a asegurar la cohesión social, económica** y territorial de toda la Unión.
- Y son **vitales para** el desarrollo sostenible de la UE en términos de mayores niveles de empleo, crecimiento económico, inclusión y bienestar.

Descripción y rasgos de los servicios

- La Unión Europea entiende por Servicios Sociales, en primer término, *los regímenes de **seguridad social obligatoria y complementaria***
- Los *demás **Servicios esenciales prestados directamente a la persona***, que tienen una **función de prevención y de cohesión social y aportan una ayuda** personalizada
- Señala que para poder abordar las variadas necesidades de los ciudadanos (proteger contra los riesgos, apoyar a las familias, salvaguardar los derechos y producir cohesión social), los servicios sociales requieren tener **amplia cobertura** y ser **personalizados**.
- Deben ser concebidos y **prestados de manera integrada y al tratarse de servicios de proximidad**, con frecuencia entrañan una relación personal entre el beneficiario y el proveedor de servicios.

Características organizativas.

- La Comisión señala que los Servicios sociales poseen, desde el punto de **vista organizativo**, una o varias de las características siguientes:
- Funcionamiento sobre la base del **principio de solidaridad** o universalidad.
- Dependen de la **financiación pública** para garantizar la igualdad de acceso,
- Carácter **polivalente y personalizado** de las respuestas a las distintas necesidades, para garantizar los derechos humanos fundamentales y proteger a las personas más vulnerables;
- En la prestación de los servicios sociales desempeñan un papel importante **proveedores sin afán de lucro**.
- Participación de **voluntariado y**, en tal sentido, expresión de solidaridad ciudadana.
- **Integrados en la tradición** cultural o local.
- Relación asimétrica entre prestadores y beneficiarios que **no se puede asimilar a una relación comercial** de tipo proveedor-consumidor y que requiere la aplicación de la fórmula del pago por terceros.

Expansión y competencia Estatal.

- La Comisión señala que los Servicios Sociales **constituyen un sector en plena expansión**, tanto en materia de crecimiento económico como de creación de empleo.
- Reconoce que es esencialmente **responsabilidad de los poderes públicos de los Estados** decidir la naturaleza y el alcance de estos servicios.
- De acuerdo con el **principio de subsidiariedad** (*según el cual la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados y puedan alcanzarse mejor a nivel comunitario*), las **facultades y responsabilidades de la UE en este ámbito son limitadas**
- Y en el ejercicio de sus competencias, **los poderes públicos pueden decidir ofrecer los servicios o encomendarlos** a otras entidades, que pueden ser públicas o privadas, y actuar por motivos lucrativos o por otros motivos no lucrativos.

Cooperación de UE y Estados

- No obstante, considera la Comisión que **la UE**, con su mezcla de valores compartidos, normas comunes y mecanismos de solidaridad, **se encuentra en una posición única para trabajar en asociación con los Estados miembros** y las partes interesadas, con vistas a **gestionar los cambios socioeconómicos, en particular los producidos** por la globalización y la tecnología.
- Por tanto, de conformidad con el mencionado principio de subsidiariedad y el de **proporcionalidad** (según la cual ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para la consecución de los objetivos del Tratado), **la UE interviene en el marco de las competencias que le confiere el Tratado** y en el grado que se requiere.
- Su actuación **debe respetar la diversidad de las situaciones existentes en los Estados miembros y el papel que compete a las autoridades nacionales, regionales y locales** en cuanto a garantizar el bienestar de sus ciudadanos y favorecer la cohesión social, procurando al mismo tiempo la calidad del servicio.

UE y la Modernización de los servicios.

- En virtud de lo cual la UE se siente legitimada para promover la **modernización de los Servicios** sociales.
- La idea que se defiende es el de **una protección social** que **no sólo ofrece redes de seguridad** a los más desfavorecidos, **sino que** contribuye a facilitar la capacidad de **adaptación profesional** y a **conseguir resultados económicos**.
- En el lenguaje comunitario con modernización se está haciendo referencia a la **estrategia de reforma de la protección social para hacer frente a los desafíos** a los que se enfrentan los Estados de la Unión (mundialización económica, cambio tecnológico, envejecimiento..).
- El desafío fundamental de estos servicios es mantener su calidad y alcance en el contexto de la presión cada vez mayor sobre las finanzas públicas.

Modernización disciplina y mercado de servicios.

- Esta modernización se enmarca en el objetivo general de lograr que los regímenes de protección social sean **viables, adecuados y asequibles para todos**.
- Se fundamenta en la **necesidad de respeto de la disciplina presupuestaria**, de conformidad con los Tratados y con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, según la declaración relativa al artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE.
- El punto de partida del proceso de modernización es que las **políticas sociales deben ser flexibles y dar respuesta a los cambios**.
- La Comisión es partidaria de lograr que los servicios sean **operativos a la vez que se preserva el modelo social europeo**.
- La operatividad va más allá de que su actuación se realice de acuerdo con los criterios clásicos de interés general, universalidad, transparencia, continuidad, accesibilidad, etc., que se reconocen como misiones de los servicios sociales, más bien **está relacionada con las condiciones y modalidades de organización**.

Dimensiones de la modernización

- Por encima de la diferente organización de los servicios sociales en los Estados miembros, **la Comisión sugiere** determinados **aspectos generales** relacionados con la **calidad** de los servicios, formas de **organización, sistemas de gestión y de financiación**, a saber:
- Introducción de **métodos de evaluación** comparativa (*benchmarking*), controles de calidad e implicación de los usuarios en la gestión,
- **Descentralización de la organización** de servicios hacia el nivel local o regional,
- **Externalización de las áreas del sector público hacia el sector privado**, con unas autoridades públicas que pasan a ser reguladoras, guardianas de una «competencia regulada» y de una buena organización a escala nacional, local o regional.
- **Desarrollo de colaboraciones público-privadas institucionalizadas y recurso a otras formas de financiación complementarias de la financiación pública.**

Algunas conclusiones: Lisboa y mercado.

- Nuestro propósito ha sido esbozar las políticas europeas dirigidas a ampliar el mercado único, a partir de la cumbre de Lisboa y la adopción de la Directiva 2006/123/CE, sobre el mercado interior de servicios (conocida como directiva Bolkestein).
- El conflicto ocasionado por la elaboración de la directiva de servicios es un indicador del debate actual en torno al mercado y los servicios públicos que está planteado en la Unión.
- Nos ha interesado llamar la atención respecto al riesgo que puede suponer el que contemos con una Directiva marco sobre la liberación de los servicios, sin que dispongamos de otra Directiva (o eventualmente reglamento) que permita garantizar las finalidades del servicio público.

Los riesgos de la directiva de servicios

- La Directiva sobre el mercado interior de servicios, promovida por razones económicas y de eficacia, intenta **impulsar el mercado interior de servicios sin mantener el equilibrio** entre la apertura de **los mercados** y la preservación de **los servicios públicos**, los derechos sociales y los derechos de los consumidores.
- Genera **incertidumbre**, sobre todo en el actual contexto de crisis y ante las sentencias del TJUE, la decisión de la Comisión de **no definir los servicios de interés general** a nivel europeo, ni las circunstancias bajo las cuales quedarían exentos de la aplicación de las normas de competencia.
- En opinión del **Consejo Económico y Social Europeo** es preciso que, como establece el art. 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, mediante iniciativas legislativas se **aporte claridad y las garantías necesarias**, teniendo en cuenta la naturaleza y las particularidades de los distintos tipos de servicios (sociales, de inserción al empleo, ayudas a personas desfavorecidas, discapacitados, vivienda social).

Servicios sociales y modernización.

- Esta falta de claridad pudiera afectar especialmente a los Servicios sociales.
- Según el Tratado es **responsabilidad de los poderes públicos de los Estados** decidir la naturaleza y el alcance de los Servicios Sociales.
- **No obstante la Comisión que impulsa su modernización hace sugerencias respecto a la calidad de los servicios, formas de organización, sistemas de gestión y de financiación**
- Hay que estar atentos sobre las propuestas de modernización de los servicios sociales y analizar sus resultados.
- Entre las preguntas que obviamente nos podemos formular estarían las siguientes: ¿qué se pretende con esta modernización garantizar el derecho de los ciudadanos o debilitarlo, favorecer el acceso a los servicios o limitarlo, abaratar el precio o mejorar la calidad de la prestación, privatizar las empresas o privatizar la protección?