

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**Los servicios de interés general en Europa**

(2001/C 17/04)

RESUMEN

Los servicios de interés general son un elemento clave del modelo europeo de sociedad. Actualmente, el nuevo artículo 16 del Tratado CE confirma el lugar que ocupan entre los valores comunes de la Unión Europea y su papel en la promoción de la cohesión social y territorial. Estos servicios contribuyen también a la competitividad general de la economía europea y se prestan en un entorno de mercados y tecnologías en permanente evolución. La globalización del comercio, la plena realización del mercado interior y el veloz desarrollo tecnológico contribuyen a impulsar la apertura de nuevos sectores a la competencia. Ante esta situación, el Consejo Europeo de Lisboa solicitó a la Comisión que actualizase su Comunicación de 1996 sobre los servicios de interés general en Europa.

La definición de los servicios de interés general y de la forma en que éstos deben prestarse es ante todo responsabilidad de las autoridades públicas al nivel apropiado, ya sea local, regional o nacional. La Comunidad velará, mediante la aplicación de las normas del Tratado y con los instrumentos de que dispone, por que el rendimiento de dichos servicios, en términos de calidad y precio, responda lo mejor posible a las necesidades de sus usuarios y de los ciudadanos en general.

En determinados sectores cuya dimensión y estructura de red les confiere una dimensión europea natural, ya se han adoptado medidas a escala comunitaria. La presente Comunicación contiene la información actualmente disponible referente a la repercusión positiva que estas medidas han tenido sobre la disponibilidad, la calidad y la asequibilidad de los servicios de interés general en los correspondientes sectores.

La experiencia obtenida hasta la fecha confirma también que las normas del Tratado sobre competencia y mercado interior son totalmente compatibles con un elevado nivel de prestación de servicios de interés general. En determinadas circunstancias, especialmente cuando las fuerzas del mercado no bastan por sí solas para prestar los servicios de forma satisfactoria, las autoridades públicas podrán encomendar a determinados operadores de servicios unas obligaciones de interés general concediéndoles, en caso necesario, derechos especiales o exclusivos y/o concibiendo un mecanismo de financiación para la prestación de los servicios en cuestión.

Los Estados miembros y los operadores interesados necesitan seguridad jurídica. La Comunicación clarifica tanto el alcance como los criterios de aplicación de la normativa sobre competencia y sobre mercado interior. En primer lugar, dichas normas se aplican únicamente en la medida en que las actividades de que se trate sean de carácter económico y afecten al comercio entre los Estados miembros. Cuando se aplique la citada normativa, la compatibilidad con la misma se basará en tres principios:

- neutralidad respecto a la propiedad pública o privada de las empresas,
- libertad de los Estados miembros para definir los servicios de interés general, sujeta al control de los errores manifiestos,
- proporcionalidad en virtud de la cual las restricciones de la competencia y las limitaciones de las libertades del mercado único no excedan lo necesario para garantizar el cumplimiento eficaz de la misión.

A medida que el entorno siga evolucionando y que la Comisión adquiera mayor experiencia en la aplicación de las normas sobre mercado interior y sobre competencia, aportará nuevas aclaraciones.

La Comunicación también describe la forma en que, basándose en el artículo 16, la Comunidad, en colaboración con las autoridades locales, regionales y nacionales puede desarrollar una política activa a escala comunitaria con objeto de garantizar que todos los ciudadanos de Europa tengan acceso a los mejores servicios.

1. INTRODUCCIÓN

1. En 1996 la Comisión presentó una Comunicación sobre los servicios de interés general en Europa ⁽¹⁾. En esa Comunicación, la Comisión subrayaba la importancia de las misiones de interés general para lograr los objetivos fundamentales de la Unión Europea. Asimismo, abogaba por insertar una referencia en este sentido en el Tratado CE. Las definiciones ⁽²⁾, los puntos de vista y los objetivos fijados en la Comunicación de 1996 sobre el futuro papel de estos servicios en el contexto del mercado único siguen siendo válidos hoy en día. La presente Comunicación actualiza la de 1996.

2. Desde la adopción de la primera Comunicación, la situación ha evolucionado. Según lo sugerido por la Comisión, el Tratado de Amsterdam introdujo una referencia a la función de los servicios de interés general. El nuevo artículo 16 del Tratado CE reconoce el carácter fundamental de los valores subyacentes a estos servicios y la necesidad de que la Comunidad tenga en cuenta su función en la concepción y aplicación de todas sus políticas, situándola entre los principios del Tratado:

«Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido.»

3. La Comunicación de 1996 afirmaba que, desde el punto de vista de la Comisión, en lugar de ser incompatibles, los servicios de interés económico general, el mercado interior y la política comunitaria de competencia eran complementarios de cara a la consecución de los objetivos fundamentales del Tratado. Su interacción debe beneficiar a cada ciudadano y a la sociedad en su conjunto.

4. Desde 1996, los mercados, la tecnología y las necesidades de los usuarios han continuado desarrollándose a ritmo acelerado. Se ha adquirido experiencia en aquellos sectores que entonces estaban en vías de liberalización conforme al programa del mercado único. La liberalización prosiguió a nivel comunitario, asegurando, y en ciertos casos mejorando, un nivel satisfactorio de calidad y de protección para los usuarios. A medida que se profundizaba en el mercado interior surgían nuevos problemas relativos a la delimitación de ciertos servicios que antes se prestaban

fundamentalmente sin que existiera competencia, pero que ahora interesan o pueden interesar a los competidores. Por otra parte, los avances tecnológicos y en especial el advenimiento de la sociedad de la información llevan a la conclusión de que el planteamiento territorial de algunos de estos servicios es anticuado y que deberían ser considerados desde una perspectiva transfronteriza.

5. A pesar de los efectos positivos de la liberalización, han continuado manifestándose ciertas inquietudes referentes a los servicios de interés general y a la actividad comunitaria. Una de éstas, planteada por los ciudadanos y ligada a los cambios tecnológicos y al marco reglamentario general, así como a la evolución de la demanda de los consumidores, consiste en la posibilidad de que la calidad de los servicios de interés general se deteriore. Partiendo de esta inquietud, los proveedores tradicionales y los poderes públicos que los apoyan reivindican que la aplicación del Derecho comunitario podría poner en peligro las estructuras de prestación de tales servicios, que han probado su valía durante mucho tiempo, y con ellas la calidad de los servicios prestados al público. En cambio, los proveedores del sector privado competidores afirman que la situación actual confiere una ventaja injusta a la organización encargada por los poderes públicos de prestar tales servicios e infringe el Derecho comunitario.

6. En este contexto y a petición del Consejo Europeo de Lisboa, reiterada por el de Feira, la Comisión se ha comprometido a actualizar su Comunicación de 1996 con un doble objetivo:

— proporcionar una mayor clarificación de las respectivas funciones de los distintos niveles de los poderes públicos y de las disposiciones sobre competencia y mercado interior aplicadas a los servicios de interés general para responder a la petición de mayor seguridad jurídica por parte de los operadores. Es de especial interés el ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales,

— desarrollar en mayor medida el marco europeo relativo al buen funcionamiento de los servicios de interés general en el que las autoridades nacionales, regionales y locales así como las comunitarias tienen una función que desempeñar de conformidad con el artículo 16 del Tratado CE.

7. La presente Comunicación consta de varias secciones. En la sección 2 la Comisión expone sus opiniones sobre la misión desempeñada por los servicios de interés general. La sección 3 clarifica la aplicación de las normas de competencia y del mercado único a los servicios de interés general. La sección 4 presenta algunos resultados preliminares fruto de la experiencia de la aplicación del principio de servicio universal en sectores liberalizados con arreglo al programa del mercado único. El anexo I contiene más información sobre la situación de sectores concretos. La sección 5 describe la orientación de las nuevas medidas con objeto de aumentar la calidad y la eficacia de la pres-

⁽¹⁾ DO C 281 de 26.9.1996, p. 3.

⁽²⁾ Véase el anexo II.

tación de servicios de interés general como elemento clave para el modelo europeo de sociedad.

2. LA MISIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

8. El interés de los ciudadanos constituye el eje de la política comunitaria sobre servicios de interés general. Estos servicios contribuyen de manera importante a la competitividad general de la industria europea y a la cohesión económica, social y territorial. Como usuarios de estos servicios, los ciudadanos europeos han llegado a esperar servicios de alta calidad a precios asequibles. De este modo, los usuarios y sus exigencias constituyen el foco principal de la acción pública en este ámbito. La Comunidad protege los objetivos de interés general y la misión de servicio público.

9. Para cumplir su tarea, es necesario que los poderes públicos competentes actúen con total transparencia, estableciendo con una cierta precisión cuáles son las necesidades de los usuarios destinatarios de los servicios de interés general, quién es responsable de determinar y hacer cumplir las obligaciones correspondientes y cómo van a cumplirse éstas. Es necesario tomar medidas al nivel apropiado, comunitario, nacional, regional o local, para establecer criterios aplicables a los servicios de interés general. Estas medidas deben reforzarse mutuamente y ser coherentes.

10. Las necesidades de los usuarios deberían definirse ampliamente. Es evidente que las de los consumidores desempeñan un papel importante. Para los consumidores, una garantía de acceso universal, gran calidad y asequibilidad constituyen la base de sus necesidades. Las empresas, y en especial las pequeñas y medianas, son también usuarios importantes de los servicios de interés general, cuyas necesidades deben cubrirse. Los intereses de los ciudadanos tienen también un carácter más amplio, tal como:

- alto nivel de protección del medio ambiente,
- necesidades específicas de ciertas categorías de la población, tales como las personas discapacitadas y los ciudadanos con ingresos reducidos,
- cobertura territorial completa de servicios esenciales en áreas alejadas o inaccesibles.

11. Varios principios pueden ayudar a definir los requisitos de los usuarios en materia de servicios de interés general. Estos principios son:

- definición clara de las obligaciones básicas de garantizar la prestación de servicios de buena calidad, unos niveles elevados de salud pública y seguridad física de los servicios,

— transparencia completa, por ejemplo en tarifas, cláusulas y condiciones contractuales, elección y financiación de proveedores,

— elección del servicio y, en su caso, del proveedor y competencia efectiva entre proveedores,

— existencia de organismos reguladores independientes de los operadores y de solución de conflictos mediante mecanismos de tramitación de denuncias y resolución de litigios.

También podrá figurar la representación y participación activa de los usuarios en la definición de servicios y la elección de la forma de pago.

12. Los proveedores de servicios de interés general también desempeñan un papel importante y a través de su amplia experiencia en satisfacer las necesidades de los usuarios tienen mucho que aportar al desarrollo futuro de tales servicios. Por lo tanto, deben ser consultados adecuadamente junto a los usuarios⁽³⁾. Sin embargo, al organizar la consulta, los poderes públicos deben separar claramente las necesidades de los usuarios de las de los proveedores.

13. Los poderes públicos se plantean cómo asegurarse de que las misiones que asignan a los servicios de interés general se ejecutan con un alto nivel de calidad y de la manera más eficiente. Estas misiones pueden cumplirse de varias maneras. La elección se hará teniendo en cuenta en especial:

- las características técnicas y económicas del servicio en cuestión,
- las necesidades específicas de los usuarios,
- la especificidad cultural e histórica de cada Estado miembro.

La elección de diversos medios para diversos servicios -o incluso para el mismo servicio, si las circunstancias varían de un Estado miembro a otro o en un Estado miembro- no debería, por lo tanto, considerarse contradictoria, sino, al contrario, una característica esencial de la eficacia.

⁽³⁾ La Confederación Europea de Sindicatos y el Centro Europeo de la Empresa Pública han propuesto una «Carta de los servicios de interés general» que constituye una importante contribución al actual debate sobre el futuro de estos servicios.

3. SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y MERCADO ÚNICO

14. Los servicios de interés económico general se diferencian de los servicios ordinarios en que los poderes públicos consideran que deben prestarse incluso cuando el mercado puede no tener suficientes incentivos para hacerlo. Esto no quiere decir que en muchos casos el mercado no sea el mejor mecanismo para prestar tales servicios. Muchas necesidades básicas, por ejemplo comida, ropa o alojamiento, son cubiertas exclusiva o mayoritariamente por el mercado. Sin embargo, si los poderes públicos consideran que ciertos servicios son de interés general y las fuerzas del mercado no pueden prestarlos satisfactoriamente, pueden establecer en forma de obligaciones de servicio de interés general varias prestaciones de servicios concretas con objeto de satisfacer estas necesidades. El cumplimiento de estas obligaciones puede implicar, aunque no necesariamente, la concesión de derechos especiales o exclusivos, o la instauración de mecanismos específicos de financiación. La definición de una misión específica de interés general y del consiguiente servicio necesario para cumplir dicha misión no implica necesariamente un método específico de prestación de servicios. El caso clásico es la obligación⁽⁴⁾ de servicio universal, es decir, la obligación de prestar cierto servicio en todo el territorio a precios asequibles y en condiciones similares de calidad, con independencia de la rentabilidad de las operaciones individuales.

15. Los poderes públicos pueden decidir imponer obligaciones de interés general a todos los operadores de un mercado o, en algunos casos, designar un operador o un número limitado de éstos con obligaciones específicas, sin concederles derechos especiales o exclusivos. De esta manera, se facilita la mayor competencia y los usuarios mantienen una libertad máxima por lo que se refiere a la elección del prestador de servicios. En los casos en que solamente se encarga de las obligaciones de servicio público un operador o un número limitado de operadores que compiten en cierto mercado mientras que los demás no, puede ser preciso implicar a todos los operadores activos en ese mercado en la financiación de los costes adicionales netos del servicio de interés general mediante un sistema de cargas adicionales o a través de un fondo de servicio público. En este caso, es importante que la carga soportada por cada empresa sea proporcional a su actividad en el mercado y esté claramente diferenciada de otras cargas que deba soportar en el ejercicio normal de sus actividades.

16. Por ejemplo, actualmente el servicio de telefonía vocal pública se presta en la Comunidad bajo una obligación de servicio universal definida en la legislación comunitaria, a pesar de que en 1998 se liberalizó totalmente el sector

de las telecomunicaciones. Efectivamente, las propias decisiones tomadas a principios de los años noventa en pro de la liberalización gradual eran un reflejo del desarrollo del mercado y de la tecnología, que hacía que el mantener derechos especiales y exclusivos en el sector ya no constituía un medio efectivo y proporcionado de garantizar los ingresos que los operadores necesitaban para prestar un servicio universal. En un mercado competitivo, el marco comunitario permitía a los Estados miembros establecer mecanismos de reparto de los costes de prestación del servicio universal según lo definido a nivel comunitario. Sin embargo, la mayor parte de los Estados miembros no han considerado necesario poner en marcha dichos sistemas, dado que los costes implicados son relativamente bajos.

17. No obstante, ciertos servicios de interés general no se prestan a que exista una pluralidad de prestadores, por ejemplo cuando solamente puede ser económicamente viable un único proveedor. En estas circunstancias, los poderes públicos suelen atribuir generalmente derechos exclusivos y especiales de prestación del servicio de interés general otorgando concesiones por períodos limitados mediante procedimientos de licitación. La competencia en el momento de la adjudicación de la licitación garantiza que las misiones asignadas a un servicio de interés general se cumplen al menor coste público.

18. Cuando ninguna de las primeras dos opciones permite el cumplimiento satisfactorio de la misión de interés general, puede ser necesario combinar la atribución a un solo operador o a un número limitado de operadores de una misión concreta de servicio público, con la concesión o el mantenimiento de derechos especiales o exclusivos a favor de ese operador o grupo de operadores. En este caso, así como en la situación antes descrita de concesión de derechos exclusivos mediante un procedimiento de licitación, los poderes públicos pueden garantizar la financiación apropiada permitiendo que los operadores concesionarios realicen la misión particular de servicio público que se les ha encomendado.

19. La observancia de las disposiciones del Tratado CE y, en especial, de las de competencia y mercado interior es completamente compatible con la garantía de la prestación de servicios de interés general. El artículo 86 del Tratado, y en particular su apartado 2, constituye la disposición fundamental para compaginar los objetivos comunitarios, incluidos los de las libertades de competencia y de mercado interior, por una parte, con el cumplimiento efectivo de la misión de interés económico general encomendada por poderes públicos, por otra parte. Este artículo dice así:

⁽⁴⁾ El concepto de servicio universal y el de la obligación de servicio público han sido reconocidos por la jurisprudencia del Tribunal [asunto C-320/91: Corbeau (1993); asunto C-393/92: Almelo (1994)] y desarrollados en la legislación comunitaria referente a dichos servicios, respecto de los cuales se ha instaurado un marco regulador común para lograr un mercado único europeo (véase más adelante, sección 4).

«1. Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 12 y 81 a 89, ambos inclusive.

2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.
3. La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas.»
20. Para comprender la forma en que estas disposiciones afectan a las medidas tomadas por los poderes públicos para garantizar la prestación de ciertos servicios al público, conviene formular tres principios que constituyen la base de la aplicación del artículo 86. Estos principios son: neutralidad, libertad para definir, y proporcionalidad.
21. La neutralidad de la propiedad pública o privada de las empresas está garantizada en el artículo 295 del Tratado CE. Por una parte, la Comisión no se cuestiona si las empresas responsables de prestar servicios de interés general deben ser públicas o privadas. Por lo tanto, no impone la privatización de las empresas públicas. Por otra parte, las normas del Tratado y, en especial, las de competencia y mercado interior se aplican independientemente del propietario (público o privado) de una empresa.
22. La libertad de los Estados miembros para definir significa que los Estados miembros son ante todo responsables para definir lo que consideran servicios de interés económico general basándose en la características específicas de las actividades. Esta definición sólo puede estar sujeta al control de los errores manifiestos. Pueden conceder los derechos especiales o exclusivos necesarios a las empresas encargadas de su prestación, regular sus actividades y, llegado el caso, financiarlas. En las áreas que no están cubiertas específicamente por una normativa comunitaria, los Estados miembros gozan de un amplio margen para definir sus políticas, que solamente pueden estar sujetas al control de los errores manifiestos. Si un servicio es o no de interés general y el modo en que debe prestarse son aspectos que se deciden sobre todo a nivel local. El papel de la Comisión es velar por que los medios empleados sean compatibles y coherentes con el Derecho comunitario. Sin embargo, en todos los casos, para aplicar la excepción prevista en el apartado 2 del artículo 86, se debe definir claramente la misión de servicio público y ésta debe encomendarse explícitamente a través de un acto del poder público (incluso un contrato) ⁽⁵⁾. Esta obligación es necesaria para garantizar la seguridad jurídica así como la transparencia respecto a los ciudadanos y es imprescindible para que la Comisión evalúe su proporcionalidad.
23. La proporcionalidad de conformidad con el apartado 2 del artículo 86 implica que los medios utilizados para cumplir la misión de interés general no crearán distorsiones innecesarias del comercio. Concretamente, hay que asegurar que ninguna restricción a las normas del Tratado CE y, en especial, las restricciones de la competencia y las limitaciones de las libertades del mercado interior excedan lo necesario para garantizar el cumplimiento efectivo de la misión. La prestación del servicio de interés económico general debe estar garantizada y las empresas responsables deben poder soportar la carga específica y los costes adicionales netos de la misión particular que se les asigna. La Comisión efectúa este control de la proporcionalidad, sujeto a revisión judicial por parte del Tribunal de Justicia, de manera razonable y realista, como queda ilustrado por el uso que realmente hace de los poderes decisorios que le confiere el apartado 3 del artículo 86 ⁽⁶⁾.
24. Los principios formulados en el artículo 86 permiten un equilibrio flexible y en función del contexto que tiene en cuenta las diversas circunstancias y objetivos de los Estados miembros así como los requisitos técnicos que pueden variar según el sector.
25. La experiencia proporciona una tipología suficientemente amplia, referente a las formas concretas de compaginar los requisitos de interés general con los de competencia y mercado interior ⁽⁷⁾. Según lo descrito arriba, los Estados miembros tienen varias posibilidades de garantizar la prestación de servicios de interés general, que van desde la apertura del mercado a la competencia, pasando por la imposición de obligaciones de servicio público, hasta la concesión de derechos exclusivos o especiales a un solo operador o a un número limitado de operadores, con o sin aportación de financiación.
26. Con respecto al problema específico de la financiación, el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas decidió recientemente que la compensación concedida por el Estado a una empresa por la realización de deberes de interés general constituye ayuda estatal en el sentido del apartado 1 del artículo 87 Tratado CE ⁽⁸⁾. Aunque no se le apliquen las excepciones contempladas en los artículos 73 u 87, puede, sin embargo, ser compatible con el Tratado CE con arreglo al apartado 2 del artículo 86. Tal es el caso cuando se cumplen todas las condiciones de esta disposi-

⁽⁵⁾ Véanse los Informes anuales de competencia de la Comisión.

⁽⁷⁾ Como ejemplos de la compatibilidad de la financiación del servicio público de radiodifusión con el Derecho comunitario de competencia con arreglo al apartado 2 del artículo 86, véanse la decisión de la Comisión de 24 de febrero de 1999 en el asunto NN 70/98: Kinderkanal y Phoenix (DO C 238 de 21.8.1999, p. 3) y la decisión de la Comisión de 29 de septiembre de 1999 en el asunto NN 88/98: BBC News 24 (DO C 78 de 18.3.2000, p. 6).

⁽⁸⁾ Asunto T-106/95: FFSA (1997); asunto T-46/97: SIC (2000); asunto C-174/97P: FFSA (1998).

⁽⁵⁾ Asunto C-159/94: EDF (1997).

- ción y, en especial, cuando la compensación no supera los costes adicionales netos de la misión particular asignada a la empresa. La Comisión considera que siempre que la compensación se fije por un período adecuado de resultados de un procedimiento de licitación abierto, transparente y no discriminatorio, se presume que tal ayuda es compatible con las normas del Tratado sobre ayudas estatales⁽⁹⁾.
27. Incluso antes de delimitar el grado de la excepción a las normas de competencia y mercado interior permitido por el artículo 86, vale la pena evaluar si se aplican verdaderamente tales normas comunitarias. Para hacer esta evaluación, se deberían tener en cuenta tres consideraciones: la distinción entre actividades económicas y no económicas, el efecto sobre el comercio entre Estados miembros y la política comunitaria ante casos de menor importancia.
28. Las condiciones del artículo 86 hacen referencia a servicios de interés económico general. Generalmente las normas de competencia y mercado interior no se aplican a las actividades no económicas y, por lo tanto, no tienen ningún impacto sobre los servicios de interés general en la medida en que estos servicios constituyen actividades no económicas. Esto significa en primer lugar que los asuntos que son intrínsecamente prerrogativas del Estado (tales como garantizar la seguridad interior y exterior, la administración de la justicia, la política de asuntos exteriores y otros ejercicios del poder público) están excluidos de la aplicación de las normas de competencia y mercado interior. Por lo tanto, el artículo 86 y sus condiciones no entran en juego. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha manifestado, por ejemplo, que un organismo que controla y supervisa el espacio aéreo y que cobra un importe por usar su sistema de navegación aérea⁽¹⁰⁾ o un organismo de Derecho privado que lleva a cabo la vigilancia de la contaminación en un puerto de mar⁽¹¹⁾ ejercen poderes que corresponden típicamente a una autoridad pública y que no tienen carácter económico.
29. En segundo lugar, los servicios tales como la educación nacional y los regímenes básicos obligatorios de seguridad social también están excluidos de la aplicación de las normas de competencia y mercado interior. Por lo que se refiere al primero de estos servicios, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictaminó que el Estado, al establecer y mantener tal sistema, no pretende dedicarse a una actividad lucrativa sino que cumple su deber para con su propia población en los campos social, cultural y educativo⁽¹²⁾. Por lo que se refiere al segundo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sostuvo que las organizaciones encargadas de gestionar regímenes de seguridad social impuestos por el Estado, tales como el seguro obligatorio de enfermedad, que se basan en el principio de solidaridad, sin ánimo de lucro y cuyas prestaciones no son proporcionales al importe de las cotizaciones obligatorias, cumplen una función exclusivamente social y no ejercen una actividad económica⁽¹³⁾.
30. De forma más general, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁽¹⁴⁾, muchas actividades llevadas a cabo por organizaciones que desempeñan en gran medida funciones sociales, que no pretenden obtener beneficios y que en teoría no se dedican a actividades industriales o comerciales, estarán por lo general excluidas del ámbito de aplicación de las normas comunitarias de competencia y mercado interior. Esto abarca varias actividades no económicas de organizaciones tales como sindicatos, partidos políticos, iglesias y sociedades religiosas, asociaciones de consumidores, asociaciones culturales, organizaciones de beneficencia, caridad y ayuda. Sin embargo, siempre que una de estas organizaciones, al realizar una tarea de interés general, se dedique a actividades económicas, la aplicación de las normas comunitarias a estas actividades económicas se regirá por los principios establecidos en la presente Comunicación respetando en especial el entorno social y cultural en el que tienen lugar las actividades pertinentes. Por otra parte, cuando el Derecho comunitario se aplique a estas actividades, la Comisión examinará también, a la luz de una reflexión más genérica sobre sus poderes discrecionales, si, según los intereses de la Comunidad, es necesario incoar un procedimiento en estos casos, a tenor de sus obligaciones legales establecidas en el Tratado CE.
31. Cabe también señalar que la normativa comunitaria de competencia solamente se aplica cuando la conducta en cuestión puede afectar al comercio entre Estados miembros. Asimismo, las normas del Tratado por las que se establece la libre prestación de servicios no se aplican cuando todas las facetas de estas actividades se limitan a un único Estado miembro.
32. Con respecto a las normas sobre competencia (artículos 81 y 82 del Tratado CE), normalmente una actividad que sólo afecta al mercado de forma insignificante -como puede ser el caso de varios servicios de interés general de carácter

⁽⁹⁾ Para una aplicación de este mismo principio, véase el proyecto de Reglamento sobre transporte terrestre COM(7) 2000/9 de 26 de julio de 2000 y la Directiva 2000/52/CE de la Comisión, de 26 de julio de 2000, por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas (DO L 193 de 29.7.2000, p. 75).

⁽¹⁰⁾ Asunto C-364/92: SAT/Eurocontrol (1994).

⁽¹¹⁾ Asunto C-343/95: Diego Calí (1997).

⁽¹²⁾ Asunto 263/86: Humbel (1988).

⁽¹³⁾ Asunto C-159/91 y C-160/91: Poucet (1993).

⁽¹⁴⁾ Asunto C-109/92: Wirth (1993).

local- no afectará al comercio entre Estados miembros y, por lo tanto, no estará sujeta a las normas comunitarias⁽¹⁵⁾. Asimismo cabe citar la política de no aplicar las reglas comunitarias de competencia a los asuntos de menor importancia, política que la Comisión ha explicado detalladamente⁽¹⁶⁾. También en estos casos es probable que muchos servicios locales se consideren asuntos de menor importancia y, por lo tanto, la Comisión no tendrá que proceder contra este tipo de presuntas infracciones de las normas de competencia.

33. En cuanto a la evaluación con arreglo a las normas del Tratado CE sobre ayudas estatales, es verdad que el importe relativamente pequeño de la ayuda o el tamaño relativamente pequeño de la empresa que la recibe no excluye la posibilidad de que se pueda ver afectado el comercio intracomunitario. Sin embargo, según jurisprudencia reiterada, el criterio de afectar al comercio sólo se cumple cuando el beneficiario de la ayuda desarrolla una actividad económica que concierne al comercio entre Estados miembros. La Comisión también fija unos umbrales por debajo de los cuales no se aplican las normas sobre ayudas estatales⁽¹⁷⁾. Fruto de ello, es probable que muchos servicios locales no entren en el ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

34. Por otra parte, la financiación pública de servicios de interés económico general que pueden afectar al comercio debe examinarse habida cuenta de las disposiciones específicas sobre ayudas estatales recogidas en el Tratado para examinar si está permitida a pesar de todo. Además de la excepción prevista en el apartado 2 del artículo 86 antes citada, existen varias excepciones concretas a la prohibición de conceder ayuda estatal. Especial interés presentan, por ejemplo, las excepciones previstas en el artículo 73 para las ayudas al transporte y en la letra d) del apartado 3 del artículo 87 para las ayudas que promuevan la cultura

y la conservación del patrimonio⁽¹⁸⁾. Las condiciones para la compatibilidad de conformidad con el apartado 3 del artículo 87 se establecen en marcos o directrices tales como los referentes a las ayudas estatales para pequeñas y medianas empresas⁽¹⁹⁾, para empresas en zonas urbanas desfavorecidas⁽²⁰⁾, ayudas al empleo⁽²¹⁾ y la formación⁽²²⁾, las ayudas de finalidad regional⁽²³⁾, ayudas para la protección del medio ambiente⁽²⁴⁾ y para la investigación y el desarrollo⁽²⁵⁾.

35. Los principios fijados en la presente Comunicación se aplican a todos los sectores económicos. Por ejemplo, a raíz de una petición del Consejo Europeo, la Comisión adoptó en 1998 un Informe al Consejo de Ministros sobre los servicios de interés económico general en el sector bancario⁽²⁶⁾, basado en un cuestionario dirigido a todos los Estados miembros. De la investigación de la Comisión se desprende que varios Estados miembros consideran que ciertas entidades de crédito cumplen tareas específicas que constituyen servicios de interés económico general. Estas tareas comprenden principalmente el fomento de la

⁽¹⁵⁾ Según el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas [asuntos C-215/96 y C-216/96: Bagnasco (1999)], para que afecte al comercio entre Estados miembros debe poderse presumir con un grado de probabilidad suficiente, con arreglo a una serie de elementos objetivos de hecho o de Derecho, que la práctica en cuestión puede ejercer una influencia sobre las corrientes de intercambios entre Estados miembros, en un sentido que pueda perjudicar a la realización de los objetivos de un mercado único entre todos los Estados miembros. Para establecer estos criterios, hay que referirse a la posición y la importancia de las partes en el mercado de referencia.

⁽¹⁶⁾ Comunicación relativa a los acuerdos de menor importancia no contemplados en el apartado 1 del artículo 81 (DO C 372 de 9.12.1997, p. 13).

⁽¹⁷⁾ Comunicación relativa a las ayudas de *minimis*, (DO C 68 de 6.3.1996, p. 9), que será sustituida por un Reglamento de la Comisión relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas de *minimis* (proyecto publicado en el DO C 89 de 28.3.2000, p. 6).

⁽¹⁸⁾ Para poder beneficiarse de la excepción a la prohibición general de conceder ayuda estatal fijada en el la letra d) del apartado 3 del artículo 87, la ayuda debe utilizarse con fines culturales, por ejemplo para la producción de películas. Véase, por ejemplo, la decisión de la Comisión de 29 de julio de 1998 de no plantear objeciones al sistema francés de apoyo a la producción de películas (ayuda N/98, DO C 279 de 8.9.1998, p. 4), y las decisiones subsiguientes de no plantear objeciones a los sistemas de apoyo a la producción de películas en Alemania (decisión de 21 de abril de 1999, DO C 272 de 25.9.1999, p. 4), Irlanda (decisión de 28 de junio de 2000 sobre la ayuda N 237/2000, pendiente de publicación en el Diario Oficial), Países Bajos (decisión de 25 de noviembre de 1998 sobre la ayuda N 486/97, DO C 120 de 1.5.1999, p. 2) y Suecia (decisión de 2 de febrero de 2000 sobre la ayuda N 748/99, DO C 134 de 13.5.2000, p. 3). Como puede verse en estas decisiones, la letra d) del apartado 3 del artículo 87 permite conceder ayuda a la producción de películas según las circunstancias específicas de cada Estado miembro, y siendo especialmente flexible en la evaluación de la ayuda a películas de financiación escasa o difícil. En función del resultado del estudio de los sistemas de apoyo en otros Estados miembros, la Comisión evaluará la necesidad de un marco más concreto. Esto se hará en estrecha consulta con los Estados miembros [véase la Comunicación de la Comisión, de 14 de diciembre de 1999, sobre los principios y directrices de la política audiovisual de la Comunidad en la era digital, COM(1999) 657 final].

⁽¹⁹⁾ Directrices sobre ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas (DO C 213 de 23.7.1996, p. 4), que serán sustituidas por un reglamento de exención por categorías. Reglamento para la ayuda estatal a las pequeñas y medianas empresas (proyecto publicado en el DO C 89 de 28.3.2000, p. 15).

⁽²⁰⁾ Directrices sobre ayudas estatales a las empresas en las zonas urbanas desfavorecidas (DO C 146 de 14.5.1997, p. 6).

⁽²¹⁾ Directrices sobre ayudas estatales al empleo (DO C 334 de 12.12.1995, p. 4).

⁽²²⁾ Directrices sobre ayudas estatales a la formación (DO C 343 de 11.11.1998, p. 10), que serán sustituidas por un Reglamento de exención por categorías sobre ayudas estatales a la formación (proyecto publicado en el DO C 89 de 28.3.2000).

⁽²³⁾ Directrices sobre ayudas de Estado de finalidad regional (DO C 74 de 10.3.1998, p. 9).

⁽²⁴⁾ Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO C 72 de 10.3.1994, p. 3).

⁽²⁵⁾ Encuadramiento comunitario sobre ayudas de Estado de investigación y desarrollo (DO C 45 de 17.2.1996, p. 5).

⁽²⁶⁾ Informe de la Comisión Europea al Consejo de Ministros titulado «Los servicios de interés económico general en el sector bancario», adoptado por la Comisión el 17 de junio de 1998 y presentado al Consejo de Economía y Finanzas el 23 de noviembre de 1998.

pequeña y mediana empresa, la concesión o garantía de créditos a la exportación, los préstamos para viviendas sociales, la financiación municipal, la financiación de proyectos de infraestructura y el desarrollo regional. Dos Estados miembros consideran que el suministro de una infraestructura financiera básica por cierto grupo de entidades de crédito que ofrezca una cobertura como la descrita en el punto 10 constituye un servicio de interés económico general. El informe concluye que hay que examinar la compatibilidad de cada uno de estos regímenes y tareas con el apartado 2 del artículo 86 del Tratado CE de forma individual.

36. Finalmente, a medida que se desarrollan las tecnologías y los mercados, las autoridades públicas y los operadores se enfrentan progresivamente con nuevas incertidumbres en cuanto a la aplicación del Derecho comunitario a sus actividades. Así pues, la Comisión continuará reflexionando sobre la mejor forma de utilizar los instrumentos de que dispone con objeto de aumentar la seguridad jurídica. Con la experiencia obtenida de las nuevas situaciones en el campo de los servicios de interés general, la Comisión se esforzará por clarificar aún más el ámbito de aplicación y los criterios de compatibilidad con la normativa comunitaria. Esto se hará, según es práctica habitual, en estrecha consulta con los Estados miembros. Entre los instrumentos empleados a este efecto figuran las comunicaciones, directrices y reglamentos.

4. EXPERIENCIA CON LA LIBERALIZACIÓN DE CIERTOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

37. En la época de la Comunicación de 1996, la liberalización de los mercados de varios servicios de interés general importantes se había decidido a tenor del programa del mercado único, pero era demasiado temprano para juzgar qué efectos podría tener en términos de calidad, precio y disponibilidad de servicios. En ciertos sectores, particularmente las telecomunicaciones, ya no ocurre esto. Sin embargo, aún se carece por lo general de datos actualizados de buena calidad sobre aspectos clave que permitan evaluar la experiencia en estos servicios. La información más completa corresponde a las telecomunicaciones y a continuación al transporte aéreo. En cuanto a la energía, existen abundantes datos relativos a los niveles de precios, y la Comisión acaba de iniciar un estudio, basándose en el trabajo ya emprendido por Eurostat, para supervisar permanentemente los «indicadores de competencia», conjunto de factores que indican el nivel real de competencia en el mercado. Además, la Comisión ha recibido respuestas de los Estados miembros sobre niveles y objetivos de servicio público en los sectores del gas y la electricidad, y sobre esta base está elaborando una comunicación que sirva de instrumento de evaluación comparativa para mantener y aumentar al máximo los niveles de servicio público.

38. Con arreglo a la información disponible actualmente, la liberalización de los servicios conforme al programa del mercado único parece haber tenido un impacto positivo en

la disponibilidad, calidad y asequibilidad de los servicios de interés general. Sin embargo, esto no significa necesariamente que tales servicios estén funcionando de forma satisfactoria. Otros factores entran en juego, por ejemplo el precio del equipo necesario para la conexión, la saturación o diversas prácticas anticompetitivas que todavía no se han resuelto adecuadamente o la falta de mecanismos efectivos de solución de conflictos de los usuarios cuando los servicios no funcionan correctamente. Como consecuencia, aún están por cosechar los beneficios completos de la liberalización para todos los grupos sociales y todo el territorio de la Comunidad.

39. El servicio universal, en especial la definición de obligaciones específicas de servicio universal, es un complemento clave de la liberalización del mercado del sector de servicios tales como las telecomunicaciones en la Unión Europea. La definición y garantía del servicio universal vela por que la accesibilidad y calidad continuas de servicios establecidos se mantenga para todos los usuarios y consumidores durante el proceso de transición de la prestación en régimen de monopolio a unos mercados abiertamente competitivos. El servicio universal en un entorno de mercados de telecomunicaciones abiertos y competitivos se define como el grupo mínimo de servicios de determinada calidad a la cual todos los usuarios y consumidores tienen acceso a un precio asequible, habida cuenta de las condiciones nacionales específicas. Estas disposiciones constituyen el punto de partida para introducir mejoras, a través de la competencia, en la calidad y el precio del servicio.

4.1. Telecomunicaciones

40. El servicio universal según lo definido actualmente en la legislación comunitaria sobre telecomunicaciones incluye la prestación de telefonía vocal, fax y transmisión de datos de banda vocal a través de módems (es decir, acceso a Internet). Los usuarios deben tener acceso en un punto fijo a llamadas internacionales y nacionales, así como a servicios de urgencia. La definición también abarca la prestación de ayuda por operador, servicios de información telefónica, teléfonos públicos de pago e instalaciones especiales para los clientes con discapacidades o con necesidades sociales especiales. No incluye la telefonía móvil ni el acceso de banda ancha a Internet.

41. Con respecto a la telefonía vocal, según un estudio reciente⁽²⁷⁾ el 96 % de los hogares europeos tienen acceso a la telefonía vocal en su hogar. Sólo un poco más de la mitad de los hogares restantes no están interesados o tienen medios de acceso alternativos. Menos del 2 % no tiene acceso a la telefonía vocal por razones económicas. Desde comienzos de 1998, todos los consumidores se han beneficiado de importantes reducciones de precios: solamente en el primer año, los precios bajaron un 40 % para las llamadas internacionales, un 30 % para las de larga distancia y un 30 % para las regionales; sin embargo, las llamadas locales no han registrado una disminución de precios importante. Por término medio, durante el período 1997-1999 los precios han disminuido más del 40 % para los usuarios privados.

⁽²⁷⁾ Gallup Europa, informe titulado «La situación de los servicios de telecomunicaciones en las regiones de la Unión Europea», abril de 2000.

42. La introducción de la competencia ha impulsado el desarrollo de la telefonía móvil. Los índices de penetración han aumentado desde la liberalización de un 11 % a un 48 % de la población, y cabe esperar nuevos aumentos durante los próximos dos años. Curiosamente, es más probable que las familias con rentas bajas se basen exclusivamente en la telefonía móvil que las de rentas altas (el 6 % de los hogares en comparación con el 2 %) a pesar de que el índice global de uso se incrementa con la renta. Esto muestra que, para buen número de familias con renta baja, los teléfonos móviles constituyen una alternativa aceptable a la telefonía fija, incluso aunque no existan obligaciones de servicio universal.

43. Dado que el acceso a Internet a través de la telefonía móvil de tercera generación y a través de la televisión pondrá fin a la dependencia de los ordenadores (el 33 % de los hogares de la Unión Europea) para obtener acceso a Internet, se espera que los índices de penetración crezcan de forma muy rápida durante los próximos cinco años.

44. Los abonados de zonas rurales no parecen perjudicados en términos de distribución espacial de servicios esenciales. En general, las zonas rurales tienen de hecho más equipos telefónicos que las zonas metropolitanas. Parece que la renta influye sobre los servicios mucho más que las distinciones entre zonas rurales y urbanas.

4.2. Transporte

45. El proceso de apertura gradual del mercado del transporte aéreo finalizó el 1 de julio de 1998. En su Comunicación adoptada el pasado año, la Comisión examinó las consecuencias de diez años de liberalización⁽²⁸⁾. La liberalización del transporte aéreo ha llevado a un aumento del número de compañías aéreas de 132 en 1993 a 164 en 1998. La cuota de mercado de las compañías de bandera nacional se ha ido reduciendo de forma ininterrumpida y el número de rutas con más de dos operadores se ha triplicado desde 1992. El número cada vez mayor de tarifas promocionales ha aumentado la gama de precios atractivos para los usuarios. En cambio, las tarifas flexibles han seguido aumentando. Son el doble de las promocionales.

46. El grado de competencia en una ruta tiene un impacto sustancial sobre el precio del transporte aéreo. El nivel de precios disminuye cuando un mercado pasa del monopolio al duopolio o a más de dos transportistas. La reducción de precios al pasar de un monopolio a tres o más líneas en una ruta es del 10 % en las tarifas *business*, del 17 % en las tarifas económicas y del 24 % en las promocionales.

47. Varios son los factores que retrasan o disminuyen el impacto de la liberalización. El acceso a las franjas horarias y las limitaciones de capacidad de los aeropuertos constituyen un problema real para los nuevos operadores. Los

sistemas de fidelización que recompensan a los usuarios más frecuentes benefician a las líneas aéreas que cuentan con amplias redes que ofrecen a los pasajeros mayores ocasiones de acumular y utilizar los puntos obtenidos. Esto constituye una discriminación especialmente contra las líneas aéreas rentables y de pequeña dimensión. El alto coste y la baja calidad de los servicios de asistencia en tierra añade un elemento de coste fijo que disminuye la capacidad de los nuevos operadores para competir en precios. Finalmente, la congestión y el mal uso del espacio aéreo disponible dan lugar a un deterioro de la calidad del servicio y a un mayor número de retrasos.

48. Algunos de estos problemas pueden resolverse gracias a la imposición de obligaciones de servicio público. La elección de la ruta y los niveles impuestos están sujetos al control de la Comisión. Desde 1993, se han impuesto obligaciones de servicio público en más de cien rutas en la Comunidad, principalmente en Francia, Irlanda y Portugal pero también en Suecia, Alemania, Italia y el Reino Unido. Sin embargo, esto representa solamente un porcentaje muy bajo del tráfico aéreo total de la Comunidad.

49. Impulsada por la evolución del mercado, la prestación de servicios de transporte de pasajeros por ferrocarril y carretera está experimentando actualmente cambios importantes. Varios operadores han empezado a desempeñar un papel activo en otros Estados miembros. Paralelamente, éstos han empezado a abrir sus mercados interiores a la competencia. Se consideró que para garantizar un elevado nivel de calidad era necesaria una armonización de un nivel básico de competencia y unos requisitos mínimos de transparencia en la adjudicación de los contratos de servicio. La Comisión ha propuesto un nuevo marco⁽²⁹⁾, que garantizará que los transportistas públicos estén bajo presión competitiva para ofrecer a los pasajeros mejores servicios, mantener los costes bajo control y asegurar el más alto nivel de seguridad.

4.3. Energía

50. En comparación con las telecomunicaciones o el transporte aéreo, la información disponible sobre el impacto de la liberalización de la energía en los servicios de interés general es mucho menor. Efectivamente, la apertura a la competencia de los sectores de la electricidad y el gas es demasiado reciente para sacar conclusiones operativas. En la mayor parte de los países salvo Bélgica, Dinamarca e Irlanda, los hogares se han beneficiado de una reducción de precios entre julio de 1996 y enero de 2000 que representó un promedio del 5,2 % en la Unión Europea. Las pequeñas empresas se han beneficiado de reducciones mayores con un promedio del 7,9 %, aunque se han registrado aumentos sustanciales en Dinamarca y Grecia.

⁽²⁸⁾ COM(1999) 182 final de 20 de julio de 1999.

⁽²⁹⁾ COM(2000) 9 de 26 de julio de 2000.

4.4. La estimación de los servicios de interés general por los consumidores

51. Como parte de la serie de encuestas de opinión pública del Eurobarómetro ⁽³⁰⁾, se hicieron varias preguntas a los hogares examinados referentes a su opinión sobre diferentes servicios de interés general. La encuesta complementa los datos más detallados disponibles relativos al sector de las telecomunicaciones del informe citado anteriormente. Los resultados son interesantes porque permiten comparar los diversos tipos de servicio. Sin embargo, no se puede obtener ninguna indicación de la evolución de los servicios con el paso del tiempo. Las considerables diferencias entre los tipos de respuestas en los Estados miembros parecerían indicar que las expectativas en materia de servicios constituyen un determinante fundamental del nivel de satisfacción percibido. Por esta razón, las comparaciones entre los diversos tipos de servicios son probablemente más ilustrativas que los valores absolutos de las respuestas.
52. La satisfacción del consumidor en varios aspectos (acceso, precio, calidad, información disponible, cláusulas y condiciones contractuales, quejas) se midió individualmente para una cesta fija de servicios, integrada por la telefonía, la electricidad, el suministro de gas y agua, los servicios postales, el transporte urbano y los servicios ferroviarios interurbanos. Tanto el acceso como la utilización de los diversos servicios variaban considerablemente. Por ejemplo, para el gas casi el 13 %. Incluso cerca de un 7 % afirmó no tener ningún acceso a servicios ferroviarios interurbanos y casi un 5 % a los servicios locales de transporte. La electricidad, los servicios de correos y el suministro de agua eran los servicios que más se aproximaban a la disponibilidad verdaderamente universal. Tomando como base la respuesta «no procede» a preguntas subsiguientes, parecería que la utilización real de servicios va muy pareja con la disponibilidad física.
53. En términos de precio, los servicios postales recibieron la calificación más alta, por delante de las infraestructuras públicas. Sin embargo, el hecho de que más del 30 % de los encuestados considerase que los precios eran injustos o excesivos en todos los casos permite deducir que existe un descontento sustancial con el nivel actual de precios. La telefonía y los servicios ferroviarios de larga distancia obtuvieron la respuesta menos favorable. Los niveles de calidad de los servicios son generalmente buenos a excepción del transporte y en menor grado de los servicios postales. Combinando la relación entre precio y calidad, los servicios ferroviarios de larga distancia no parecen salir bien parados. Los consumidores consideran que las infraestructuras públicas (electricidad, gas y agua) satisfacen mejor sus expectativas, mientras que existe división de opiniones respecto a las comunicaciones y el transporte local. El tratamiento de las quejas registra también un nivel de satisfacción muy bajo, como demuestra el hecho de que, para cada servicio medido, más del 45 % de los encuestados consideró que el tratamiento era malo o muy malo.

5. UNA PERSPECTIVA EUROPEA

54. Los objetivos de la Comunidad siguen siendo: reforzar la competitividad de la economía europea en unos mercados mundiales cada vez más abiertos; contribuir a un alto nivel de protección y de confianza del consumidor, entre otras cosas dando a los consumidores más posibilidades de elección, mejor calidad y precios más bajos, y consolidar la cohesión económica, social y territorial. Los servicios de interés general tienen que desempeñar un papel clave en la realización de estos objetivos. La eficacia de los servicios constituye un factor importante a la hora de determinar la ubicación de las actividades de producción, debido a los beneficios que supone tanto para las empresas que los utilizan como para los trabajadores que viven en el área. La existencia de una red de servicios de interés general es un elemento esencial de la cohesión social; por el contrario, la desaparición de tales servicios es un indicio significativo de la desertificación de una zona rural o de la degradación de una ciudad. La Comunidad se ha comprometido a mantener intacta la función de estos servicios, mejorando al mismo tiempo su eficacia.
55. Cuando persigue estos objetivos, la Comisión tiene en cuenta debidamente el principio de subsidiariedad. La observancia de este principio y, en especial, la libertad de los Estados miembros para definir lo que constituye un servicio de interés general requieren un examen cuidadoso de las correspondientes funciones de los diversos niveles gubernamentales en la regulación de tales servicios. La Comisión desarrollará más su posición al respecto en el contexto del próximo Libro Blanco sobre gobernanza.
56. El nuevo artículo 16 del Tratado reconoce explícitamente el papel de promoción de la cohesión económica, social y territorial de los servicios de interés económico general y prevé el deber comunitario de facilitar el cumplimiento de su cometido. La importancia de estas disposiciones fue destacada por los Jefes de Estado o de Gobierno en su cumbre de Lisboa en marzo de 2000 ⁽³¹⁾:

«El Consejo Europeo considera fundamental que, en el marco del mercado interior y de una economía basada en el conocimiento, se tomen plenamente en consideración las disposiciones del Tratado relativas a los servicios de interés económico general y a las empresas encargadas de la gestión de dichos servicios.»

57. Tanto esta declaración política como los cambios que se están produciendo señalan la necesidad de una actitud activa frente a los servicios de interés general, que incorpora y trasciende el planteamiento basado en el mercado único. En este orden de cosas, la Comisión, en colaboración con las instancias nacionales, regionales y locales,

⁽³⁰⁾ Eurobarómetro nº 53 de julio de 2000, «Los europeos y los servicios de interés general».

⁽³¹⁾ Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, Conclusiones de la Presidencia, SN 100/00, punto 19.

continuará promoviendo una perspectiva europea en materia de servicios de interés general en beneficio de los ciudadanos en tres frentes: aprovechar al máximo la apertura del mercado; consolidar la coordinación y la solidaridad europeas, y desarrollar otras aportaciones comunitarias que consoliden los servicios de interés general.

5.1. Aprovechar al máximo la apertura del mercado

58. Es necesario proseguir la apertura de los mercados de servicios económicos, especialmente los servicios en red, con la consiguiente introducción de obligaciones de servicio universal o público, teniendo en cuenta las características de cada sector, incluido el grado de integración del mercado que ya se ha alcanzado. El objetivo común es beneficiar a los ciudadanos de Europa a través del desarrollo de un mercado único competitivo. Este objetivo fue ratificado sin titubeos por el Consejo Europeo de Lisboa, que pidió una aceleración de la liberalización en los ámbitos del gas, la electricidad, el transporte y los servicios postales y pidió a la Comisión que elaborara un informe sobre el estado de la situación y propuestas apropiadas para su reunión de la primavera de 2001.

59. La Comisión continuará aplicando los siguientes principios en su política de apertura de mercados:

— utilizar instrumentos de evaluación para examinar el funcionamiento, el rendimiento y la competitividad de los servicios de interés general, de tal forma que se pueda adecuar la reglamentación a los cambios tecnológicos (que incrementan las posibilidades transfronterizas de prestar servicios en el mercado interior), a las nuevas necesidades de los consumidores y a las nuevas demandas de interés público. Las Orientaciones generales de política económica así como el Informe sobre su aplicación y la Comunicación anual de la Comisión sobre la reforma económica: Informe sobre el funcionamiento de los mercados comunitarios de productos y capitales (Informe de Cardiff) ⁽³²⁾ sirven de marco, entre otras cosas, para evaluar periódicamente el funcionamiento de los servicios de interés económico general en el mercado único. En ciertos sectores específicos, especialmente las telecomunicaciones, se publican periódicamente unos estudios de la reforma de la regulación y de sus efectos ⁽³³⁾; sería beneficioso extender esta práctica a todos los sectores que cuentan con un marco común a nivel comunitario ⁽³⁴⁾,

— mantener un enfoque gradual basado en la evaluación de la reforma y en la consulta con las diversas partes afectadas, incluidos los consumidores. La Comisión

continuará con la práctica de prepararse para los cambios del marco regulador a través de la elaboración de Libros Verdes ⁽³⁵⁾, acompañados o complementados por otras fases de consulta pública ⁽³⁶⁾,

— hacer cumplir la transparencia de la actividad de los prestadores de servicios de interés económico general, ya sean públicos o privados, especialmente por lo que se refiere a posibles falseamientos de la competencia. La Directiva de la Comisión que modifica la llamada Directiva sobre transparencia ⁽³⁷⁾ pretende hacer cumplir tal transparencia haciendo extensivas las normas sobre separación de cuentas, aplicables actualmente a sectores específicos, a toda empresa que disfrute de un derecho especial o exclusivo concedido por un Estado miembro de conformidad con el apartado 1 del artículo 86 del Tratado, o que tenga encomendado un servicio de interés económico general de conformidad con el apartado 2 del artículo 86 del Tratado y reciba ayuda estatal de cualquier tipo, incluidos cualquier subvención, apoyo o compensación, en relación con tal servicio, y que desempeñe otras actividades.

60. Si la economía europea quiere aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la apertura de los mercados, es importante tomar cuanto antes las decisiones sobre las propuestas pendientes de la Comisión. La Comisión espera que en 2001 se adopte el nuevo marco regulador de las telecomunicaciones, basado en sus propuestas de Directiva marco y de cuatro Directivas específicas ⁽³⁸⁾, de conformidad con el calendario fijado por el Consejo Europeo de Lisboa ⁽³⁹⁾ para la realización del mercado interior. La Comisión también espera que el Consejo y el Parlamento Europeo adopten cuanto antes las propuestas sobre servicios postales y transportes ⁽⁴⁰⁾.

⁽³²⁾ COM(1999) 10 de 20 de enero de 1999 y COM(2000) 26 de 26 de enero de 2000.

⁽³³⁾ Quinto informe sobre la aplicación del conjunto de medidas reguladoras de las telecomunicaciones [COM(1999) 537 de 11 de noviembre de 1999].

⁽³⁴⁾ La Comisión está preparando actualmente un estudio sobre la reforma de la regulación y los niveles de los servicios en los sectores del gas y la electricidad.

⁽³⁵⁾ Como ejemplos de Libros Verdes cabe citar: «La red de ciudadanos. Cómo aprovechar el potencial del transporte público de viajeros en Europa» [COM(95) 601], «Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte. Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea» [COM(95) 691], «Libro Verde sobre una política de numeración de los servicios de telecomunicación en Europa» [COM(96) 590] y «Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación — En la perspectiva de la sociedad de la información» [COM(97) 623].

⁽³⁶⁾ Véase, por ejemplo, la «Comunicación sobre la consulta pública relativa al proyecto de Comunicación sobre la aplicación de las normas de competencia al servicio postal y, en particular, sobre la evaluación de determinadas medidas estatales relativas a los servicios postales» [COM(96) 480], subsiguiente al «Libro Verde de la Comisión sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales» [COM(91) 476]; «Comunicación sobre los resultados de la consulta pública sobre la revisión de 1999 del sector de las comunicaciones y las orientaciones para el nuevo marco regulador» [COM(2000) 239].

⁽³⁷⁾ Directiva 2000/52/CE de la Comisión (DO L 193 de 29.7.2000, p. 75) que modifica la Directiva 80/723/CEE.

⁽³⁸⁾ Véase el anexo I.

⁽³⁹⁾ Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, Conclusiones de la Presidencia, SN 100/00, punto 17.

⁽⁴⁰⁾ COM(2000) 319 de 30 de mayo de 2000 y anexo I sobre transporte.

61. Siguiendo esta misma lógica y, en especial, con objeto de velar por que los operadores públicos y privados se hallen en condiciones de igualdad, la Comisión ha presentado una propuesta ⁽⁴¹⁾ que permite, entre otras cosas, excluir del ámbito de la Directiva 93/38/CEE los sectores o servicios a los que se aplica (agua, energía, transporte y telecomunicaciones) y que, en un determinado Estado miembro, funcionan en condiciones de competencia efectiva, una vez que la actividad correspondiente se haya liberalizado efectivamente según la legislación comunitaria pertinente. La liberalización de las telecomunicaciones ha tenido ya un impacto en la aplicación de las normas sobre licitaciones. En virtud de las disposiciones específicas en la Directiva 93/38/CEE, la Comisión declaró en una Comunicación ⁽⁴²⁾ que considera que la mayoría de los servicios de la Unión Europea en este sector no entra (con algunas excepciones) en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/38/CEE.

5.2. Consolidar la coordinación y la solidaridad europeas

62. El aumento de la integración europea en ciertos sectores sugiere un incremento paralelo de la coordinación europea a la hora de supervisar las actividades de los reguladores y los operadores. Las medidas institucionales necesarias variarán en función del grado de integración que exista en el mercado y de los posibles fallos que enmendar, incluido el rendimiento de los reguladores nacionales existentes.

63. Para facilitar la evaluación de los servicios de interés económico general, la Comisión podría plantearse un examen general de los resultados de los Estados miembros por lo que respecta al funcionamiento de los servicios de interés económico general y a la eficacia de los marcos reguladores. Tal examen general debería tener particularmente en cuenta las interacciones entre diversas redes de infraestructura, y los objetivos tanto de rentabilidad económica y protección al consumidor como de cohesión económica, social y territorial.

64. El lugar especial que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores compartidos de la Unión, reconocidos en el artículo 16 del Tratado, exige un reconocimiento paralelo del vínculo entre el acceso a los servicios de interés general y la ciudadanía europea. Mientras que los Estados miembros conservan una amplia libertad en cuanto a los medios para alcanzar los objetivos de solidaridad perseguidos por los servicios de interés general, puede que, para corroborar la lealtad a la Unión, sea necesario un concepto común básico de lo que constituye el interés general. La Comisión considera que las disposiciones sobre acceso a servicios de interés económico general contempladas en el proyecto de Carta de derechos fundamentales constituye un paso importante en esta dirección.

⁽⁴¹⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía y de los transportes [COM(2000) 276 de 10 de mayo de 2000].

⁽⁴²⁾ DO C 156 de 3.6.1999, p. 3.

5.3. Otras contribuciones comunitarias en apoyo de los servicios de interés general

65. La implicación comunitaria en los servicios de interés general va más allá del desarrollo del mercado único, incluidas la creación de instrumentos que garanticen los niveles de calidad, la coordinación de los reguladores y la evaluación del funcionamiento. Otros instrumentos y acciones de política comunitaria comparten los mismos objetivos de protección del consumidor y cohesión económica, social y territorial y contribuyen a que los servicios de interés económico general cumplan su misión. En principio, estas aportaciones deberían dar mayor relieve a los cometidos nacionales, regionales y locales en sus respectivos campos, sin pretender suplantarlos en modo alguno. Desde la Comunicación de 1996 sobre servicios de interés general se han registrado los siguientes progresos concretos a este respecto:

— la adopción, por la Comisión y los Estados miembros, de una Perspectiva europea de ordenación territorial que establece el marco y las opciones políticas fundamentales para el desarrollo del territorio europeo,

— la aplicación del programa de redes transeuropeas, conforme a los compromisos adquiridos por los Jefes de Estado o de Gobierno y a las directrices sectoriales adoptadas por el Consejo y el Parlamento Europeo. Se espera que la revisión de las directrices sobre redes de transporte haga progresar más la consecución de los objetivos en ese ámbito,

— la iniciativa para la creación de un espacio europeo de investigación con objeto de mejorar la coordinación entre las políticas nacionales y comunitarias ⁽⁴³⁾, incluidos los aspectos de la «territorialización» de las redes de investigación y electrónicas,

— la adopción, por parte de la Comisión, del Plan de acción 1999-2001 para la política de los consumidores, que establece como prioridad la cuestión de los servicios de interés general,

— el Plan de acción «e-Europa» para una sociedad de la información para todos dirigido a acelerar la asimilación de las tecnologías digitales en toda Europa. A este propósito, el Plan de acción se centra en el acceso asequible, el desarrollo de las cualificaciones necesarias y en medidas para fomentar el uso de Internet (tales como el e-aprendizaje, la e-sanidad, la e-administración).

66. La legislación horizontal de protección al consumidor también se aplica a todos los servicios de interés general. Esta legislación horizontal se ocupa de los problemas de protección básica del consumidor tales como las cláusulas contractuales abusivas, la venta a distancia, etc. Sin embargo, es necesario desarrollar la aplicación efectiva y no

⁽⁴³⁾ «Hacia un espacio europeo de investigación» [COM(2000) 6 de 18 de enero de 2000].

- discriminatoria de la legislación horizontal y sectorial sobre consumo en toda la Unión Europea. Esto requerirá un esfuerzo sistemático de todos los interesados y una mayor colaboración administrativa entre Estados miembros, autoridades reguladoras nacionales, proveedores de servicios y representantes de los consumidores.
67. En el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, más particularmente, del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), la Comunidad también se ha comprometido a mantener sus servicios de interés económico general. Cabe destacar que el GATS protege el derecho soberano de los miembros de la OMC a regular en su territorio las actividades económicas y no económicas y a velar por la realización de objetivos públicos legítimos. Así pues, incluso en los ámbitos en los que se han adquirido compromisos, los países tienen la posibilidad de mantener los niveles de calidad y los objetivos sociales que constituyen la base de su sistema. Dicho esto, el derecho legítimo de los miembros a establecer un marco regulador adecuado para asegurar un funcionamiento efectivo del sector de los servicios no debe utilizarse como obstáculo inadecuado al comercio.
68. Los servicios de interés general ligados a la función de protección y bienestar social son una cuestión de responsabilidad nacional o regional. Sin embargo, se reconoce el cometido de la Comunidad de promover la cooperación y la coordinación en estas áreas. La Comisión hace especial hincapié en el fomento de la cooperación entre Estados miembros en los asuntos relacionados con la reforma de la protección social. A raíz del apoyo del Consejo a la Comunicación sobre la modernización de la protección social⁽⁴⁴⁾ y del mandato dado por el Consejo Europeo de Lisboa al Grupo de alto nivel sobre protección social, la Comisión se dedicará al seguimiento de la reforma y a la animación del debate sobre estas políticas como medio para llegar a un consenso europeo en este campo.

⁽⁴⁴⁾ «Una estrategia concertada para modernizar la protección social» [COM(1999) 347 de 14 de julio de 1999].

ANEXO I

SITUACIÓN POR SECTORES

Ciertos servicios de interés general se han abierto al mercado a través de la aplicación de la política de la competencia y de la legislación del mercado único de la Unión Europea. Esta sección revisa los avances registrados en los sectores sujetos a las normas comunitarias. No abarca toda la gama de servicios de interés general. Concretamente, están excluidos los servicios no económicos⁽⁴⁵⁾.

Comunicaciones electrónicas

Desde 1990, la Comisión Europea ha establecido progresivamente un exhaustivo marco regulador para la liberalización del mercado de las telecomunicaciones. Al permitir el auge de la competencia, esta política ha tenido un impacto considerable en el desarrollo del mercado, ha contribuido a la aparición de un potente sector de la comunicación en Europa y ha permitido a los consumidores y usuarios empresariales tener más posibilidades de elección, precios más bajos y servicios y aplicaciones innovadores.

Las disposiciones del vigente marco liberalizaron todos los servicios de telecomunicaciones y redes a partir de enero de 1998. Esto ha transformado en una industria dinámica preparada para beneficiarse plenamente del mercado global un sector que se caracterizaba tradicionalmente por los monopolios estatales.

El respaldo al marco regulador resultante ha sido el objetivo político de promover el crecimiento, crear empleo y competitividad, proteger los intereses de los consumidores, asegurar una amplia elección entre proveedores y servicios para todos los usuarios y estimular la innovación, los precios competitivos y la calidad del servicio.

El marco regulador instaurado para la liberalización de 1998 se ha revisado teniendo en cuenta el mercado y los progresos tecnológicos y la experiencia adquirida a raíz de su aplicación. Muchas áreas del mercado de las telecomunicaciones de la Unión Europea permanecen dominadas por los correspondientes operadores de los Estados miembros, a pesar del rápido crecimiento del número de operadores y proveedores de servicios. La revisión ofrece la oportunidad de valorar de nuevo el reglamento existente, de asegurarse de que refuerza el desarrollo de la competencia y las posibilidades de elección para el consumidor, y de continuar protegiendo objetivos de interés general. Con este fin el nuevo marco, que entraría en vigor a partir del 1 de enero de 2002, propone cinco nuevas directivas⁽⁴⁶⁾ con inclusión de una que se refiere especialmente a los servicios de interés público general, a saber, «servicio universal y derechos de los usuarios relativos a las redes de comunicaciones y servicios electrónicos».

⁽⁴⁵⁾ Véanse los puntos 28 a 30.

⁽⁴⁶⁾ Véase la dirección de Internet <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/review99/Welcome.html>

Las obligaciones de servicio universal, que la Comunidad ha pedido a los Estados miembros que impongan a los operadores, aseguran la prestación de una gama amplia de servicios básicos. El vigente marco regulador sobre servicio universal requiere que un determinado grupo mínimo de servicios de calidad especificada esté disponible para todos los usuarios, independientemente de su situación geográfica, a un precio asequible. La legislación detalla los servicios cubiertos, el proceso para designar a operadores con las obligaciones específicas cuando sea necesario y el marco para la financiación de cualquier coste neto relativo a estas obligaciones de servicio por los agentes de mercado. Este planteamiento del servicio universal se mantiene en la propuesta de nueva Directiva.

La experiencia de los Estados miembros demuestra que este equilibrio de las obligaciones universales de servicio junto a la apertura continuada del mercado ha incitado a los operadores a plantearse de forma dinámica el concepto del servicio universal. Mientras que el marco legislativo formal define efectivamente la prestación mínima garantizada, el proceso competitivo ha animado a las empresas a ofrecer nuevos paquetes de tarifas y cláusulas contractuales que elevan más los servicios que los consumidores pueden esperar como norma en la Comunidad. Esto ya es evidente en la prestación de servicios de comunicaciones móviles en los que, aun no estando sujetos a obligaciones universales de servicio específicas, la amplia competencia ha supuesto la innovación rápida del servicio incluida la oferta generalizada a los usuarios de opciones de servicio pagadas por adelantado. Los últimos datos de estudios realizados en la Comunidad⁽⁴⁷⁾ muestran que en la actualidad una proporción significativa de usuarios domésticos opta únicamente por el servicio de teléfono móvil (en lugar del servicio de línea fija) y que, si acaso, es tan probable o más que las familias con rentas más bajas solamente estén abonadas a la telefonía móvil como que lo estén los hogares con rentas más altas.

Servicios postales

El marco⁽⁴⁸⁾ regulador vigente ha abierto aproximadamente el 3 % del mercado europeo de servicios postales (es decir, los envíos de correspondencia que pesan más de 350 g o cuyo precio sea más de cinco veces mayor que la tarifa básica). Siete Estados miembros (a saber, Dinamarca, Alemania, Finlandia, Italia, Países Bajos, Suecia y España) han abierto el mercado en algún aspecto más de lo requerido en la Directiva correspondiente.

El 30 de mayo de 2000, la Comisión Europea adoptó una nueva propuesta de Directiva que propone abrir más por término medio el 20 % del mercado de servicios postales en 2003 (es decir, apertura total del mercado del correo urgente y del correo transfronterizo de salida y disminución de los límites de peso/precio a 50 g y a 2,5 veces la tarifa básica para los demás envíos de correspondencia). También amplía los actuales derechos de protección del consumidor con relación a los mecanismos de solución de litigios y tramitación de quejas para incluir a todos los prestadores de servicios postales y no solamente a los de servicio público.

La Directiva vigente define el «servicio universal» como aquél accesible a todos los usuarios que ofrezca «servicios postales de calidad determinada prestados de forma permanente en todos los puntos del territorio a precios asequibles a todos los usuarios». Por otra parte, la Directiva postal define más específicamente el servicio universal mínimo, que consiste en la recogida y entrega diarias (por lo menos cinco días a la semana) de envíos postales de hasta 2 kg y de paquetes de hasta 10 kg así como de envíos certificados y de envíos con valor declarado. Los Estados miembros tienen que garantizar la entrega de los paquetes transfronterizos hasta 20 kg y pueden extender al servicio universal nacional mínimo para incluir paquetes de hasta 20 kg. Finalmente, la Directiva postal también establece unas normas europeas de calidad del servicio de correo transfronterizo para la «categoría de entrega más rápida» disponible. Una autoridad reguladora nacional, independiente de los operadores postales, será responsable de velar por el cumplimiento de las obligaciones de la Directiva.

Para los servicios no reservados que no estén incluidos en el servicio universal, los Estados miembros podrán conceder autorizaciones generales en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales. Para los servicios no reservados incluidos en el servicio universal, los Estados miembros podrán recurrir a procedimientos de autorización, incluidas las licencias individuales, en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales y salvaguardar el servicio universal. Los Estados miembros pueden también conceder licencias a operadores alternativos para prestar el servicio universal en determinadas áreas geográficas. Finalmente, podrá constituirse un fondo de compensación para garantizar la salvaguardia del servicio universal, cuando las obligaciones de servicio universal representen una carga financiera injusta para el proveedor del servicio universal.

La experiencia ha demostrado hasta ahora que el servicio universal se mantiene en la Unión, incluidos los siete Estados miembros que en ciertos aspectos han ido más allá de la apertura del mercado requerida en la Directiva postal. En general, los operadores postales, incluidos los proveedores de servicios universales, son más eficientes y los servicios han mejorado en comparación con hace varios años (por ejemplo en aspectos como la gama de servicios o la calidad del servicio tanto del correo nacional como del transfronterizo). Un buen ejemplo de tal mejora es la calidad del servicio del correo prioritario transfronterizo, que ha mejorado de una entrega del 84 % el D + 3 hasta una entrega del 91 % el D + 3 durante el período 1997-1999.

Es probable que el sector postal evolucione muy rápidamente durante los próximos años porque el desarrollo del correo electrónico puede sustituir hasta cierto punto al correo tradicional, la automatización del tratamiento del correo permite aumentar la productividad y la necesidad de desarrollar servicios nuevos o mejores (el comercio electrónico requerirá redes logísticas eficientes para entregar bienes y servicios en la Unión). El carácter evolutivo del servicio universal facilitará el acceso de todos los usuarios de estos servicios.

⁽⁴⁷⁾ Estudio de la Comisión titulado «La situación de los servicios de telecomunicaciones en las regiones de la Unión Europea», abril de 2000, realizado por EOS Gallup.

⁽⁴⁸⁾ Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 15 de 21.1.1998, p. 14).

Transporte

1. Liberalización

El Tratado reflejó los desafíos específicos que supone la apertura del mercado del transporte a la competencia a escala comunitaria, al crear, en el artículo 70, la política común de transportes. De este modo, los Estados miembros reconocieron el hecho de que la creación de mercados interiores del transporte, la liberalización y la consecución de objetivos de servicio público son todas ellas partes fundamentales de lo que es, de hecho, un planteamiento político integrado. Así pues, la Comunidad ha adoptado un planteamiento gradual de liberalización de los mercados del transporte, para asegurarse de que se cumplen las normas de seguridad y garantizar los objetivos esenciales de servicio público. La apertura de los mercados a la competencia a escala comunitaria ha registrado progresos considerables:

Transporte aéreo

El proceso de apertura gradual de los mercados empezó en 1987 y concluyó con la entrada en vigor en 1993 del «tercer paquete de medidas del sector aéreo»⁽⁴⁹⁾. El paquete liberalizó por completo el tráfico intracomunitario a partir del 1 de abril de 1997, fecha en que se permitió a las compañías aéreas los derechos de cabotaje en un Estado miembro en el que no estuviese establecida la empresa.

Los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra fueron liberalizados por una norma comunitaria de 1996⁽⁵⁰⁾ para la autoasistencia de líneas aéreas en los aeropuertos con más de un millón de pasajeros al año a partir del 1 de enero de 1998. La autoasistencia de terceros está liberalizada desde el 1 de enero de 1999 (tráfico de 3 millones de pasajeros, en la fase siguiente 2 millones de pasajeros a partir del 1 de enero de 2001).

Transporte marítimo

La liberalización es completa en el transporte internacional entre Estados miembros. La legislación comunitaria⁽⁵¹⁾ liberalizó los servicios marítimos de cabotaje a partir del 1 de enero de 1993. Se concedieron exenciones temporales a Francia, Italia, España, Portugal y Grecia. El último sector que se liberalizó en estos Estados miembros fue el de los servicios de cabotaje insular, que se abrieron a la competencia el 1 de enero de 1999, a excepción de dos sectores en Grecia que disfrutaban de una exención temporal adicional hasta el 1 de enero de 2004. En el sector portuario la futura legislación comunitaria abordará el problema del acceso al mercado y de la financiación.

Transporte por carretera

La competencia comunitaria se introdujo por vez primera en 1969 a través de un sistema de cuotas comunitarias para los viajes internacionales. En 1992 este sistema fue reemplazado por la autorización comunitaria⁽⁵²⁾ que permitía el acceso a los mercados de la UE con arreglo a criterios de calidad objetivos. La legislación comunitaria condujo a la supresión total de cualquier restricción cuantitativa en la prestación de servicios de cabotaje a partir del 1 de julio de 1998⁽⁵³⁾.

El acceso al mercado internacional del transporte de personas está liberalizado desde el 1 de junio de 1992⁽⁵⁴⁾. El Reglamento correspondiente fija condiciones de acceso al mercado para cada tipo de servicio de transporte de pasajeros por carretera (discrecional, regular, de lanzadera y servicios regulares especializados). Los derechos de cabotaje, a excepción de los servicios regulares nacionales, se introdujeron mediante dos Reglamentos⁽⁵⁵⁾ y permiten desde el 1 de enero de 1996 el acceso libre en virtud de un sistema de autorización.

El mercado de la prestación de servicios de transporte combinado (definición estricta con objeto de evitar que el transporte por carretera se convierta en la etapa principal de un viaje de transporte combinado) está liberalizado ya completamente desde el 1 de julio de 1993⁽⁵⁶⁾.

⁽⁴⁹⁾ Reglamento (CEE) n° 2407/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas (DO L 240 de 24.8.1992, p. 1); Reglamento (CEE) n° 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre el acceso para compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DO L 240 de 24.8.1992, p. 8), y Reglamento (CEE) n° 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos (DO L 240 de 24.8.1992, p. 15).

⁽⁵⁰⁾ Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad (DO L 272 de 25.10.1996, p. 36).

⁽⁵¹⁾ Reglamento (CEE) n° 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (DO L 364 de 12.12.1992, p. 7).

⁽⁵²⁾ Reglamento (CEE) n° 881/92 del Consejo, de 26 de marzo de 1992, relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros (DO L 95 de 9.4.1992, p. 1).

⁽⁵³⁾ Reglamento (CEE) n° 4059/89 del Consejo (DO L 390 de 30.12.1989, p. 3) y Reglamento (CEE) n° 3118/93 del Consejo (DO L 279 de 12.11.1993, p. 1).

⁽⁵⁴⁾ Reglamento (CEE) n° 684/92 del Consejo, de 16 de marzo de 1992, por el que se establecen normas comunes para los transportes internacionales de viajeros efectuados con autocares y autobuses (DO L 74 de 20.3.1992, p. 1).

⁽⁵⁵⁾ Reglamento (CEE) n° 2454/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro (DO L 251 de 29.8.1992, p. 1), reemplazado por el Reglamento (CE) n° 12/98 del Consejo, de 11 de diciembre de 1997, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro. (DO L 4 de 8.1.1998, p. 10).

⁽⁵⁶⁾ Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros (DO L 368 de 17.12.1992, p. 38).

Vías navegables

Históricamente han existido unos sistemas nacionales de «fletamento por turnos». La legislación comunitaria ⁽⁵⁷⁾ exigió a los Estados miembros que suprimieran tales sistemas a partir de 1 de enero de 2000, fecha en la que se podrán concluir libremente los contratos y negociar libremente los precios en el sector del transporte fluvial nacional e internacional en la Comunidad.

Transporte por ferrocarril

Se llegó a la conclusión de que la legislación comunitaria existente sobre acceso al mercado y a la estructura organizativa y financiera de empresas ferroviarias así como sobre concesión de licencias y asignación de recorridos era demasiado inconcreta para ser eficaz. La Comisión ha respondido con un paquete de propuestas ⁽⁵⁸⁾ para reforzar estos elementos. Dichas propuestas extienden las normas de autorización a todas las empresas ferroviarias de la Comunidad y establecen normas y procedimientos claros y de gran alcance para la determinación de cargas y la asignación de capacidad. Asimismo, lo que es más importante, abre el acceso del transporte de mercancías a la red comunitaria básica de ferrocarril. El paquete fue adoptado por la Comisión en julio de 1998 y se enviará al Consejo para su adopción a principios de 2001.

2. Principios generales referentes a los instrumentos de servicio público

En todos los casos de liberalización introducida por la legislación comunitaria, se salvaguardó en la práctica un alto nivel de los servicios de transporte en aras del interés general. La legislación establecía que los instrumentos se deberían aplicar cuando hubiera que garantizar unos niveles de calidad mínimos. La intensa competencia en los sectores aéreo y marítimo no ha supuesto un peligro para la prestación de servicios que cubrían necesidades públicas, pues los Estados miembros han adoptado medidas apropiadas de salvaguardia.

Es evidente que un elemento clave de este proceso ha sido la adopción de una serie de medidas y políticas que aseguran el mantenimiento y la mejora de unos niveles básicos de servicio público dentro del contexto de esta gradual apertura del mercado, en particular en relación con los aspectos siguientes:

- garantizar el servicio en rutas no rentables. Cuando se realiza la liberalización, es a menudo necesario tomar medidas para garantizar la permanencia del servicio en las rutas que no son rentables. Esto puede hacerse de dos maneras. Primero, mediante subvención directa ofrecida de forma no discriminatoria a todos los transportistas que operen en la ruta. En segundo lugar, mediante concesión de derechos exclusivos de explotación de un servicio, con o sin compensación.

Estas concesiones se han otorgado, por ejemplo, a servicios que cubren aeropuertos o puertos de islas o regiones alejadas. Esta solución asegura la movilidad esencial para los residentes y las empresas situados en estas áreas y permite el suministro de las mercancías necesarias.

En muchas circunstancias, estas soluciones necesitan ser aprobadas con arreglo a las normas sobre ayudas estatales. La Comisión, en estos casos, ha aceptado normalmente tales sistemas, siempre que se conciben de manera que falseen lo menos posible el comercio y la competencia y que sean razonablemente necesarios en cada caso. Por ejemplo, si los derechos exclusivos se adjudican por licitación abierta no discriminatoria, se consideran, en principio, compatibles con el Tratado,

- garantizar unos niveles mínimos permanentes de servicio en cualquier ruta. Al abrir los mercados a la competencia es a menudo necesario, en el sector del transporte, asegurarse de que los niveles de servicio no bajen, ya que las empresas pueden sacrificar la calidad y la frecuencia para reducir los costes. Esto puede ser contrario a los objetivos de servicio público. Para resolver esto, los Estados miembros suelen recurrir a imponer condiciones mínimas de acceso para la concesión de licencias de explotación, aplicadas de manera no discriminatoria a todos los principiantes potenciales. El acceso por mar, entre las islas y el continente de la Unión Europea se asegura a menudo a través de ciertos requisitos mínimos de frecuencia, capacidad y precios para los servicios de transporte de pasajeros y mercancías. Puede que sea necesario conceder subvenciones directas con objeto de equilibrar los costes adicionales derivados de tales condiciones. Esas subvenciones, por ejemplo, reducirían el precio de la tarifa por pasajero o por mercancía transportada. En principio, deben concederse a todos los operadores de la misma ruta de forma no discriminatoria.

La aplicación de estos principios en la práctica puede observarse, por ejemplo, en los sectores aéreo y del transporte interior.

⁽⁵⁷⁾ Directiva 96/75/CE del Consejo, de 19 de noviembre de 1996, relativa a los sistemas de fletamentos y de fijación de precios en el sector de los transportes nacionales e internacionales de mercancías por vía navegable en la Comunidad (DO L 304 de 27.11.1996, p. 12).

⁽⁵⁸⁾ COM(1998) 480 final, adoptado por la Comisión el 22 de julio de 1999 (DO C 321 de 20.10.1998, p. 6) y propuesta modificada COM(1999) 616 final, adoptada por la Comisión el 25 de noviembre de 1999; propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles de la Comunidad; propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 95/18/CE sobre la concesión de licencias a las empresas ferroviarias; propuesta de Directiva del Consejo relativa a la asignación de capacidad ferroviaria de infraestructura y la recaudación de cargas para el uso de la infraestructura ferroviaria y la certificación de seguridad.

3. Ejemplos de los sectores del transporte

Transporte aéreo

El sector de la aviación es un excelente ejemplo de cómo un proceso de liberalización total puede ser compatible con el mantenimiento de obligaciones de servicio público. Esta liberalización contemplaba el derecho a que los Estados miembros impusieran una obligación de servicio público cuando consideraran que una ruta era vital para el desarrollo económico de la región en que se sitúa el aeropuerto. Esto puede afectar a las rutas que cubren un aeropuerto de una región periférica o en desarrollo de su territorio o a rutas de baja frecuencia hacia cualquier aeropuerto regional sito en su territorio. Las normas impuestas bajo la obligación de servicio público pueden referirse a precios, número de plazas ofrecidas, frecuencias etc., en casos en los que no se ofrecería un nivel de servicio similar si las compañías aéreas solamente tuvieran en cuenta su interés comercial. La Comisión controla las rutas elegidas y los niveles impuestos.

Una vez que una obligación de servicio público se impone en una ruta, el acceso a ésta está abierto a cualquier compañía aérea siempre que respete la obligación de servicio público. Sin embargo, si nadie está dispuesto a operar en la ruta porque no es comercialmente interesante, los Estados miembros pueden limitar el acceso a la ruta a una sola compañía aérea durante un período máximo de tres años. En este caso, el derecho a explotar tales servicios se saca a licitación pública a nivel comunitario.

Aparte de la posibilidad de imponer obligaciones de servicio público, los Estados miembros pueden también conceder ayudas de carácter social. España, Portugal y Francia han utilizado esta manera de subvencionar rutas no viables. Este planteamiento puede combinarse con la imposición de una obligación de servicio público que garantice un nivel de servicio en la ruta en cuestión. La ayuda tiene un carácter social si solamente abarca determinadas categorías de pasajeros que usan la ruta, como niños o personas discapacitadas. En el caso de regiones desfavorecidas como las islas, la ayuda puede abarcar toda la población de la región.

Estos dos tipos de sistema para mantener unos niveles mínimos de servicio en rutas no comerciales han demostrado hasta ahora ser muy satisfactorios en el transporte aéreo.

Transporte interior

Se considera que la armonización de un nivel básico de competencia y unos requisitos mínimos de transparencia en la adjudicación de los contratos de servicio son necesarios para garantizar altos niveles de calidad. La Comisión ha adoptado un proyecto de reglamento sobre servicios públicos en el transporte de pasajeros⁽⁵⁹⁾ que garantizará que los transportistas públicos estén bajo presión competitiva para ofrecer a los pasajeros mejores servicios, mantener los costes bajo control y garantizar el mayor nivel de seguridad. También establece la obligación explícita de que las autoridades competentes velen por la existencia de servicios de transporte adecuados para proteger la calidad, la integración de los servicios y los intereses del personal. Se considera que un transporte público eficiente desempeña un papel esencial a la hora de resolver la congestión del tráfico y de sanear el medioambiente.

Energía

La Directiva⁽⁶⁰⁾ sobre electricidad exige que los Estados miembros abran a la competencia un mínimo de un 30% de la demanda nacional a escala comunitaria en 2000, la Directiva⁽⁶¹⁾ sobre gas impone una apertura mínima del mercado del 20%. Para crear un mercado interior abierto y competitivo del gas y la electricidad, la Comunidad ha adoptado un planteamiento gradual. Las primeras Directivas de liberalización en estos sectores tuvieron que ser aplicadas por Estados miembros antes de febrero de 1999⁽⁶²⁾⁽⁶³⁾ y agosto de 2000⁽⁶⁴⁾ respectivamente. Este planteamiento se adoptó para permitir que la industria se adaptase al cambio y se asegurase de que se podían tomar las medidas necesarias para asegurar el mantenimiento y el aumento de los servicios de interés general en estos sectores.

Aunque las dos Directivas reflejan las diferencias particulares de los sectores afectados, ambas siguen planteamientos similares: introducción de niveles graduales mínimos de apertura de liberalización de la demanda⁽⁶⁵⁾, imponiendo el acceso no discriminatorio de terceros a redes e instalaciones esenciales tales como almacenamiento de gas, la disociación de las instalaciones de transmisión y distribución, y una normativa que impida de forma eficaz la discriminación.

⁽⁵⁹⁾ COM(2000) 7 de 26 de julio de 2000.

⁽⁶⁰⁾ Directiva 96/92/CE referente a normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

⁽⁶¹⁾ Directiva 98/30/CE referente a normas comunes para el mercado interior del gas natural.

⁽⁶²⁾ Bélgica e Irlanda tenían un año adicional, Grecia dos.

⁽⁶³⁾ Directiva 96/92/CE referente a normas comunes para el mercado interior de la electricidad

⁽⁶⁴⁾ Directiva 98/30/CE referente a normas comunes para el mercado interior del gas natural.

⁽⁶⁵⁾ En lo que respecta a la electricidad, los Estados miembros tuvieron que abrir el 28 % de la demanda en 1999, y el 35 % como mínimo antes de 2003. En lo que respecta al gas, los Estados miembros tuvieron que abrir un mínimo del 20 % de la demanda en 2000, y el 28 % como mínimo en 2003.

De hecho, sin embargo, la liberalización ha progresado en toda la Comunidad mucho más rápidamente de lo exigido en las Directivas o de lo esperado. Alrededor del 65 % de la demanda de electricidad y del 80 % de la demanda de gas europeos totales ya están completamente abiertas a la competencia a escala comunitaria, y, en la mayor parte de los Estados miembros, se ha decidido avanzar hacia la liberalización completa en los próximos años ⁽⁶⁶⁾. Además, mientras que las Directivas ofrecían a los Estados miembros distintas opciones para su puesta en práctica, por ejemplo en cuanto a los tipos de acceso de terceros y los métodos de disociación, casi todos los Estados miembros han elegido planteamientos, tanto respecto al gas como a la electricidad, que, según la opinión generalizada, son los que más probabilidades tienen de desarrollar una competencia efectiva.

Evidentemente, los problemas de servicio público son fundamentales a la hora de liberalizar estos mercados. En efecto, en muchos aspectos el suministro garantizado de electricidad a precios razonables a todos los clientes de la Unión Europea, y el de gas allí donde esté conectado, es uno de los servicios públicos más esenciales. Ambas Directivas, por lo tanto, contienen varias disposiciones y salvaguardias para asegurarse de que se protegen objetivos esenciales de servicio público, tales como garantizar la seguridad del suministro, la conexión universal a la red eléctrica a precios razonables, y la protección de los ciudadanos vulnerables frente a la desconexión. En un mercado liberalizado, estos objetivos se resuelven fijando condiciones estrictas de autorización para los operadores del mercado.

Así pues, el mantenimiento de los niveles más elevados posibles en la Comunidad en estos ámbitos ha sido, y seguirá siendo, condición previa esencial para la liberalización. Por esta razón, tanto las Directivas de gas como de electricidad establecen la posibilidad de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para asegurarse de que los servicios de interés general se mantienen, y de que los niveles de servicio se mantienen y se mejoran.

Los siguientes mecanismos destinados a asegurar la prestación apropiada de servicios de interés general están llegando a ser cada vez más la norma en toda Europa:

— Seguridad y fiabilidad de la red

Las redes de transmisión y distribución siguen siendo ⁽⁶⁷⁾ operadores monopolísticos. En este sentido, la situación antes y después de la liberalización no ha registrado cambios sustanciales. Los Estados miembros siguen teniendo libertad para confiar la gestión y realización de esta tarea a una empresa pública ⁽⁶⁸⁾ o a una empresa privada. En ambos casos, los Estados miembros suelen disponer que la revisión independiente y el control de normas las realicen un regulador independiente o el Gobierno. La seguridad y la fiabilidad de la red han sido y continúan siendo altas en Europa, y no se han visto afectadas por la liberalización.

— Seguridad del suministro

Conforme a las Directivas, los Estados miembros siguen siendo libres de tomar las medidas necesarias, como siempre, para garantizar el suministro de electricidad y gas. Cualquier medida tomada debe, sin embargo, ser necesaria para alcanzar los objetivos en cuestión, y no puede tener carácter discriminatorio. Los Estados miembros pueden, por ejemplo, determinar el combustible para la nueva generación de electricidad en caso de que la dependencia de una fuente llegue a ser excesiva, o pueden tomar medidas para asegurar una variedad adecuada de la fuente de suministro de gas.

— Derecho a estar conectado a la red

Por lo general, los Estados miembros solamente consideran necesario el derecho a estar conectado a la red eléctrica. En este caso, la Directiva establece específicamente que «los Estados miembros podrán imponer a las compañías de distribución la obligación de suministrar electricidad a clientes situados en una zona determinada. La tarifa de ese suministro podrá regularse, por ejemplo, para atender a la igualdad de trato de aquellos clientes». En los casos en que se liberaliza el suministro a los consumidores finales, los dueños de la red de distribución pueden seguir obligados a proporcionar la conexión universal. En este caso cada Estado miembro debe decidir si desea imponer como condición para la concesión de una licencia a las empresas que venden electricidad a clientes finales, la obligación de abastecer a todos los clientes similares en una zona determinada a precios idénticos.

— Protección de los consumidores especiales

Como la electricidad y el gas son servicios esenciales, son necesarias disposiciones especiales para asegurarse de que los miembros vulnerables de la sociedad no estén desconectados del suministro. En los casos en que se liberalicen completamente los mercados, las normas de servicio público se mantienen mediante condiciones mínimas de concesión de licencias. Si no se cumplen estas condiciones, se retiraría la licencia para suministrar electricidad o gas.

⁽⁶⁶⁾ En cuanto a la electricidad, por ejemplo, el Reino Unido, Finlandia, Suecia y Alemania han abierto ya el 100 % de la demanda. Bélgica, los Países Bajos, Dinamarca y España abrirán completamente su demanda a medio plazo.

⁽⁶⁷⁾ Con la excepción de algunos solapamientos, especialmente en Alemania.

⁽⁶⁸⁾ Algunos países como España están desprivatizando la red de transmisión.

— Niveles de servicio

Es claramente de interés público garantizar que los niveles de servicio relacionados con el suministro de electricidad y gas, tal como la velocidad con la que se satisfacen las peticiones de conexión y se efectúan las reparaciones, la exactitud de la facturación y la calidad de otros servicios al cliente, son lo más elevados posible y mejoran permanentemente. En un mercado liberalizado es vital mantener y aumentar estos niveles. En los casos en que ya se ha efectuado la liberalización, particularmente a nivel nacional, la experiencia indica que tales niveles aumentan, por dos razones. Primero, siempre se imponen condiciones para la concesión de una licencia para vender electricidad. Parte de las condiciones establecen niveles mínimos de servicio. Los reguladores nacionales incrementan y amplían estos niveles anualmente. En segundo lugar, como los niveles de servicio representan un ámbito importante en el que compiten las empresas, la competencia conduce a mejorarlos. Esto desemboca en unos niveles superiores a los niveles mínimos fijados por los reguladores o los Gobiernos.

Así pues, el marco legislativo en el cual está teniendo lugar la liberalización progresiva de la electricidad y el gas en Europa tiene el doble objetivo de bajar los precios y mantener e incluso mejorar los servicios de interés público. La experiencia demuestra claramente que con la implantación de medidas reguladoras apropiadas, en los casos necesarios, tales servicios de interés público no solamente pueden mantenerse, sino también mejorar en un mercado competitivo. Efectivamente, aunque las Directivas establecen ⁽⁶⁹⁾ la posibilidad de eximir de sus requisitos si no puede encontrarse ninguna otra manera menos restrictiva de alcanzar los objetivos legítimos de servicio público, de hecho ningún Estado miembro se ha acogido a ella.

Por supuesto, para lograr los objetivos mencionados anteriormente, son necesarias la supervisión activa y, cuando proceda, la regulación. Mientras que muchos de estos problemas se resuelven aplicando la subsidiariedad — por ejemplo cada Estado miembro debe determinar el nivel de protección frente a la desconexión — el objetivo de la Comisión es asegurar los más altos niveles de todas las formas de servicios de interés público en general en la Comunidad.

Radio y televisión

Los servicios de televisión privada se han desarrollado fundamentalmente desde los años 80 hasta llegar a imponer el doble sistema de emisiones públicas y privadas. La necesidad de una coexistencia del servicio público y de la radiodifusión comercial privada es reconocida y apoyada tanto por los Estados miembros como por la Comunidad. Hoy en día, los sectores de la televisión y la radio están liberalizados a escala comunitaria.

Los medios de radiodifusión desempeñan un papel central en el funcionamiento de las sociedades democráticas modernas, en especial en el desarrollo y la transmisión de valores sociales. Por lo tanto, el sector de la radiodifusión, desde su inicio, ha sido objeto de un Reglamento específico en aras del interés general. Dicho Reglamento se ha basado en valores comunes, tales como la libertad de expresión y el derecho de réplica, el pluralismo, la protección de los derechos de autor, la promoción de la diversidad cultural y lingüística, la protección de los menores y de la dignidad humana, y la protección del consumidor.

Los Estados miembros, de conformidad con el Derecho comunitario, promulgan la normativa destinada a velar por la observancia de estos valores. El Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, que se anejó al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea mediante el Tratado de Amsterdam, reconoce el papel y la importancia de la radiodifusión de servicio público y confirma que los Estados miembros son competentes para definir y organizar el mandato de servicio público y su financiación, a condición de que esto no afecte a las condiciones comerciales y a la competencia en la Comunidad en una medida contraria al interés común, al tiempo que se tiene en cuenta el cumplimiento del mandato de servicio público.

A nivel comunitario, la Directiva «Televisión sin fronteras» establece un marco jurídico que asegura la libertad de proporcionar servicios de radiodifusión televisiva en el mercado interior, teniendo debidamente en cuenta el interés general pertinente. Sin embargo, la transposición de la Directiva «Televisión sin fronteras» todavía no ha sido realizada por todos los Estados miembros. Además, las reglas de competencia del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea encomiendan a la Comisión la tarea de impedir las prácticas contrarias a la competencia que perjudiquen a los consumidores, especialmente el abuso de posiciones dominantes, y, con arreglo al control de las operaciones de concentración, la creación de estructuras de mercado oligopolísticas o monopolísticas.

Los Estados miembros, de conformidad con el Derecho comunitario, deben decidir si quieren establecer un sistema de radiodifusión de servicio público, definir su mandato exacto y establecer las modalidades de su financiación. Debido a la naturaleza de su financiación, los operadores de radiodifusión de servicio público pueden llegar a estar sujetos a las normas del Tratado CE sobre ayudas estatales. La Comisión debe asegurarse especialmente de que la financiación pública de los operadores de radiodifusión de servicio público sea proporcional al mandato de servicio público encomendado por el Estado miembro interesado, es decir, concretamente, que ninguna compensación concedida por el Estado exceda los costes adicionales netos de la misión particular asignada al operador de radiodifusión de servicio público en cuestión.

⁽⁶⁹⁾ Apartado 2 del artículo 3 de ambas Directivas.

La financiación por los Estados miembros de los operadores de radiodifusión de servicio público ha sido objeto de varias denuncias presentadas a la Comisión por operadores de radiodifusión comerciales privados, relativas especialmente a la presencia de los operadores de radiodifusión de servicio público en el mercado de publicidad ⁽⁷⁰⁾. Vale la pena observar que estas denuncias se refieren en general a la puesta en práctica de sistemas de financiación que incluyen ingresos de publicidad y financiación pública. La elección del sistema de financiación es competencia del Estado miembro, y no puede plantearse en principio ninguna objeción a la elección de un sistema de doble financiación (que combine fondos públicos e ingresos de publicidad) en vez de un solo sistema de financiación (solamente fondos públicos) mientras no se afecte a la competencia en los mercados pertinentes (a saber, publicidad, y adquisición o venta de programas) en una medida contraria al interés comunitario. La Comisión se propone concluir su análisis de las denuncias pendientes en los próximos meses. Para ello, consultará a los Estados miembros.

La Comisión considera que la revolución digital no pone en duda la necesidad de que la política audiovisual establezca unos intereses generales pertinentes y, en caso necesario, los proteja por medio de una legislación al respecto. Sin embargo, la evolución tecnológica impone una evaluación permanente de los medios y métodos utilizados, para asegurarse de que siguen siendo proporcionales a los objetivos perseguidos.

Mientras que la importancia de los métodos de distribución (y especialmente si son del tipo «punto a multipunto» o «punto a punto») sigue siendo crucial, es posible que para determinados tipos de nuevos servicios deban tenerse en cuenta otros factores al evaluar la necesidad y la proporcionalidad de cualquier enfoque reglamentario (por ejemplo, criptado o en abierto).

⁽⁷⁰⁾ Véase el XXIX Informe de la Comisión sobre la política de competencia (1999), pp. 89 y ss.

ANEXO II

DEFINICIONES

Servicios de interés general

Este concepto abarca los servicios de mercado y no de mercado que las autoridades públicas consideran de interés general y a los que imponen determinadas obligaciones de servicio público.

Servicios de interés económico general

Es el término utilizado en el artículo 86 del Tratado y se refiere a los servicios de mercado a los que los Estados miembros imponen determinadas obligaciones de servicio público en virtud de criterios de interés general. Se tiende así a abarcar ámbitos tales como las redes de transporte, la energía y las comunicaciones.

Servicio público

Es un término ambiguo ya que puede referirse o bien al organismo que presta de hecho el servicio o a la función de interés general atribuida al organismo correspondiente. Con objeto de fomentar o facilitar el desempeño de la función de interés general, las autoridades públicas pueden imponer obligaciones concretas de servicio público al organismo que presta el servicio, por ejemplo en los sectores del transporte terrestre, aéreo o por ferrocarril o de la energía. Estas obligaciones pueden aplicarse a escala nacional o regional. A veces se confunde el concepto de servicio público, que se refiere a la vocación de prestar un servicio al público en términos del servicio que hay que prestar, con el concepto de sector público (que incluye la función pública), que se refiere a la condición jurídica de quien presta el servicio en lo que respecta a quien es el propietario del servicio.

Servicio universal

El servicio universal, especialmente la definición de las obligaciones concretas de servicio universal, constituye un complemento básico de la liberalización del mercado de servicios tales como las telecomunicaciones en la Unión Europea. Al definir y garantizar los servicios universales se asegura la disponibilidad permanente y la calidad de los servicios existentes para todos los usuarios y consumidores durante la transición de la prestación en régimen de monopolio a unos mercados abiertos a la competencia. El servicio universal, en el entorno de unos mercados de telecomunicaciones abiertos y competitivos, se define como el conjunto mínimo de servicios de una determinada calidad a los que tienen acceso todos los usuarios y consumidores, en función de las condiciones nacionales específicas, a un precio asequible.
