



POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA INCIDENTES EN LOS SERVICIOS SOCIALES



El día 2 de junio del presente año, dentro de las X Jornadas del SIPOSO, el profesor Fernando Casas Mínguez, de la Universidad de Castilla-La Mancha, ofreció una exposición magistral sobre "Políticas de la Unión Europea incidentes en los servicios sociales". Este boletín incluye un amplio resumen de la misma y sus referencias bibliográficas.

Fernando Casas

RESUMEN

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo del 2000 adopta un programa de reformas económicas para convertir a la Unión Europea (UE) en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Un aspecto fundamental de este programa plurianual (2000-2010) es una reforma estructural de gran envergadura: la realización del mercado interior de servicios. En nuestra exposición esbozamos la eventual incidencia que en los servicios sociales pueda tener esta política.

Para ello comenzamos hablando de la cumbre de Lisboa y la Directiva de Servicios, que pretende llevar a cabo la estrategia de Lisboa. A continuación nos referimos a la situación de incertidumbre en que se encuentran los servicios públicos -y dentro de ellos los servicios sociales-, al no existir una definición sobre esos servicios en la UE, ni claridad sobre las circunstancias en que los servicios públicos quedan exentos de la aplicación de las normas de la competencia, que rigen en la UE. Y finalizamos comentando la estrategia de modernización de los servicios sociales, por su posible incidencia en la configuración de esta rama de la protección social.

La Estrategia de Lisboa y la Directiva de Servicios

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 adopta el acuerdo de convertir a Europa "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". La estrategia se plantea como una reforma para proteger el denominado "modelo social europeo" ante los mercados globales, el cambio tecnológico, la presión sobre el medio ambiente y el envejecimiento de la población. Un aspecto clave de la estrategia de Lisboa es impulsar el mercado interior de servicios. Se trata de un compromiso sustancial, que afecta a la política económica de los Estados, pero que contraen los jefes de los gobiernos sin contar con sus ciudadanos. Un cambio económico fundamental que puede tener gran transcendencia política para los ciudadanos y los sistemas de protección.

Pasando por alto el debate sobre la legitimidad democrática de la opción escogida, lo que pretende la estrategia de Lisboa es suprimir los obstáculos existentes para la creación del mercado interior de servicios, que es considerado como el motor actual de la economía europea (generan casi el 70% del PIB y de los empleos). Alcanzar el objetivo de crear el mercado interior de servicios requiere de una estrategia exhaustiva, simple, cambiante y sobre todo coherente. Esto quiere decir que la estrategia de liberalizar los servicios debe ir acompañada de una vigorosa aplicación de la política comunitaria sobre competencia.

La estrategia de Lisboa se concreta en la propuesta de Directiva COM (2004) 21 de 13.1.2004 sobre la liberalización del mercado de servicios, que fue conocida como directiva Bolkenstein. El objetivo de esta propuesta es crear un marco jurídico que suprima los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores de los servicios y a la libre circulación de los servicios entre los Estados miembros. La expectativa es que refuerce los derechos de los ciudadanos-destinatarios de los servicios- y mejore la calidad de los servicios.

Apoyando la necesidad de la propuesta de Directiva va a aparecer el Informe del Grupo de Alto nivel presidido por Win Kok (Kok, 2004). El Informe Kok justifica la necesidad de liberalizar el sector servicios fundándose en datos y una suerte de previsión. Según se puede constatar por los datos recogidos, casi la totalidad de los nuevos empleos creados en la Unión durante 1997-2002 ha sido en el sector servicios. Y según la previsión, en la hipótesis de que tuviera lugar la liberalización podría registrarse un aumento neto de más de medio millón de puestos de trabajos.

Nos interesa destacar de la propuesta de Directiva dos aspectos. De un lado que regula la libertad de establecimiento y creación de servicios (art. 10 al 13) incluyendo los servicios públicos (como servicios sociales y de salud). Del otro que, al tiempo que suprime los obstáculos para prestar servicios desde otro Estado, señala que el prestador del servicio está sujeto únicamente a la ley del país en que esté establecido (el denominado "principio del país de origen" recogido en el art. 16).

La propuesta de Directiva va a dar lugar a enconados debates en el Parlamento y a euro-manifestaciones convocadas por la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Se va a arremeter contra la Directiva de servicios por promover la liberalización de los servicios públicos, sin garantizar la satisfacción de las necesidades esenciales de los ciudadanos y los bienes públicos, cuando el mercado por sí solo no puede. Pero además se subraya que con su principio del país de origen, la propuesta atenta el derecho laboral, erosiona derechos humanos, ataca la protección social y promueve la competencia a la baja.

Los Servicios públicos en la Unión Europea

La Directiva de servicios fue finalmente aprobada. Pero el texto definitivo excluye de su aplicación una amplia gama de servicios públicos. O mejor dicho, de servicios de interés general, porque en la terminología comunitaria se ha decidido no hablar de servicios públicos. En concreto la Directiva de servicios va a excluir los servicios de salud y determinados servicios sociales. Y lo que es también muy importante, en la Directiva se suprime el principio del país de origen.

Al tiempo de su aprobación la Comisión adquiere el compromiso de presentar una Directiva marco sobre los servicios públicos, para garantizar su protección frente a las normas de la competencia que van a regir en el mercado interior de servicios. Pero este compromiso la Comisión no lo cumple, sino que lo suple mediante el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la inclusión de un Protocolo anexo al Tratado (Protocolo nº 26) sobre los servicios de interés general. En síntesis lo

que establece el Protocolo es que los Estados son los competentes para prestar, encargar y organizar los servicios públicos que no tengan carácter económico.

El problema que la ausencia de una Directiva marco sobre los servicios públicos plantea es que, como la distinción entre un servicio económico y no económico no es clara en la práctica, se genera incertidumbre. Por lo tanto, la decisión de la Comisión de no definir los servicios públicos a nivel europeo (como sanidad, educación, servicios sociales o vivienda social), ni señalar las circunstancias bajo las cuales quedan exentos de la aplicación de las reglas de la competencia está ocasionando conflictos. En parte motivados porque en las entidades de servicios públicos coexisten actividades económicas y no económicas, esta particularidad genera indefinición y propicia que, mediante sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, esté teniendo lugar un progresivo deslizamiento en los servicios públicos, ampliándose el número de los que pasan a ser catalogados como económicos. El asunto tiene transcendencia porque, en última instancia, muchos dejan de ser servicios públicos regulados por los Estados y pasan a ser servicios económicos y, en cuanto tales, pasan a quedar sometidos a las reglas del mercado y de la competencia de la Unión.

La Confederación Europea de Sindicatos viene manifestando su preocupación por el impacto que la expansión del mercado interior está teniendo en el modelo social europeo. En opinión de la CES lo que procede es admitir que la crisis ha acabado con la "vieja estrategia de Lisboa". En consecuencia la CES es contraria a que el nuevo programa de la "UE 2020" continúe con la política de liberalización, privatización y menosprecie la importancia de los servicios públicos.

La CES, apoyándose en el art. 14 y el Protocolo anexo al Tratado de Lisboa, señala que la Unión está en estos momentos obligada a actuar en aras de lo público. De ahí que solicite a la Comisión que formule una propuesta legislativa que refuerce la misión de servicios públicos de los servicios de interés general. La proposición de la CES difiere de la contenida en el Informe que, por encargo de la Comisión, realiza Mario Monti. Partiendo de la hipótesis de que "el mercado hoy es menos popular que nunca, si bien Europa lo necesita más que nunca" propugna el Informe Monti que los Estados apliquen cuanto antes la Directiva de servicios.

Los Servicios sociales y las propuestas de modernización de la UE

La Comisión se refiere a los Servicios sociales como pilares de la sociedad y la economía europea, esenciales para la vida cotidiana y de gran importancia para asegurar la cohesión social, económica y territorial. Destaca la Comisión como rasgos de los Servicios sociales europeos que dependen de la financiación pública, poseen una amplia cobertura, deben ser concebidos y prestados de manera integrada, tienen carácter polivalente y personalizado y que en su prestación desempeñan un papel importante proveedores sin afán de lucro. Asimismo subraya que este sector, cuya organización corresponde a los poderes públicos de los Estados, se encuentra en plena expansión.

Ciertamente la Directiva excluye los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a las familias y personas, temporal o permanentemente necesitadas, en la medida que sean prestados por el Estado, prestadores encargados por éste o asociaciones de beneficencia reconocidas por el Estado. Pero aunque la UE tiene en este ámbito competencias limitadas, advierte la Comisión que puede intervenir, respetando la diversidad y el papel que compete a las autoridades de los Estados, y de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, para promover la modernización de los Servicios sociales. Quizá esta estrategia de modernización sea la fórmula (una vez frustrado el plan de liberalización con la

Directiva) para incidir en la reconfiguración de los Servicios sociales, cuya organización según el Tratado es competencia de los Estados.

La necesidad de modernización se va a apoyar, al mismo tiempo, en la necesidad de lograr que sean viables, adecuados, asequibles y respeten la disciplina presupuestaria (según el art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Entre las propuestas concretas que plantea la Comisión en orden a la modernización de los servicios sociales, unas están relacionadas con la organización (propone su descentralización hacia el nivel local o regional). Otras tienen que ver con los sistemas de financiación, en concreto sugiere el recurso a formas de financiación complementarias de la pública y desarrollo de colaboraciones público-privadas. Por último, hay propuestas sobre los sistemas de gestión; a este respecto se incluyen, por una parte, la conveniencia de introducir métodos de evaluación comparativa, controles de calidad e implicación de los usuarios en la gestión; y por otra, se invoca la externalización de las áreas del sector público al sector privado, con unas autoridades públicas que pasan a ser reguladoras y guardianas de lo que se denomina una "competencia regulada".

Habida cuenta de la importancia de la modernización de los servicios sociales, que se viene auspiciando desde la Comisión Europea, parece de lo más aconsejable estar atentos a cómo se desarrolle el proceso de su puesta en práctica. Entre las preguntas que al respecto nos podríamos plantear se me ocurren las siguientes, a saber: ¿qué se pretende con la modernización de los servicios sociales, garantizar mejor los derechos de los ciudadanos o debilitarlos, favorecer el acceso a los servicios o limitarlo, abaratar el precio o la mejora continua de la calidad de los servicios, privatizar las empresas o privatizar la protección?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ATTAC (2005): *Manifiesto del Comité de apoyo contra la Directiva Bolkestein*. Madrid, octubre de 2005. URL: <http://www.attacmadrid.org/d/6/051007130011.php>

2. Comisión Europea (2000): *Agenda de Política Social*. COM (2000) 379 final, 28.06.2000, Bruselas.

3. Comisión Europea (2000): *Revisión de la estrategia del mercado interior europeo 2000*. COM (2000) 257 final, 03.05.2000, Bruselas.

4. Comisión Europea (2003): *Libro verde sobre los servicios de interés general*. COM (2003) 270 final 21.05.2003, Bruselas.

5. Comisión Europea (2003): *Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos. Un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable*. COM (2003) 842 final. 30.12.2003, Bruselas.

6. Comisión Europea (2004): *Libro Blanco sobre servicios de interés general*. COM (2004) 374 final 12.05.2004, Bruselas.

7. Comisión Europea (2004): *Propuesta de Directiva relativa a los servicios del mercado interior*, COM (2004) 2 final, 13.01.2004, Bruselas.

8. Comisión Europea (2005): *Sobre la Agenda Social*, COM (2005) 33 final, 9.02.2005, Bruselas.

9. Comisión Europea (2005): *Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008)*: COM (2005) 141 final, 12.04.2005, Bruselas. URL: <http://ec.europa.eu/growthandjobs>

10. Comisión Europea (2005): *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa.* COM (2005) 24 final, 2.02.2005, Bruselas.

11. Comisión Europea (2006): *Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de Interés general.* COM (2006) 177 final, 26.04.2006, Bruselas.

12. Comisión Europea (2007): *Servicios de Interés general incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo.* COM (2007) 724 final, 20.11.2007, Bruselas.

13. Comisión Europea (2008): *Agenda social renovada. Oportunidades acceso y solidaridad en el siglo XXI.* COM (2008) 412 final, 2.7.2008, Bruselas.

14. Comisión Europea (2008): *Biennial Report of social services of general interest.* SEC (2008) 2179/2, Bruselas.

15. Comité Económico y Social Europeo (2009): *Dictamen. Los servicios de interés económico general ¿qué reparto de competencias entre la UE y los estados miembros?* TEM / 389, 22.10.2009, Bruselas.

16. Comité de las Regiones (2006): *Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión. Aplicación del Programa Comunitario de Lisboa. Servicios sociales de Interés general.* CDR (2006) 181, 14.12.2006, Bruselas.

17. Confederación Europea de Sindicatos (2007): *Memorandum sindical a la Presidencia alemana de la Unión Europea. Enero-junio de 2007.*
URL: www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/1/27787.pdf

18. Confederación Europea de Sindicatos (2010): *Hacia una nueva dinámica para los servicios públicos,* Resolución de la Adoptada por el Comité Ejecutivo de 1-2 de junio 2010, URL: <http://www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/99999/517909.pdf>

19. Confederación Europea de Sindicatos (2010): *Un nuevo impulso social para la estrategia del mercado interior 2010-2015,* resolución aprobada por el Comité ejecutivo del 9-10 de marzo de 2010.
URL: <http://www.ugt.es/internacional/wRes%20Mercado%20interior%20abril2010.pdf>

20. Consejo Europeo (2000): *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo de 2000.*
URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/00100-r1.es0.htm

21. Mario Monti (2010): *Una nueva estrategia para el mercado único. Al servicio de la economía y la sociedad de Europa.*
URL: http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_es.pdf

22. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2006): *Directiva 2006/123/CE del 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.* Diario Oficial L 376/36 27.12.2006

23. Rodríguez Cabrero, Gregorio (2011): *Servicios sociales y cohesión social,* Madrid. CES.