



CUESTIONARIO SERVICIOS SOCIALES DE INTERÉS GENERAL

Campo 1 – Perspectiva general de los SIG

1. ¿Cuáles son las características generales de los SIG sociales nacionales respecto a, por ejemplo, los puntos siguientes?

- **Organización, diseño y estructura (geográfica, estructura de mercado, nivel administrativo)**

España es un Estado social que se caracteriza por una fuerte intervención estatal en la gestión de los servicios sociales. Las Administraciones Públicas se encargan en la mayoría de los casos, directamente de la gestión de estos servicios. En este sentido, España se distingue de aquellos Estados en los que el principio de subsidiariedad es la norma general de actuaciones.

Dependiendo de las competencias asignadas a nivel constitucional, la Administración Central y la Autonómica actúan como responsables de la prestación de servicios, aunque hay un ámbito de competencias atribuido por la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, a las Administraciones Locales que también pueden actuar como titulares de la gestión y la prestación de Servicios Sociales.

En el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas las distintas Administraciones, puede concertarse la gestión de determinados servicios con entidades privadas, con o sin ánimo de lucro. De todos modos esta fórmula puede considerarse como excepcional en el contexto de la gestión de los servicios sociales de interés general españoles.

Por último y respecto de la asistencia sanitaria, creemos importante señalar que se trata de una prestación del sistema de seguridad social y que por la Ley General de Sanidad del año 1986 se creó el Sistema Nacional de Salud, constituido por el conjunto de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas. Este Sistema Nacional de Salud tiene como objetivo hacer efectivo el derecho a la protección de la salud proclamado en el artículo 43 de la Constitución Española de 1978.

- **Financiación (por ejemplo, cotizaciones, financiación directa a través de los presupuestos del Estado, pago de remuneración por el servicio, donaciones, mutualización).**

Las dos grandes fuentes de financiación de los servicios sociales de interés general en España son las cotizaciones sociales y los impuestos directos e



indirectos. Si bien existen otras fuentes de financiación, por su magnitud e incidencia, deben resaltarse las de naturaleza contributiva y fiscal y el copago de alguna de las prestaciones de los Servicios Sociales de Interés General (adquisición de productos farmacéuticos, atención domiciliaria, estancia en Centros de Atención Especializada, etc.... En este sentido España responde a la doble filosofía Bismarck y Beveridge, distinguiendo entre los servicios al trabajador y al ciudadano.

También en este apartado resulta interesante resaltar la particularidad de la asistencia sanitaria en cuanto a su financiación, como prestación no contributiva de seguridad social, que se produce mayoritariamente a través de los Presupuestos Generales del Estado y en un pequeño porcentaje a través de otros ingresos como aportaciones directas de los usuarios (las aportaciones del 40% de las recetas de farmacia en usuarios activos), facturaciones a pacientes privados y facturaciones a terceros obligados al pago (por ejemplo, las compañías de seguros en los casos de accidentes de tráfico).

- **Proveedor del servicio (por ejemplo, autoridades estatales y locales, empresas públicas, partenariado público/privado, organizaciones no lucrativas de voluntarios, papel de los voluntarios, empresas privadas)**

Como se ha señalado en el primer inciso, la prestación de servicios sociales de interés general se realiza fundamentalmente en España directamente desde el ámbito público (autoridades estatales, autonómicas y locales). Existe asimismo una gestión atribuida a instituciones privadas, destacando por su importancia ONGS y entidades sin ánimo de lucro y emergiendo el sector lucrativo (empresas, entidades financieras). La externalización del servicio se realiza tanto por procedimiento administrativo, como por mecanismos de regulación, a nivel autonómico: acreditación de la entidad prestadora, registro e inspección, siempre con referencia al ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales. No obstante, debe remarcarse que, en su conjunto, la competencia y gestión de los servicios sociales de interés general se realizan desde el ámbito institucional público.

- **Definición de tareas-obligaciones (cuáles son estas tareas-obligaciones y cómo se establecen, es decir, por contrato, por ley u otras formas)**

Cuando se concierta la gestión de determinados servicios con instituciones privadas, las condiciones de dicha gestión se detallan minuciosamente en “contratos-concierto” que, a su vez, responden a los principios y disposiciones generales establecidos en el ordenamiento jurídico. La transparencia, para evitar la discrecionalidad, es un criterio básico en los conciertos.



- Normas de calidad

Si en todos los servicios, el criterio de la calidad es importante, en los servicios sociales de interés general es prioritario y decisivo. Los autocontroles y controles de calidad actúan como acicate para una mejora de los servicios. La valoración por parte del ciudadano sirve también como estímulo para incrementar la vigilancia de la gestión y la prestación que se realiza. Los parámetros y elementos de calidad, aunque distintos dependiendo de la especificidad de los servicios, son compartidos por la Administración Estatal, Autonómica y Local, introduciéndose paulatinamente modelos de gestión y normativa al respecto, estando abierto un debate sobre el tema.

2. Por favor, indique si estas características son susceptibles de evolucionar y cambiar en los próximos años y, si es así, cómo. Dicha evolución sería con vistas a la modernización de estos servicios (teniendo en cuenta el desarrollo de las necesidades de los usuarios, las normas de calidad, y la eficacia financiera)

Puede afirmarse que en nuestro país ha existido un gran contrato social (por ejemplo Pacto de Toledo) en relación con el contenido, competencias y funciones de la protección social, entendida ésta desde su ámbito más amplio. Entre los pactos administrativos destaca, en el ámbito del sistema público de servicios sociales, el denominado Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales, que desde el año 1988 supone el marco de desarrollo e implantación de la red básica del Sistema, mediante la cooperación política, técnica y financiera. En este sentido, es necesario resaltar la gran aceptación por parte del ciudadano de determinados servicios sociales de interés general gestionados por las instituciones públicas. Es previsible que se avance en temas como: atención a la dependencia, pensiones, planes específicos para personas en situaciones especiales (inmigración, violencia de género, infancia, etc...).

3. ¿Hay ejemplos de SIG sociales que usen mecanismos de mercado para cumplir sus tareas? ¿Qué podría aprenderse de estas experiencias?

La respuesta a esta pregunta debería centrarse, más que en los propios SIG sociales, en la gestión de los mismos. A este respecto, conviene señalar que la exigencia de buenos resultados y la competencia no es patrimonio exclusivo del mercado.



Las Administraciones Públicas también desde otra perspectiva responden a estos criterios. De hecho, en el ámbito salarial de las Administraciones Públicas, en donde se gestiona la mayor parte de los servicios sociales de interés general, existe un elemento retributivo dependiente del cumplimiento de unos objetivos cuantitativos y sobre todo cualitativos. Estas iniciativas están muy extendidas sobre todo en el campo de la sanidad y de la seguridad social.

Campo 2: Definición de SIG social

4. ¿Hay a escala nacional, una noción o definición de SIG sociales o de servicios sociales en general?

Con carácter general puede afirmarse que la noción de servicio social de interés general en España comparte características comunes a la de la mayoría de los Estados de la Unión. Así, elementos como la universalidad, la continuidad, la accesibilidad, la transparencia, igualdad de trato, no discriminación, garantía de acceso a los recursos y sobre todo la solidaridad son los que distinguen a ese tipo de servicios. Igualmente criterios de calidad y de protección a trabajadores, usuarios y consumidores pueden ser considerados como consustanciales.

5. Se ha aducido que los SIG sociales son distintos de otros SIG. ¿Está Vd. de acuerdo con esto? ¿Sería un análisis más detallado de estas posibles diferencias (especialmente en relación con las industrias de redes) una forma de lograr una certeza mayor?

Los SIG sociales comparten muchas características de los SIG, si bien en los primeros, en muchas ocasiones, estas características se acentúan más y marcan diferencias de naturaleza cualitativa más que cuantitativa; los SIG sociales se distinguen por su garantía de acceso a los derechos y a la igualdad de trato. Determinados servicios como los sanitarios tienen unas connotaciones especiales directamente relacionadas con sus propias características: la relación médico-paciente, el principio de autonomía, la confidencialidad, la ética profesional, etc.

Probablemente sea la dimensión de solidaridad el elemento diferenciador de los servicios sociales de interés general. Esta dimensión informa no solamente las prestaciones sino también la gestión de las mismas (generalmente sin ánimo de lucro), con independencia de su atribución al sector público o privado. Por otra parte, los servicios sociales de interés general forman una red social equilibrada y que exige una continuidad para su propia supervivencia.

Otros aspectos como la equidad y la universalidad deben ser tenidos en cuenta no de forma estanca sino interrelacionada, con lo que los servicios sociales de interés general responderían a la ecuación solidaridad-universalidad-equidad, comportándose como instrumentos y garantes para el desarrollo del modelo social y dimensión social de la Unión Europea.



Por último como resultado de esa ecuación, el objetivo de la cohesión social debe ser tenido en cuenta en todo momento a la hora de conceptuar y valorar estos servicios.

- 6. En caso de que ustedes crean que los SIG sociales son distintos de otros SIG, indiquen cuáles podrían ser entonces los elementos para una descripción a escala europea de estas especificidades de los SIG sociales, teniendo en cuenta la diversidad de misiones de interés general relacionadas con los servicios sociales en los Estados miembros y los principios generales. ¿Podrían los elementos elaborados en las “Cuestiones clave” de la Conferencia “Servicios Sociales de Interés General en la UE” (28 y 29 de junio de 2004) ser una buena base para esta descripción en el contexto europeo? ¿Qué elementos hay que añadir? ¿Cuáles deben ser modificados?**

Siguiendo la línea de la pregunta anterior que en parte responde a esta sexta cuestión, además de los principios que se citan en el cuestionario, convendría tener en cuenta los principios de solidaridad y equidad, enmarcados dentro de los objetivos de la cohesión social, de la mejora del nivel de empleo, de la elevación de la protección social y de la no discriminación.

- 7. ¿Cuáles de los distintos sectores esbozados en el Campo 1 deben tener prioridad para el examen a escala europea?**

Probablemente cualquier examen de los servicios sociales de interés general deba ser realizado con tranquilidad, reflexión y cautela para no llegar a conclusiones precipitadas, iniciándose con la elaboración de un catálogo de servicios y a partir de ahí, avanzar mediante el método abierto de coordinación. Además, no es fácil tratar del mismo modo a todos los servicios sociales de interés general. Por ello, debería iniciarse esta andadura con aquellos servicios que fueran homogéneos en el ámbito europeo y que ya hubieran sido objeto de un estudio pormenorizado con anterioridad. La técnica por tanto podría ser de lo fácil a lo difícil o mejor dicho de lo menos difícil a lo más difícil. Por todo ello y teniendo en cuenta ese criterio previsible de homogeneidad a escala europea, podrían priorizarse por su claridad y especificidad los regímenes complementarios y estatutarios de protección social. Sobre ellos ya se ha debatido en el ámbito comunitario y parece una tarea más accesible que el estudio de otros servicios sociales de interés general más etéreos y más complejos tanto por su contenido como por su campo de aplicación personal.



Campo 3 – Experiencias con el mercado interior de la CE o reglas de competencias

8. Para los servicios identificados en la pregunta 7 en relación con las reglas CE relacionadas más abajo (véase también documento de fondo), por favor, indiquen:

- a. **Si está establecido (en la jurisprudencia o por legislación comunitaria) que estos servicios quedan fuera del ámbito de aplicación de estas reglas**
- b. **Si está establecido (en la jurisprudencia o por legislación comunitaria) que estos servicios están dentro del ámbito de aplicación de estas reglas**
- c. **Si no está claro si estas reglas son aplicables a estos servicios o no; luego, que es necesario aclararlo (“zona gris”)**

La jurisprudencia comunitaria es amplia y de difícil tratamiento homogéneo. Sentencias como Humbel y Edel, Kohll y Decker, Duphar, Höfner y Elser, Fédération française des sociétés d'assurance, Van der Woude, Sacchi, Altmark, Barber,,entre otras, ofrecen un panorama complejo y parcelado. Consecuentemente y aunque sea de manera indirecta la jurisprudencia comunitaria ha incidido en las cuestiones planteadas en esta pregunta. No obstante, son más las sombras que las luces y las incógnitas que las respuestas claras. Por todo ello no es posible dar una contestación tajante ni adoptar una decisión sobre cual de las letras precedentes responden a la realidad legislativa y jurisprudencial. Un conjunto de las tres opciones sería lo más adecuado para dar una respuesta correcta.

No obstante, el análisis de la Jurisprudencia o de la legislación comunitaria en esta materia no es un ejercicio que deban realizar los Estados Miembros, más bien corresponde a los Servicios Jurídicos de la Comisión y, en su caso, del Consejo.

9. Por favor, describa experiencias respecto a la influencia de estas reglas CE en los SIG sociales (pueden ser “buenos” o “malos” ejemplos; por ejemplo, ¿han permitido estas reglas la prestación eficiente de ciertos servicios o han limitado la libertad de hacer realidad las metas nacionales de política social)?

Resulta prematuro contestar a esta pregunta, máxime cuando, por ejemplo, en el ámbito sanitario y en relación con la libre prestación de servicios y de mercancías existe una jurisprudencia muy reciente y cuya aplicación todavía no es uniforme. En principio y con carácter general no han existido impedimentos para hacer



realidad las metas nacionales de política social. Quizás esta contestación dependa de la evolución jurisprudencial.

Sin perjuicio de lo anterior, se valora positivamente el tratamiento que la Comunidad ha dado hasta este momento a los SIG. La definición, organización, financiación y supervisión de los SIG no económicos incumbe, con carácter general, a las Autoridades nacionales. Los criterios determinantes para justificar una acción comunitaria deberían ser su incidencia en las políticas comunitarias y el respeto de los principios generales del Tratado.

10. ¿Hay ejemplos en que las citadas reglas CE fueran tenidas en cuenta de antemano al planificar o reformar la política social nacional?

Más que determinadas reglas concretas comunitarias habría que hablar de criterios comunitarios a la hora de la planificación y de la reforma de la política social nacional. Por supuesto que la igualdad de trato, la sostenibilidad de las pensiones, la transparencia y viabilidad de los regímenes estatutarios complementarios, su exportabilidad, etc. han incidido en la planificación y programación de las políticas sociales españolas, informando su contenido y canalizando sus objetivos. Los fines y medios de la política comunitaria contenidos en el artículo 2 del Tratado de Amsterdam han sido el referente de cualquier cambio legislativo o reforma emprendida en el ámbito social.

Campo 4 – Otros pasos a escala europea

11. ¿Hay ámbitos específicos de legislación o actividades europeas que necesiten más clarificación respecto a su impacto sobre los SIG sociales (véase también pregunta 8), como, por ejemplo:

- > **Reglas de mercado interior**
- > **Art. 81 y/o Art. 82 CE**
- > **Art. 86 CE**
- > **Art. 87**
- > **Reglas para adquisición pública**
- > **Negociaciones de comercio exterior**

Todas las reglas comunitarias citadas necesitan de clarificación en relación con los servicios sociales de interés general. En todo caso, se hace necesario tener en cuenta los márgenes de maniobra que requieren los Estados miembros para que puedan apoyar a los SIG sociales en el desarrollo de su actividad. En caso



contrario, se correría el riesgo de destruir el marco organizativo del sector con las consiguientes repercusiones en el logro de los objetivos de Lisboa en materia de inclusión y cohesión social. La continuidad y la seguridad son claves para un desarrollo armónico de la dimensión social tanto a nivel nacional como comunitario.

12. ¿El trabajo que ha de realizarse debería afectar sólo a los servicios sociales de interés económico general y centrarse por ejemplo en reglas de competencia y ciertas reglas de mercado interior o los SIG sociales, de naturaleza económica o no económica, deberían ser objeto de más trabajo?

No es posible diferenciar tajantemente servicios sociales de interés económico de aquellos otros servicios de naturaleza no económica. En efecto, estos últimos también tienen una repercusión económica aunque no sea de forma directa. Parece complicado trazar una frontera entre estos dos tipos de servicios. Ahora bien si esto fuera factible y los elementos diferenciadores claros y concretos, podrían introducirse matices distintos que modularan la aplicación estricta de ciertas normas sobre mercado interior. Sin embargo parecería más congruente continuar profundizando sobre los servicios de interés general sociales sin adelantar conclusiones. Fruto del estudio que se propone podrían alcanzarse criterios de unificación interpretativa sobre la aplicación de algunas normas sobre mercado interior. No obstante esta no debe ser la premisa del estudio ni el fin preestablecido del mismo.

Por otro lado, y a partir de la elaboración del catálogo de servicios, puede haber cierto margen para algún tipo de acción comunitaria con el fin de facilitar la mejora y modernización de los SIEG en el ámbito de la protección social, pero en el marco del método abierto de coordinación, debidamente adaptado en función del ámbito a tratar.

13. ¿Cuál debería ser el objetivo concreto (especialmente en lo que concierne a pasos sucesivos) de la Comunicación de la Comisión sobre SIG sociales, incluyendo servicios sanitarios?

La Comunicación de la Comisión debería ser la consecuencia de las respuestas a este cuestionario y de los debates dentro del CPS. En principio y como primer paso sería suficiente con una aproximación a la problemática general que dé paso a un debate posterior en el seno del Consejo.

La prestación de los SIG en cada Estado Miembro debe ser respetuosa con determinados principios generales como la no discriminación para los SIG no económico y la libertad de establecimiento, para los de naturaleza económica.



El tratamiento que la Comunidad ha venido dando a los SIG ha sido sectorial y ha permitido compatibilizar los objetivos del mercado interior con los de los SIG. No se han detectado problemas insalvables. El Libro Verde de la Comisión tampoco identifica problemas de esta índole.

El debate acerca de los criterios para la determinación de la naturaleza económica o no económica de un servicio concreto resulta compleja. La delimitación pretendería aclarar si a un determinado servicio le son de aplicación únicamente los principios generales del Tratado – como el de no discriminación – o las obligaciones establecidas para el logro de las políticas comunitarias – como las de mercado interior y competencia -.

Por otra parte, tanto la Comisión Europea como la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia CE han permitido, hasta ahora, el desarrollo de dichos Servicios sin necesidad de delimitar su carácter económico o no. Por tanto, habría que evaluar cuál sería el valor añadido respecto a la situación actual.

14. ¿Consideran ustedes que el método abierto de coordinación (el existente o uno nuevo) sería un medio apropiado para pasos sucesivos? Si es así, ¿cuál debería ser la función concreta de este método? (por ejemplo, objetivos comunes, intercambio de buenas prácticas, evaluación, etc.)

En aquellos aspectos como la protección social, en donde no hay competencia comunitaria, se está aplicando el método abierto de coordinación en diversas áreas, pero con un enfoque diferenciado, ya se trate de inclusión social, garantía de ingresos mínimos (prestación del Sistema Público de Servicios Sociales), pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración.

La aplicación de este método, en su caso y en su día, a los servicios sociales de interés general habría de realizarse con el mismo enfoque y podría constituir la forma adecuada de tratamiento de este asunto en el ámbito comunitario, si tenemos en cuenta el principio de subsidiariedad y que la responsabilidad es pública y la financiación de los sistemas de protección social es competencia pública asimismo.

15. Podría ser que, en alguna etapa y sin perjuicio del derecho de iniciativa de la Comisión, se considerase que las medidas legislativas podrían ser un medio apropiado para pasos sucesivos (partiendo del supuesto de que pueda encontrarse una base jurídica válida), y, si es así, ¿cuál debería ser la función concreta de estos instrumentos (directivas, reglamentos, recomendaciones)? Parecen posibles las siguientes preguntas adicionales:



- > **¿Deben estas medidas legislativas limitar el ámbito de las reglas UE y su aplicación a servicios sociales?**
- > **¿Deben estas medidas legislativas establecer normas comunes para servicios sociales, permitiendo la aplicación de reglas UE, como las reglas de Mercado Interior, a la vez que se tienen en cuenta de lleno los objetivos de política social?**
- **¿Debe haber criterios definidos por ley, por ejemplo, criterios respecto a calidad, asequibilidad, accesibilidad o solidaridad a escala europea?**

Conviene señalar que el Proyecto de Constitución Europea establece en su artículo III-122, respecto a los servicios de interés económico general (contemplados en los artículos 16 y 86.2 del TCE), que la Unión y sus Estados Miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de la Constitución, “velarán por que dichos servicios funcionen conforme a principios y en condiciones, económicas y financieras en particular, que les permitan cumplir su contenido. Dichos principios y condiciones se establecerán mediante ley europea, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros, dentro del respeto a la Constitución, para prestar, encargar y financiar dichos servicios”.

Del estudio en profundidad de los SIG sociales podrá deducirse si por sus características propias entran en el concepto general de servicios de interés económico general o bien forman parte, por sus especificidades, de un nuevo concepto que requiere una regulación ad hoc en positivo o negativo. Por todo ello y sin adelantar acontecimientos, actualmente la vinculación jurídica de las normas propuestas por la Comisión debería respetar la competencia nacional, completada ésta con una acción comunitaria en el marco del método abierto de coordinación.