

PROYECTO DE CARTA EUROPEA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (O SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL)

Versión de 14 de febrero de 1994

COMISIÓN EUROPEA
(Secretariado General. Coordinación Interior)
Bruselas

SUMARIO: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.—CAPÍTULO I. LOS SERVICIOS PÚBLICOS O SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL: I. *Definiciones*. II. *Principios generales comunes de funcionamiento aplicables al conjunto de servicios públicos*.—CAPÍTULO II. UN MARCO ESTABLE PARA EL DESENVOLVIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: I. *Consideraciones de interés general pueden obligar a los poderes públicos a acordar la dirección pública de un servicio*: 1) Derecho comunitario. 2) Consideraciones de interés general. II. *Normas de organización y gestión: relaciones entre reguladores y operadores*. III. *Medios de regulación*. IV. *Normas para encauzar las políticas de apertura y armonización*.—CAPÍTULO III. ARMONIZACIÓN Y COOPERACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL EN EL ÁMBITO COMUNITARIO: I. *Complementariedad y cooperación entre los reguladores*. II. *Competencia y cooperación entre operadores*.—CAPÍTULO IV. MEDIDAS POLÍTICAS A ADOPTAR PARA MODERNIZAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La respuesta a las diferentes necesidades de los consumidores y usuarios, bien en su condición de particulares o empresas, surge generalmente de la iniciativa privada, enmarcada en una economía de mercado regulada por la política de la competencia y por diferentes normativas de carácter social, fiscal y técnico.

Algunas necesidades de interés general precisan disposiciones particulares debido a sus peculiaridades y a los límites naturales de eficacia del mercado. Cada Estado europeo, en función de su historia, de su geografía y de sus tradiciones, ha ideado soluciones diversas, pero que, en realidad, encierran más allá de las apariencias, preocupaciones comunes o similares. Estas preocupaciones aparecen cualquiera que sea la extensión del sector público en los Estados miembros o aunque la gestión de la mayor parte de los servicios públicos se delegue en particulares.

Los servicios básicos, como los transportes, las comunicaciones, la energía o el agua, implican, frecuentemente, costosas inversiones que son sólo rentables a medio o largo plazo y presentan los efectos de escala o de «club». Estos factores, característicos de infraestructuras en forma de red, justifican frecuentemente la atribución de derechos especiales o exclusivos.

Por otro lado, en la mayor parte de los Estados miembros y desde hace más de diez años, las empresas que atienden estos servicios atraviesan una fase de modernización y de profunda reestructuración. Este movimiento responde a una necesidad de eficacia, de utilización de nuevas tecnologías, de adaptación a los imperativos de competencia y de apertura internacional, de liberalización de actividades en el marco de un gran mercado, de ofrecimiento de nuevos servicios a los consumidores en un período de austeridad para las finanzas públicas. Estas empresas buscan un marco estable sobre el que apoyarse para redefinir sus modos de funcionamiento, su estatuto, sus relaciones financieras y contractuales con la sociedad, el Estado, las Entidades territoriales, el ámbito internacional y las empresas competidoras. Tienen, por tanto, necesidad de disfrutar de una mejor visibilidad en un período muy dilatado (los operadores de redes invierten habitualmente con un horizonte de veinte o treinta años).

La exigencia de un servicio universal, que asegure el acceso a los servicios básicos al conjunto de los usuarios y clientes a un nivel de precios y de calidad razonables, es susceptible de figurar claramente en la misión de un servicio público.

El respeto de esta exigencia plantea, algunas veces, un problema de equilibrio financiero, que puede eludirse a través del mantenimiento de un perímetro de actividad suficiente (1) o mediante la dispensación de ayudas.

El mercado, por otro lado, es generalmente indiferente a los objetivos de solidaridad, cohesión o equidad que, sin embargo, algunas compensaciones tarifarias pueden contribuir a conseguir. La marginación o exclusión de algunas teorías sociales de determinados servicios básicos, esenciales en la vida diaria (educación, sanidad, transporte, vivienda, agua, electricidad...), puede generar dificultades sociales. Unos servicios públicos suficientes y a unos precios razonables contribuirán a facilitar la inserción de los ciudadanos desfavorecidos.

Por último, el mercado no responde espontáneamente a algunas exigencias de interés general y de desarrollo sostenible, como la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio, incluso a nivel europeo. Los transportes y las comunicaciones condicionan de forma duradera la localización de actividades, el empleo y el hábitat. Una deficiente anticipación de estos efectos puede significar unos costes elevados de funcionamiento y de inversión, graves disfuncionalidades económicas y un deterioro del medio ambiente y de la calidad de vida.

(1) Muy probablemente, el Proyecto de Carta se refiere con esta expresión tan ambigua a la existencia frecuente dentro de las actividades publicadas de compensaciones entre los segmentos de actividad rentables y otros menos rentables o deficitarios. La obligación de prestar el servicio de forma regular y continua y, en ocasiones, en unas condiciones de equilibrio financiero supone que los Poderes públicos mantengan publicados segmentos rentables que estarían dispuestos a ser atendidos por la libre iniciativa empresarial. Sobre esta cuestión, consúltese la sentencia, todavía no publicada, del Tribunal de Luxemburgo de 19 de mayo de 1993 sobre el Monopolio postal belga (as. *Corbeau*, C-320/91); en especial, los fundamentos 17 a 21 (N. del T.).

Por todas estas razones, el mercado y la competencia no siempre pueden dar adecuada respuesta a las necesidades de interés general. Por este motivo, el Tratado de Roma se refiere explícitamente, en su artículo 90-2, a las misiones de interés económico general. Enuncia, por otro lado, en su artículo 77, a propósito de la política común de transportes, que *«son compatibles con el presente tratado las ayudas... que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público»*.

Tanto con relación a la puesta en práctica de un mercado único y de la política de apertura a la competencia y armonización, como a la construcción de la Unión Europea y, más particularmente, de la construcción de grandes redes transeuropeas —prevista en el título XII del Tratado— es necesario explicitar más claramente las diferentes políticas comunitarias vinculadas a los servicios públicos.

Debido a los imperativos de interoperabilidad e interconexión de las redes, no incumbe exclusivamente a los Estados sino, sobre todo, a la Comunidad la misión de fijar los principios generales comunes de funcionamiento de los servicios europeos de interés económico general, que deberán tener en cuenta los intereses a largo plazo de la colectividad (en cuanto Poder público), pero también de los consumidores, de los trabajadores y de los ciudadanos.

La presente Carta podría tener el valor de un documento interpretativo de los Tratados, constituyendo un anexo como la Carta social.

La Carta persigue la consecución de los dos objetivos siguientes:

- Explicación de las condiciones en las cuales el legislador comunitario (en este caso la Comisión, a la vista de las sentencias del Tribunal) ejecuta las disposiciones del artículo 90-2 y 90-3 (es decir, las excepciones a las normas sobre competencia), determinando también las reglas de transparencia a que se sujetarán los servicios públicos nacionales o locales.
- Abrir la posibilidad de una aplicación del artículo 90-2 a los servicios de interés económico general que no tengan un ámbito nacional o local, sino comunitario.

Con el fin de:

- Crear un marco europeo, marcadamente subsidiario y flexible, para garantizar la especificidad y la diversidad y armonizar la organización y la gestión de los servicios públicos nacionales o locales, sobre todo, cuando éstos comporten la utilización de redes de infraestructuras.
- Favorecer la construcción de verdaderas redes de servicio público en el territorio europeo en vías de constitución.

CAPÍTULO I. LOS SERVICIOS PÚBLICOS O SERVICIOS DE INTERÉS
ECONÓMICO GENERAL

I. *Definiciones*

Coexisten diferentes definiciones —o al menos pueden ser enunciadas— de servicios públicos o servicios de interés económico general según se enfatice la misión, la dirección por el Poder público (dirección pública o regulación, que tiene un alcance más amplio que el que comporta habitualmente la reglamentación) o la institución.

1) Institución (u órgano) encargada de la misión de prestar el servicio, bien se trate de una manifestación directa del Poder público (administración o *régie directe*, establecimiento público, sociedad de economía mixta, empresa pública...) o de una gestión indirecta a través de una entidad privada (empresa, cooperativa, asociación...).

N. B. Esta definición genera una confusión frecuente entre lo que es un servicio público y el sector público, puesto que no tiene presente el supuesto más frecuente de gestión delegada de un servicio a una entidad privada, mixta o pública.

2) Misión de interés general: el Poder público ha decidido asegurar su dirección en respuesta a exigencias sociales ligadas a diversas «especificidades», como, por ejemplo, la insuficiencia de la iniciativa privada. Esta distinción existe entre los servicios comerciales y los administrativos.

3) Dirección pública (o regulación) asumida por el Poder público según diversas modalidades (tutela, dirección de la obra, reglamentación, potestad tarifaria, financiación...), en respuesta a las especificidades y a las peculiaridades de interés general de la misión.

Es esta última definición la que es tenida en consideración para la aproximación comunitaria a los servicios públicos.

Conviene llamar la atención, a título preliminar, que la noción de (exigencia de) servicio económico de interés general se distingue de las modalidades de gestión de este tipo de servicio y, especialmente, del estatuto jurídico de los organismos afectados (incluso cuando, en determinados casos, esas modalidades aparecen como resultado de las exigencias de servicio público impuestas por el regulador al operador).

La noción de servicio público es una noción dinámica que se adapta a las realidades de los Estados miembros. Tal circunstancia determina un pluralismo de servicios públicos cuyas peculiaridades y diversidades deben ser mantenidas.

II. *Principios generales comunes de funcionamiento aplicables al conjunto de los servicios públicos*

Estos principios generales se desprenden de la noción de interés económico general y de la necesidad de una regulación específica, debido a la excepción a las normas generales de libre circulación y libre competencia, que satisfaga las exigencias esenciales de interés económico general.

1) Proporcionalidad: ponderación entre las restricciones a las reglas del Tratado y el objetivo perseguido. Los medios utilizados pueden ser ponderados con el interés comunitario. La satisfacción de los objetivos comunitarios y el desarrollo de los intercambios no deben ser afectados en forma tal que sea contraria al interés común.

2) Continuidad: que se deriva del carácter esencial del servicio a prestar (agua, electricidad...) o de los principios generales del derecho (libertad de circulación de personas...).

3) Igualdad de acceso (o equidad): implica neutralidad y transparencia y pone de manifiesto las preocupaciones por la cohesión, solidaridad territorial o social y lucha contra la exclusión.

4) Adaptación (o flexibilidad), es decir, búsqueda permanente de la mejor solución a las necesidades cambiantes y variadas de los usuarios/clientes.

5) Universalidad, en el marco de una verdadera ciudadanía, esto es, ofrecer un servicio público mínimo para todos que sea expresión de un derecho económico y social que prevenga la exclusión social o territorial (ejemplo: transporte, telecomunicaciones, correo).

6) Participación: teniendo en cuenta el carácter de interés general que reviste el servicio público y el papel de colaboradores de los usuarios/clientes y de los agentes del servicio, parece eficaz asociarles con los Poderes públicos en la definición de la misión de servicio público, modalidades de organización y gestión del servicio e incluso hasta en la propia gestión material del servicio —y que alcance también, en su caso, a terceros (en supuestos de externalidades)—.

7) Calidad del servicio: un esfuerzo constante tendente a mejorar la respuesta a las demandas de los usuarios/clientes en orden a introducir una mentalidad de «servicio para el consumidor», fijando unos umbrales de prestación, plazas razonables para la satisfacción de solicitudes y el nombramiento de un conciliador.

CAPÍTULO II. UN MARCO ESTABLE PARA EL DESENVOLVIMIENTO
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

I. *Consideraciones de interés general pueden obligar a los Poderes públicos a acordar la dirección pública de un servicio*

1) El Derecho comunitario consagra el principio de neutralidad en relación con la propiedad pública o privada de las empresas. Le resulta indiferente la nacionalización y la privatización. Los Estados tienen libertad, igualmente, para crear nuevos monopolios nacionales. El Tratado también estipula que sus normas se aplican de igual manera, considerando sus particularidades, tanto a las empresas privadas como a las públicas.

El Derecho comunitario tiene presente las misiones de servicio público u obligaciones de servicio público conferidas a algunas empresas. Estas resultan o de disposiciones expresas del Tratado, artículos 90-2 y 77, o del Derecho derivado, cuando un acto comunitario determina las condiciones de ejercicio de actividades en un sector o las condiciones de imposición de misiones de servicio público a los operadores (transporte, correo, telecomunicaciones...).

La excepción general por razones de servicio público del artículo 90-2 constituye una regla derogatoria eventual del conjunto de reglas del Tratado. Se aplica a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general para el supuesto de que estas reglas constituyan un obstáculo, de hecho o de derecho, al cumplimiento de la misión que se le ha encomendado (2). La excepción se circunscribirá a lo necesario para el cumplimiento de la misión.

La atribución de objetivos de interés general puede ser asignada a empresas públicas y privadas. Los Estados, según el modelo de sociedad a la que aspiren, son libres de asignar los objetivos de interés general de las empresas. Estos objetivos dignos de protección constituyen también obligaciones para el servicio público.

Lo importante es definir correctamente las condiciones para que la consecución de los objetivos de servicio público sean conformes con las exigencias de libre circulación y libre competencia. Esto será posible si se introduce una definición precisa de la misión y obligaciones de servicio público.

A continuación, es necesario que se determine de manera adecuada y precisa las prerrogativas de la misión. Las excepciones a las normas sobre competencia y libre circulación son admisibles únicamente si permiten la

(2) El Proyecto de Carta se aparta en este punto de la interpretación que la Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo y la literatura sostienen sobre una de las principales condiciones para, según dispone el artículo 90-2, no aplicar las normas del Tratado. De acuerdo con esta interpretación, se exige que la aplicación de esas normas *impidan* el cumplimiento de la misión, no que simplemente lo *obstaculicen*, como señala la Carta. Sobre esta cuestión, por ejemplo, F. DIEZ MORENO, *La incidencia del artículo 90 del Tratado CEE en el sector eléctrico*, «Noticias CEE», núm. 58, noviembre 1989 (N. del T.).

realización del objetivo. Esta misión debe ser realizada en el marco de una organización y gestión de un servicio público moderno que asegure su eficacia, financiación, coste mínimo, apertura al exterior e innovación.

Por otro lado, *en el derecho derivado* es posible localizar normas comunes relativas a las obligaciones de servicio público y a sus consecuencias para los *sectores específicos* competencia de la Comunidad.

2) Diversas consideraciones de interés general pueden determinar que los Poderes públicos decidan que una determinada actividad sea sometida a dirección pública (se pueden sistematizar en grandes categorías):

i) *Efectos externos:*

- dirección de recursos no renovables o escasos;
- protección del medio ambiente;
- existencia de efectos externos importantes, de carácter económico o no, positivos (ventajas o beneficios) o negativos (contaminaciones), a corto, medio o largo plazo y, sobre todo, cuando aquéllos sean de importancia.

ii) *Objetivos de interés general a largo plazo:*

- soberanía, autonomía;
- derechos fundamentales (libertad de circulación de las personas, pluralismo informativo, secreto de la correspondencia...);
- búsqueda de la eficacia económica y social, es decir, de las soluciones más ventajosas para la colectividad;
- defensa, seguridad;
- ordenación equilibrada del territorio;
- gestión de un bien público (agua, espacio o dominio público, espacio aéreo, frecuencias hertzianas...).

iii) *Objetivos de redistribución:*

- unidad y solidaridad territorial;
- solidaridad social: cohesión y lucha contra la exclusión.

iv) *Efectos asociados a las redes:*

- necesidad de contribuciones públicas para realizar inversiones (sobre todo en infraestructuras) o para el funcionamiento del servicio.

Estos factores se emplean como criterios identificativos de exigencias esenciales, vinculados a los intereses económicos generales, y pueden formar parte del objeto de las misiones de servicios públicos susceptibles de justificar el mantenimiento constante de un derecho especial o exclusivo con excepción a las normas sobre libre competencia. La normativa especí-

fica se arbitra para satisfacer las exigencias de interés económico general. La excepción deberá facilitar la satisfacción del interés económico general y ser acorde con el marco en que se desarrolla la misión asignada.

II. *Normas de organización y gestión: relaciones entre reguladores y operadores*

1) Separación entre reguladores y operadores:

Este principio pretende clarificar las responsabilidades y garantizar la transparencia.

Con este fin, si el regulador y el operador no constituyen dos Entidades distintas, es necesario, como mínimo, separar claramente las funciones que desempeñan y estar en condiciones de poder clarificar la contabilidad relativa a esas diferentes funciones.

2) Transparencia de las relaciones entre regulador y operador:

Las contribuciones públicas deben ser susceptibles de control y justificación.

Las tarifas y financiación de las inversiones han de ser igualmente explícitas *a priori* y, si es posible, ser objeto de disposiciones contractuales.

El pliego de condiciones y un eventual contrato-plan deben ser publicados.

El examen de la contabilidad del operador debe permitir verificar la ausencia de subvenciones cruzadas.

Las obligaciones de servicio público deben ser compensadas de forma equitativa.

Los reguladores.

3) Pluralidad de estatutos para los reguladores: no se puede imponer que el estatuto del regulador sea acorde únicamente al de una Autoridad pública. Puede ajustarse al de una Administración, un «regulador» o una comisión de regulación o al de una Autoridad formada por expertos independientes.

La experiencia habrá de permitir hallar las modalidades más adecuadas de ejercicio de la misión regulatoria.

Los operadores.

4) Pluralidad de estatutos y neutralidad de la Unión en relación con el Estatuto seleccionado.

Teniendo en cuenta las diferentes situaciones existentes en cada Estado, no se puede imponer un estatuto único a los operadores, que pueden ser una Administración o un operador privado, mixto o público.

La modificación de estatuto (transformación de una Administración en operador público autónomo, privatización parcial o total o, al contrario, toma de control público parcial o total) no puede ser objeto de directivas comunitarias.

Esta neutralidad de la Unión europea descansa en el artículo 222 del Tratado: «El presente tratado no prejuzga en absoluto el régimen de propiedad de los Estados miembros.»

III. *Medios de regulación*

La regulación empleará los medios habituales:

- regulaciones del mercado y de la competencia;
- normas generales (leyes y reglamentos, fiscalidad general...).

No hay servicio público más que cuando lo establezcan las reglamentaciones específicas:

- eventuales derechos especiales o exclusivos;
- acceso a la profesión o al mercado (desde la simple declaración hasta la autorización o un convenio para la gestión delegada);
- normas específicas relativas a la seguridad del ciudadano;
- normas relativas al dominio público...

Aunque las regulaciones económicas determinan, en parte, soluciones diversas a las que fijaría el propio mercado, son, la mayoría de las veces, las más eficaces:

- políticas tarifarias dirigidas a regular la demanda (modulación espacial y temporal), acompañadas de información y de la iniciativa que favorecen;
- fiscalidad específica (afectada o no);
- contribuciones públicas de interés general justificadas por motivos explicitados.
- Elección pública relativa a la planificación de infraestructuras (planes rectores) y su programación...

La regulación consiste en hallar la mejor combinación de estos diferentes medios en un momento dado y para un territorio determinado. Evolucionará y se modificará necesariamente en función del contexto y de las preferencias colectivas.

La regulación apropiada consiste en encontrar el mejor equilibrio entre competencia y cooperación entre operadores.

El buen uso de la regulación determinará un control de oportunidad de las excepciones de servicio público, que se ejercerá sobre la base de una

definición precisa de la misión de servicio público, de las obligaciones que se derivan del pliego de condiciones y de los medios puestos a disposición.

IV. Normas para encauzar las políticas de apertura y armonización

1) La obligación de abrir un sector a la competencia puede ejercerse en dos niveles superpuestos:

- la elección del operador (gestión delegada o concesión);
- elección de los suministradores del operador (contratos públicos de obras, de suministros o de servicios) (3).

En el supuesto de que no exista reciprocidad de funciones entre los diversos operadores considerados en relación con los derechos exclusivos o especiales que tengan otorgados por los Poderes públicos, se adoptarán las disposiciones específicas para la apertura de las redes (elección del operador): regla de publicidad sin obligación jurídica de competir de forma inmediata, por ejemplo (4).

La apertura a la competencia puede afectar parcialmente a la actividad si la regulación prevé una parte reservada al operador inicial del servicio público.

(3) Esta es la solución adoptada por las Directivas comunitarias sobre contratos celebrados en los sectores del agua, energía, transporte y telecomunicaciones (vulgarmente conocidos como sectores excluidos). Vid., por ejemplo, J. A. SANTÍAS VIADA, V. SANTAMARÍA DE PAREDES y C. LÓPEZ BLANCO, *El Derecho comunitario de la contratación pública*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1991; T.-L. MARGUE, *L'ouverture des marchés publics dans la Communauté*, «Revue du Marché Unique Européen» (núms. 2, 3 y 4/1991); F. DIEZ MORENO, *La propuesta de Directiva por la que se someten a normas de contratación pública a las entidades que suministran agua potable, energía o prestan servicios de transporte*, «Noticias CEE», núm. 52, mayo 1989, y G. SAMANIEGO BORDIÚ, *La normativa comunitaria de los contratos de las empresas que actúan en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones*, «REDA», núm. 71, julio-septiembre 1991 (N. del T.).

(4) El Proyecto de Carta parece adoptar una de las alternativas más asépticas en orden a eludir los efectos anticompetitivos derivados de la situación de monopolio natural que, en ocasiones, se presenta en el ámbito de las infraestructuras: la conocida como *Demsetz competition* o modelo Chadwick-Demsetz. Esta solución consiste en arbitrar un concurso público entre los diversos operadores que deseen adquirir la condición de único oferente en el mercado. Es decir, se trataría de soslayar la imposibilidad de la *competition within the market* mediante la *competition for a market (franchise auction)*. En realidad, este modelo no dista sustancialmente de nuestro sistema concurrencial de otorgamiento de la gestión prestacional indirecta de los servicios públicos. Por este motivo, en nuestro contexto esta solución es reconducible al servicio público y a la gestión indirecta, previo el correspondiente proceso selectivo. Consúltese, por ejemplo, H. DEMSETZ, *Why regulate utilities?*, «The Journal of Law and Economics», vol. XI, abril 1968, págs. 55-65; R. R. BRAEUTIGAM, *Regulatory reform: Lessons for natural gas pipelines*, «Contemporary Policy Issues», vol. VIII, abril 1990, en especial págs. 125-126 y 136-137; R. H. FRANK, *Microeconomía y conducta*, ed. McGraw Hill, Madrid, 1992, págs. 462-463; S. V. BERG y J. TSCHIRHART, *Natural monopoly regulation (Principles and practice)*, Cambridge University Press, N. Y., 1988, y M. A. CREW y P. R. KLEINDORFER, *The Economics of Public Utility Regulation*, The Macmillan Press, 1986 (N. del T.).

2) Una atención especial merece la continuidad de los servicios públicos universales (servicios básicos), debiéndose asegurar su equilibrio económico y financiero a un nivel suficiente, en interés a medio plazo del conjunto de usuarios/clientes o consumidores.

3) Debe prevalecer un acercamiento experimental y pragmático en el marco de las normas siguientes:

- evaluación previa —económica, ecológica y social— de toda nueva disposición;
- evaluación *a posteriori* de los efectos reales de las disposiciones adoptadas;
- necesaria progresividad: etapas, períodos de transición;
- cláusulas de salvaguardia, si son necesarias.

Estas normas de organización y gestión (II) (e incluso los medios de regulación y la práctica relativa a la apertura a la competencia arriba indicada, III y IV) con los principios generales (Capítulos I y II) constituyen un código de conducta para el ejercicio de políticas de apertura y de armonización.

CAPÍTULO III. ARMONIZACIÓN Y COOPERACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

I. *Complementariedad y cooperación entre los reguladores*

Si las regulaciones a que se someten las redes de servicio público son semejantes pueden ser objeto de una armonización o una interconexión, o bien ser superpuestas y jerárquicas, en cuyo caso pueden ser igualmente objeto de una armonización o de una articulación.

La cooperación entre reguladores puede ser voluntaria, fomentada de diferentes maneras, organizada o, incluso, impuesta por el nivel territorial superior en el marco del principio de subsidiariedad.

Varios reguladores públicos nacionales se pueden reunir en un grupo europeo de interés económico (GEIE). La Comunidad reconocerá, en ciertas circunstancias, cualidades comparables a un regulador público nacional y a un GEIE encargado de un servicio económico europeo de interés general. Existe la posibilidad de una excepción sobre la base del artículo 90-2 en beneficio de acciones de cooperación entre reguladores públicos nacionales agrupados en torno a un GEIE.

En el marco de una aproximación común, es posible, igualmente, armonizar a nivel europeo los servicios de interés nacional o local, sus condiciones, contrapartidas —incluso los contratos públicos— y sus excepciones.

II. *Competencia y cooperación entre operadores*

La competencia prevista en un sector no podrá ser obstáculo a la cooperación necesaria entre operadores, bajo el control de los reguladores afectados, tanto si actúan sobre el mismo territorio (noción de complementariedad) como si lo hacen sobre territorios cercanos (armonización o interconexión de redes, ofrecimiento de servicios comunes). El artículo 90-2 del Tratado ofrece el marco de equilibrio necesario entre competencia y cooperación entre los operadores.

CAPÍTULO IV. MEDIDAS POLÍTICAS A ADOPTAR PARA MODERNIZAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Para realizar el mercado interior y la libre circulación se debe hacer hincapié, sobre todo, en la apertura a la competencia y la armonización, lo que contribuirá a reforzar la competitividad de la economía europea.

El Tratado de la Unión Europea ha reservado un conjunto de acciones complementarias que tienen por misión contribuir de forma decisiva a la competitividad y a la cohesión de la Comunidad con un alcance global: el título XI, relativo a la protección de los consumidores; el título XII, sobre las redes transeuropeas; las disposiciones relativas a los fondos de cohesión que completan los fondos estructurales, y el título XIII, relativo a la industria.

La creación de un territorio europeo, que resulte crecientemente interdependiente, necesita el desarrollo de redes transeuropeas en el sector de los transportes, de las comunicaciones y de la energía. Este es singularmente el sentido del título XII del Tratado de la Unión Europea.

Para el cumplimiento de este objetivo son indispensables la interconexión, interoperabilidad, realización de proyectos de interés común y que la seguridad de las personas y de las redes estén salvaguardadas de forma adecuada. Es necesario establecer una referencia común para guiar las diferentes políticas relativas a estas redes y estos servicios públicos.

Los diferentes servicios considerados se ven afectados por diferentes políticas sectoriales (transporte, energía, telecomunicaciones...) y por la mayoría de políticas horizontales:

- de la competencia;
- del medio ambiente;
- protección del consumidor;
- investigación.

Dos políticas merecen, sin embargo, ser subrayadas:

1. Política social: el protocolo social anexo al Tratado debe manifestarse de manera particular en los diferentes campos afectados por los ser-

vicios públicos, teniendo en cuenta que éstos requieren de un nivel elevado de seguridad, continuidad y calidad.

2. Política industrial: en el campo de las redes transeuropeas, una política industrial implica cooperación no sólo entre los industriales sino también, y especialmente, entre los operadores y reguladores de las redes.

Además de las normas que aseguren la interoperabilidad, esta política implica importantes esfuerzos comunes en investigación-desarrollo (industrias de tecnología avanzada) que deben apoyarse sobre los programas de investigación comunes (TGV europeo, por ejemplo) y sobre una política comercial común en el terreno de la exportación. El título XII del Tratado constituye un marco adecuado para tal política.

(Traducción y notas de J. A. GARCÍA DE COCA.)
Profesor Titular interino
de Derecho administrativo.

