



Derecho PUCP

ISSN: 0251-3420

ISSN: 2305-2546

revistaderechopucp@pucp.edu.pe

Pontificia Universidad Católica del Perú

Perú

Laguna de Paz, José Carlos  
Los servicios de interés general en la Unión Europea  
Derecho PUCP, núm. 76, 2016, pp. 19-50  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

DOI: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201601.001>

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=533662428003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Los servicios de interés general en la Unión Europea

## Services of general interest in the European Union

JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ\*

**Resumen:** (i) Desde los años ochenta, la Unión Europea ha impulsado la incorporación de los servicios *económicos* de interés general al mercado interior. Las normas europeas han liberalizado y armonizado el régimen jurídico de los grandes sectores económicos. Se han alcanzado progresos apreciables en la integración europea, pero el mercado interior sigue sin ser una realidad acabada. (ii) En cambio, los servicios *sociales* son competencia de los Estados miembros. No están sujetos a las reglas del mercado interior, aunque sí a las normas generales del Tratado.

**Palabras clave:** servicios de interés general – servicios públicos – regulación – competencia

**Abstract:** (i) Since the eighties, the European Union has implemented a policy aimed to achieve that the services of general economic interest are truly integrated in the internal market. To this end, European regulation has liberalized and harmonized the legal framework of the main economic sectors. Significant progress towards European integration has been achieved. However, the internal market is still not truly effective. (ii) Conversely, non-economic services are primarily the responsibility of Member States. They are not covered by the internal market rules, although the general provisions of the Treaty are to be applied.

**Key words:** services of general interest – public services – regulation – competition

CONTENIDO: I. INTRODUCCIÓN.– II. SU DELIMITACIÓN.– III. DISTINCIÓN ENTRE LOS SERVICIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.– IV. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA.– V. SERVICIOS ECONÓMICOS: SU SUJECCIÓN A LAS REGLAS DEL MERCADO INTERIOR.– VI. POSIBLE INAPLICACIÓN DE LAS NORMAS DE LOS TRATADOS PARA GARANTIZAR OBJETIVOS DE INTERÉS GENERAL.– VII. INTEGRACIÓN POSITIVA: APROXIMACIÓN LEGISLATIVA.– VIII. SERVICIOS SOCIALES: NO SUJECCIÓN A LAS NORMAS DEL MERCADO INTERIOR.– IX. CONCLUSIONES.– X. BIBLIOGRAFÍA.

---

\* Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Valladolid (España). Correo electrónico: [laguna@der.uva.es](mailto:laguna@der.uva.es)

## I. INTRODUCCIÓN

Desde los años ochenta, la Unión Europea (UE) ha desarrollado una política activa de incorporación de los *servicios económicos de interés general* (SIEG por sus siglas en francés) al mercado interior (Laguna de Paz, 2009, pp. 227ss.). Se trata de servicios que satisfacen necesidades esenciales de los ciudadanos (energía, transportes, sector postal, etcétera) (Martínez López-Muñoz, 1999, p. 145). Además, sus prestaciones son el soporte para la realización de la mayor parte de las actividades productivas (telecomunicaciones, servicios financieros, etcétera). De ahí que tengan una influencia directa en la competitividad, la localización de inversiones y el bienestar general. En realidad, la incorporación de los SIEG al mercado interior estaba ya prevista en el artículo 86 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957), que como regla exigía su sujeción a las normas del Tratado (actual artículo 106.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE) (Buendía Sierra, 2000). No obstante, durante décadas, la mayor parte de estos servicios fueron prestados en régimen de derechos exclusivos, con frecuencia, encomendados a empresas públicas. Su incorporación al mercado interior requería, pues, un fuerte impulso político, favorecido por la globalización económica y el desarrollo tecnológico.

Más aun, a partir de los años noventa, la Comisión Europea amplía su enfoque a los *servicios de interés general* (SIG), que incluyen a los llamados servicios sociales (sanidad, educación, seguridad social, servicios asistenciales). La cuestión es que estos servicios no se organizan prioritariamente como actividades económicas, ya que priman los criterios de solidaridad y cohesión social. Esto explica que no se apliquen a estos principios las reglas del mercado interior. La intervención de la UE en relación con los SIG ha tenido que vencer no pocas resistencias. En muchos sectores de la izquierda europea, se veía con recelo la liberalización de los mercados. A ello se sumaban las posiciones nacionalistas, que se oponían a que los Estados miembros cedieran más poderes a la UE. Esto ha exigido la búsqueda de un nuevo equilibrio político, el cual se refleja en el actual TFUE. En síntesis, puede decirse que se han sentado las bases normativas para la sujeción de los servicios económicos al mercado interior. Los progresos en la integración europea son significativos, pero el mercado interior sigue sin ser una realidad plenamente efectiva (Laguna de Paz, 2009). En gran medida, ello se debe al protagonismo que tienen las autoridades nacionales en el desarrollo y ejecución de la normativa europea. Al mismo tiempo, se ha afirmado la competencia estatal en relación con los servicios sociales.

El análisis del papel que juega la UE en relación con los SIG requiere partir de su precisa delimitación, ya que no es este un concepto que proceda de las tradiciones jurídicas de los Estados miembros, sino del Derecho comunitario europeo (sección II). A partir de aquí, es preciso

establecer el criterio de distinción entre los servicios económicos y los sociales (sección III), ya que el alcance de las competencias de la UE es distinto en ambos casos (sección IV). Como hemos adelantado, los servicios económicos se sujetan a las reglas del mercado interior (sección V), las cuales —no obstante— pueden ser excepcionadas cuando ello sea imprescindible para garantizar el cumplimiento de los objetivos de interés general que tengan encomendados (sección VI). En la práctica, sin embargo, la aproximación de las legislaciones nacionales resulta esencial para la efectividad de las libertades europeas (sección VII). En otro caso, la disparidad legislativa impediría la construcción efectiva del mercado interior. Por último, los servicios sociales no están sujetos a las libertades comunitarias, pero sí a las reglas generales del Tratado (sección VIII).

## II. SU DELIMITACIÓN

Los SIG son *prestaciones esenciales*, que no pueden faltar a los ciudadanos, en adecuadas condiciones de calidad y precio. En la mayor parte de los casos, el mercado garantiza su prestación. Ahora bien, cuando no sea así, los poderes públicos deben asegurarla a través del medio de intervención más apropiado. En este sentido, los SIG *no son tanto un régimen jurídico, cuanto un título de intervención*. No obstante, la *praxis comunitaria* —durante años muy vinculada a la aplicación del artículo 106.2 del TFUE— ha tendido a equiparar los SIEG con aquellos a los que se imponen obligaciones de servicio público. Este precepto habla de «empresas *encargadas* de la gestión de servicios de interés económico general» que deben poder llevar a cabo «la *misión específica* a ellas confiada». En este sentido, el Libro Verde define a los SIG como servicios «que las autoridades públicas consideran de interés general y están sometidos a obligaciones específicas de servicio público» (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003, §16). A su vez, se suele denominar SIEG, a:

[...] aquellos servicios de naturaleza económica a los que los Estados miembros o la Comunidad imponen obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general. Por consiguiente, entran dentro de este concepto ciertos servicios prestados por las grandes industrias de redes, como el transporte, los servicios postales, la energía y las comunicaciones. Sin embargo, esta expresión abarca igualmente otras actividades económicas sometidas también a obligaciones de servicio público (§17).

En esta misma línea, los pronunciamientos judiciales que aplican el artículo 106.2 del TFUE parecen equiparar el establecimiento de un SIEG con la imposición de obligaciones de servicio público («la seguridad de suministro de electricidad constituye un motivo de interés

económico general que puede justificar la institución de un SIEG», Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), 2014e, §§123, 130).

En nuestros días, los SIEG han adquirido un carácter central que trasciende la simple aplicación del artículo 106.2 del TFUE y culmina con su calificación como valores comunes de la UE (TFUE, artículo 14). Las competencias comunitarias son más limitadas en relación con los servicios sociales, pero no por ello dejan de estar sometidos a los Tratados, lo que explica que se hable de los SIG en su conjunto. Esto explica que el concepto de SIEG *no pueda limitarse a aquellos que tengan encomendadas obligaciones de servicio público*. La producción de energía eléctrica es un SIEG, con independencia de que, en la situación concreta, sea o no precisa la imposición de obligaciones de servicio público. En definitiva, los SIG son prestaciones que no comportan el ejercicio de potestades públicas (TJUE, 1994, §30: control y la policía del espacio aéreo; TJUE, 1997b, §§22-23: vigilancia anticontaminación del medio marino; TJUE, 2012c), que satisfacen *necesidades esenciales* de los ciudadanos. En lo posible, deben llevarse a cabo en régimen de competencia, en su caso, corregida con obligaciones de servicio público (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003, §24). No obstante, en algunos casos, deberán organizarse en régimen de derechos exclusivos (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001, §25), especialmente cuando se trate de monopolios naturales o actividades basadas en el principio de solidaridad.

### III. DISTINCIÓN ENTRE LOS SERVICIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Los SIG se dividen en *servicios económicos y sociales*. La distinción entre unos y otros no es sencilla (Jones & Sufrin, 2004, pp. 533-534). La razón está en que todos los SIG son actividades económicas, incluidos los sociales. Al mismo tiempo, al tratarse de actividades esenciales, todos los servicios tienen una marcada dimensión social, incluidos los económicos (TJUE, 1999a, §86; 2000c, §118; 2002, §37; 2009a, §42). A ello hay que añadir que la calificación de los servicios es cambiante, ya que depende de su régimen jurídico. De hecho, un «número cada vez mayor de actividades ha adquirido relevancia económica a lo largo de las últimas décadas, al tiempo que se difuminaba esta distinción para un número cada vez mayor de servicios» (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003, §45). No hay, pues, servicios que por naturaleza pertenezcan a una u otra categoría, sino que, como decimos, todo depende de su régimen jurídico.

Así las cosas, *el criterio de distinción es si su prestación está presidida por el ánimo de lucro, en cuyo caso estamos ante servicios económicos, o por el principio de solidaridad, que nos lleva al terreno de los servicios sociales*. (i) Los

## 23

LOS SERVICIOS DE  
INTERÉS GENERAL  
EN LA UNIÓN  
EUROPEASERVICES OF  
GENERAL INTEREST  
IN THE EUROPEAN  
UNION

servicios económicos, prioritariamente, se organizan sobre la base del principio de eficiencia económica (telecomunicaciones) (Laguna de Paz, 2010), corregida para la atención de objetivos de interés general (desde la interconexión de las redes hasta la necesidad de prestar el servicio en las zonas no rentables). (ii) En cambio, los servicios no económicos se organizan sobre la base de criterios de cohesión social y de solidaridad. En algunos casos, se parte del carácter no rentable de la actividad (asistencia social), mientras que —en otros— las consideraciones de interés general se imponen sobre su repercusión económica (sanidad, educación). Esto explica que, por ejemplo, un fondo de pensiones que se articule sobre la base del principio de capitalización se califique como un servicio de carácter económico, mientras que —si descansa sobre la base de criterios distributivos— tendrá una consideración social. El principio de solidaridad predomina en un seguro laboral obligatorio, financiado por una cuota fija que pagan todos los trabajadores, que no toma en cuenta los específicos factores de riesgo de cada uno de ellos (edad, salud, puesto de trabajo), ni comporta una correspondencia entre las cotizaciones abonadas y las prestaciones y cobertura garantizadas (TJUE, 2011a, §§47-52).

La consecuencia es que, en general, los servicios económicos son costeados por los usuarios, lo que no excluye que el principio de solidaridad pueda jugar también, en una u otra medida, un rol —subsidiario cruzado de unos grupos por otros (TJUE, 1997d; 2002; 2000c), o aportaciones públicas—. En cambio, los servicios no económicos, en general, requerirán ser financiados con fondos públicos, lo que no impide que también puedan estar sujetos a una contraprestación económica, a cargo de los usuarios.

Desde estos presupuestos, la jurisprudencia europea ha ido calificando el carácter económico o social de los servicios de manera *casuística*, a la vista del régimen jurídico en cada caso aplicable. Así, no ha considerado servicios económicos las siguientes actividades: enseñanza secundaria<sup>1</sup> o superior financiada con fondos públicos<sup>2</sup>; seguro obligatorio de enfermedad<sup>3</sup> o de accidentes laborales y enfermedades profesionales<sup>4</sup>.

1 Según el TJUE, la enseñanza secundaria no es una actividad económica que se desarrolle a cambio de una remuneración y, por tanto, no es un servicio (1988).

2 Según el TJUE (1993d), (i) Los cursos impartidos en un *centro de enseñanza superior financiado de manera predominante con fondos públicos* no constituyen servicios (§19); (ii) en cambio, los centros financiados con fondos privados, que persiguen un beneficio mercantil, constituyen servicios.

3 Según el TJUE (1993a), las Cajas del Seguro de enfermedad son entidades gestoras del seguro obligatorio de enfermedad y de vejez, que se basan en el principio de solidaridad nacional, carecen de finalidad lucrativa, persiguen un objetivo exclusivamente social y no ejercen una actividad económica. Asimismo, (i) en Alemania, la gestión del seguro obligatorio de enfermedad se encomienda a entes públicos (AOK), que actúan en régimen de autonomía, pero dentro de un marco general de solidaridad entre todas ellas; (ii) las AOK no realizan una actividad económica: colaboran en la gestión del sistema de seguridad social, sin ánimo de lucro y en base al principio de solidaridad (TJUE, 2004a, §§54-55).

4 Según el TJUE (2002a), (i) INAIL es una entidad pública, a la que la ley encomienda la gestión de un régimen de *seguro de accidentes laborales y enfermedades profesionales*; (ii) no obstante, INAIL

En cambio, en general, las instituciones comunitarias califican como servicios económicos —además de los tradicionales servicios públicos (*utilities*)—, las actividades reguladas de interés general (Jones & Sufrin, 2004, pp. 570-571): radiotelevisión (TJUE, 1991b); servicios postales (TJUE, 1993c; 2000a); seguros (TJUE, 1995a); seguro de reembolso complementario de los gastos de asistencia sanitaria (TJUE, 2011a, §§47-52); prácticos de puerto (TJUE, 1998b); tratamiento de material de desecho (TJUE, 1998c); fondos sectoriales de pensiones (TJUE, 1999a); gestión de residuos de la construcción (TJUE, 2000b); ambulancias (TJUE, 2001d), agencias de viajes (TJUE, 1989), etcétera. No obstante, una vez más, hay que advertir que no hay actividades que *per se* puedan calificarse como económicas y sociales, ya que todo depende de su régimen jurídico.

#### IV. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La distinción entre los servicios económicos y sociales es relevante, ya que *el alcance de las competencias de la UE es distinto en relación con unos y otros*. No hay que olvidar que la UE tiene competencias de atribución (Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 5.1 y 5.2), por lo que toda competencia que no le haya sido asignada corresponde a los Estados miembros (TUE, artículos 4.1. y 5.2. *in fine*). Además, la UE debe ejercer sus atribuciones de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (TUE, artículo 5).

En cuanto a actividades económicas, los SIEG *forman parte del mercado interior*, aunque con una posición singular. El artículo 14 del TFUE declara que ocupan un lugar destacado entre los valores comunes de la UE, al tiempo que contribuyen a la cohesión social y territorial. Los objetivos a preservar son, pues, «un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios» (TFUE, protocolo 26, artículo 1). El propio artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) (Martín-Retortillo Baquer, 2003, pp. 493 ss.) reconoce y respeta el acceso a los SIEG con el fin de promover la cohesión social y territorial. De ahí que la UE y los Estados miembros deban velar por que los SIEG actúen con arreglo a principios y condiciones, «en particular económicas y financieras», que les permitan cumplir su cometido (TFUE, artículo 14).

---

no realizaba una actividad económica, sino social: el régimen de seguros se basa en el principio de solidaridad, a su vez, soportado por la obligatoriedad de la afiliación; la actividad de INAIL es controlada por el Estado, que fija el importe de cotizaciones y prestaciones. Asimismo, la *caja profesional gestiona el seguro obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, de acuerdo con el principio de solidaridad (TJUE, 2009a).

## 25

LOS SERVICIOS DE  
INTERÉS GENERAL  
EN LA UNIÓN  
EUROPEASERVICES OF  
GENERAL INTEREST  
IN THE EUROPEAN  
UNION

Así las cosas, (i) los SIEG caen dentro de las atribuciones *exclusivas* de la UE para «el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior» (TFUE, artículo 3.1). (ii) Los SIEG se incluyen también en las competencias *compartidas* entre la UE y los Estados miembros en materia de mercado interior (TFUE, artículo 4.2.). No obstante, estas atribuciones se encomiendan a la UE para la consecución del mercado interior. Esto explica que las libertades de establecimiento y de prestación de servicios no se apliquen cuando todas las facetas de la actividad se limitan a un único Estado miembro. Lo mismo sucede con las normas europeas de defensa de la competencia, cuya aplicación requiere que la actuación pueda afectar de manera sensible al comercio entre los Estados miembros, lo que no suele suceder en los servicios locales (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001, §§31-33).

En este marco, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, mediante reglamentos, los principios y condiciones del régimen jurídico de los SIEG, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, «sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios» (TFUE, artículo 14, *in fine*; véase también Sarmiento, 2010, pp. 265-266). Se reconoce, pues, la amplia discrecionalidad que corresponde a los Estados «para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios» (TFUE, protocolo 26, artículo 1). En este sentido, se acepta «la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales» (TFUE, protocolo 26, artículo 1). El papel de los Estados se ve reforzado aun más en relación con algunos SIEG, como es el caso de la televisión, en relación con la cual se reconoce la facultad de los Estados de financiar el servicio público de radiodifusión (TFUE, protocolo 29). Así, pues, «los Estados miembros disponen de una amplia facultad discrecional a la hora de definir la misión de servicio público de radiodifusión y de determinar su organización» (TJUE, 2014b, §126).

En resumen, el Tratado atribuye a las autoridades europeas competencias —exclusivas y, sobre todo, compartidas— para el establecimiento del régimen jurídico básico de los SIEG, en la medida necesaria para garantizar el adecuado funcionamiento del mercado interior, al tiempo que reserva a los Estados un margen de autonomía para concretar su organización, prestación y financiación. No obstante, los Estados podrán asumir atribuciones en relación con estos servicios en la medida en que la UE no ejerza las suyas (TFUE, artículo 2.2).



En cambio, *las competencias de la UE son menores en relación con los servicios de interés general que no se organizan prioritariamente como actividades económicas (sociales)*. La consecuencia es que no forman parte del mercado interior, ni les resultan de aplicación las libertades de establecimiento y de prestación de servicios (Chalmers & otros, 2006, p. 702). Además, el Tratado reconoce una amplia competencia estatal respecto de los servicios que más frecuentemente se organizan a partir de criterios de solidaridad. Así, los Estados son competentes para organizar sus servicios sanitarios, correspondiéndoles determinar el grado de protección de la salud pública que pretenden garantizar y la manera de alcanzarlo (TFUE, artículo 168.7; véanse TJUE, 2009d, §19; y 2010b, §44). En materia de seguridad social y protección social de los trabajadores, la actuación de la UE apoyará y completará la acción de los Estados miembros (TFUE, artículo 153.1.c)). La organización del sistema educativo y los contenidos de la enseñanza son competencia de los Estados, por lo que la UE se limitará a contribuir al desarrollo de una educación de calidad, fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, en su caso, apoyando y completando su actuación (TFUE, artículo 165.1). A ello se añade el protocolo número 26 del Tratado de Lisboa, que declara que los Tratados «no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico» (2007, artículo 2).

## V. SERVICIOS ECONÓMICOS: SU SUJECCIÓN A LAS REGLAS DEL MERCADO INTERIOR

La UE se propone la consecución de un mercado sin fronteras (TUE, artículo 3.3), en el que la libre iniciativa y la competencia son la regla, mientras que los derechos exclusivos son la excepción, precisada de justificación (Parejo Alfonso, 1996, pp. 92-93). En cuanto actividades económicas, los SIEG están sujetos a las libertades de establecimiento, prestación de servicios y circulación de capitales. Solo como excepción cabe la inaplicación de las normas de los Tratados, cuando ello sea necesario para garantizar la tarea específica que la empresa tenga encomendada (TFUE, artículo 106.2). Con ello, este precepto refleja la lógica del mercado interior que aspira a crear un espacio económico común basado en la libre iniciativa y la competencia, sin perjuicio de su necesaria corrección, siempre que así lo requiera la debida satisfacción de necesidades de interés general (TJUE, 1991a, §12; 1997g, §39; 1999a, §103). En este marco, en la actualidad, la mayor parte de los SIEG son prestados en régimen de libre iniciativa. Ahora bien, cuando el mercado no sea capaz de ofrecer estos servicios de manera satisfactoria, su prestación deberá ser garantizada con medios públicos (TJUE, 1981, §7; 1997f, §51; 2003b, §89; 2005b, §186; 2008, §181). En algunos casos, los

derechos exclusivos son la forma más eficiente de prestar la actividad, como sucede con los monopolios naturales (muchos de los servicios públicos locales) o con aquellos servicios en los que no es seguro que la introducción de competencia contribuya a una mayor eficiencia económica y social (transporte regular de viajeros por carretera).

En primer lugar, los SIEG están sujetos a la *libertad de establecimiento*. Esta libertad reconoce a los nacionales de un Estado miembro, así como a las sociedades europeas (TFUE, artículo 54), el derecho a establecerse en el territorio de otro Estado miembro (TFUE, artículo 49) así como a participar financieramente en el capital de las sociedades, en las mismas condiciones que los nacionales (TFUE, artículo 55). La libertad de establecimiento comprende, pues, el derecho de acceso y ejercicio de actividades por cuenta propia (no asalariadas) así como la constitución y gestión de empresas, agencias, sucursales o filiales, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales (TJUE, 1999d, §35; 2005c, §30).

El presupuesto para la aplicación de esta libertad es la realización de una *actividad económica*. Esto resulta del artículo 49, párrafo tercero del TFUE, el cual se refiere al derecho a acceder y a ejercer «actividades no asalariadas» así como a «la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades». «Por sociedades se entiende las sociedades de Derecho civil o mercantil, incluso las sociedades cooperativas, y las demás personas jurídicas de Derecho público o privado, con excepción de las que no persigan un fin lucrativo» (TFUE, artículo 54, párrafo segundo). El concepto de empresa se interpreta en sentido material: se refiere a cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico —público o privado— y de su modo de financiación (TJUE, 1991b, §21; 1993a, §17; 1995a, §14; 1999a, §77; 1999b, §77; 1999c, §67; 2000c, §74). Se incluyen, pues, también el propio Estado, las empresas y organismos públicos (TJUE, 1985, §§16-20; 2012c, §35), o incluso, las empresas titulares de derechos especiales o exclusivos (TFUE, artículo 106.1 y 106.2). En cambio, no se consideran empresas las entidades sin ánimo de lucro que no realizan una actividad económica, sino que se las considera basadas en el principio de solidaridad, con una función puramente social (TJUE, 1993a, §§18-19). Este es el caso de las entidades encargadas de la gestión en régimen de derechos exclusivos de regímenes obligatorios de Seguridad Social basados en el principio de solidaridad (TJUE, 1993a, §§18-19). Por eso mismo, la libertad de establecimiento tampoco se aplica a las actividades relacionadas con el *ejercicio del poder público* (TFUE, artículo 51; véanse también TJUE, 1974, §§45 y 54; 2011b, §42).

Además, la actividad debe tener una dimensión *transfronteriza*, ya que la libertad de establecimiento no se aplica a las actividades que

se circunscriben a un solo Estado miembro (TJUE, 1997a, §19; 2010c, §12; 2013d, §19) y no tengan incidencia en los intercambios comunitarios (TJUE, 1997c, §45; 2000d, §21; 2012a, §26). No obstante, en determinados casos, se prevé la posibilidad de *excepcionar o modular* la libertad de establecimiento. Así, los Estados podrán prever un régimen especial para los extranjeros, siempre que se justifique por razones de orden público, seguridad y salud públicas (TFUE, artículo 52). Se reconoce al Parlamento Europeo y al Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la facultad de excluir de su ámbito de aplicación a determinadas actividades (TFUE, artículo 51, párrafo segundo). En el caso de empresas encargadas de la prestación de SIEG, la aplicación de estas libertades puede ser excepcionada cuando sea necesario para el cumplimiento de la misión específica que tengan encomendada (TFUE, artículo 106.2).

En segundo lugar, los SIEG están amparados por la *libre prestación de servicios*, la cual prohíbe la imposición de restricciones a los nacionales establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación (TFUE, artículo 56). Se entiende por servicios cualquier prestación realizada normalmente a cambio de una remuneración, ya se trate de actividades industriales, mercantiles, artesanales o propias de las profesiones liberales (TFUE, artículo 57). La prestación de servicios puede revestir distintas formas: (i) prestación del servicio a distancia, por ejemplo, a través de Internet (comercio transfronterizo); (ii) traslado de los consumidores al lugar de establecimiento de la empresa prestadora del servicio (consumo en el extranjero); (iii) establecimiento de una sucursal en el extranjero (presencia comercial); (iv) desplazamiento de los profesionales al país donde se realiza la prestación: el prestador del servicio también podrá ejercer temporalmente su actividad en el Estado miembro donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales (TFUE, artículo 57, *in fine*; véase también Fernández Rozas, 2010, p. 234).

El régimen de la libre prestación de servicios coincide en gran medida con el de la libertad de establecimiento (TFUE, artículo 62), ya que ambas están muy relacionadas. En este sentido, la libre prestación de servicios solo se aplica a las *actividades económicas*. Esto se sigue del artículo 57, párrafo primero del TFUE, el cual considera tales «las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración». No están, pues, cubiertas por esta libertad las actividades que persiguen prioritariamente finalidades sociales, culturales o educativas, lo cual implica que no estén sujetas a una remuneración compensatoria (educación pública; véase TJUE, 1988). La libre prestación de servicios tampoco se aplica a las actividades relacionadas con el ejercicio del poder público (TFUE, artículo 62, en relación con el artículo 51; véase también TJUE, 1974, §§ 45 y 54; 2011b, §42). Tampoco cabe invocar esta libertad respecto de

las actividades que se circunscriban a un solo Estado miembro (TJUE, 1997a, §19; 2010c, §12; 2013d, §19) y no tengan incidencia en los intercambios comunitarios (TJUE, 1997c, §45; 2000d, §21; 2012a, §26). El Parlamento Europeo y el Consejo pueden excluir determinadas actividades de la libre prestación de servicios (TFUE, artículo 62, en relación con el artículo 51, párrafo segundo). Finalmente, los Estados podrán prever un régimen especial para los extranjeros, siempre que se justifique por razones de orden público, seguridad y salud públicas (TFUE, artículo 62, en relación con el artículo 52).

## VI. POSIBLE INAPLICACIÓN DE LAS NORMAS DE LOS TRATADOS PARA GARANTIZAR OBJETIVOS DE INTERÉS GENERAL

En las actividades económicas con relevancia comunitaria, las normas de los Tratados —y, en particular, las de competencia— pueden ser inaplicadas cuando ello sea necesario para garantizar la tarea específica que la empresa tenga encomendada (TFUE, artículo 106.2). La inaplicación de las normas de los Tratados no es la regla, sino la excepción, por lo que debe ser interpretada de manera restrictiva (TJUE, 1997g). En particular, es preciso que se observen una serie de requisitos.

Primero, la autoridad nacional debe definir con precisión la concreta misión de interés general que debe alcanzarse (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001, §22), de acuerdo con las circunstancias, objetivos y características de cada sector (§24). Segundo, la consecución de dicha tarea debe ser expresamente encomendada a través de un acto jurídico público —norma, acto o contrato— (TJUE, 1997h; Comisión de las Comunidades Europeas, 2001, §22; TJUE, 2008, §183). En la mayor parte de los casos, los cometidos de interés general se asignarán a operadores concretos, pero la normativa también puede responsabilizar de su consecución al conjunto de empresas del sector (TJUE, 2008, §179). Tercero, se exige para la inaplicación que las normas del Tratado impidan —no que simplemente hagan más difícil— el cumplimiento de la misión que la empresa tenga encomendada (TJUE, 1997e). La excepción solamente resulta admisible si la empresa no tiene otros medios —técnica y económicamente factibles— para el cumplimiento de su misión (TJUE, 1991e; 1998c). La inaplicación de las normas del Tratado ha de ser necesaria para garantizar el cumplimiento de la tarea de interés general (TFUE, artículo 106.2). Se requiere, pues, que el mismo resultado no pueda conseguirse con medidas menos rigurosas (TJUE, 1991d, §15; 2011c, §65; 2014f, §53).

Con todo, a partir de los años noventa, la jurisprudencia flexibiliza la aplicación del artículo 106.2. del TFUE, al aceptar que la exención no requiere que se vea amenazado el equilibrio financiero o la viabilidad

económica de la empresa. Basta con que la aplicación de las normas generales del Tratado impida el cumplimiento de su tarea específica en condiciones económicamente aceptables (TJUE, 1999a, §107; 1999b, §107; 1999c, §97). Con ello, los Estados pueden garantizar la prestación del servicio mediante un régimen de derechos exclusivos que permita un sistema de subvenciones cruzadas, en virtud del cual los segmentos o territorios más rentables financien a los deficitarios. El régimen de derechos exclusivos puede también ser necesario para gestionar un seguro laboral obligatorio organizado sobre la base del principio de solidaridad, cuando ello sea necesario para garantizar la cobertura a un precio aceptable (TJUE, 2011a, §§66-81). En otros términos, las medidas estatales pueden legítimamente tratar de evitar que terceros operadores «descremen» el sector, siempre que ello sea necesario para garantizar la prestación del SIEG (TJUE, 1993c; 1997g; 1999a; 2000b; 2000a; 2007b; 2001a). No obstante, la armonización normativa europea que —como vamos a ver— se ha producido en los grandes sectores económicos, en la práctica, hace muy difícil la invocación de esta excepción.

Cuarto, los medios utilizados para cumplir la misión de interés general no deben crear restricciones innecesarias al comercio (TJUE, 1983). La prestación de los SIEG debe estar garantizada, por lo que las empresas a las que se encomiende dicha prestación deben poder soportar los costes que ella conlleve (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001, §22). Ahora bien, las restricciones no deben exceder de lo necesario para garantizar el cumplimiento específico de la misión de interés general. Este sería el caso si la reserva se extendiera a servicios o actividades anclares, pero separables del SIEG que la empresa tenga encomendado (TJUE, 1991f; 1993c). No obstante, el control de proporcionalidad se limita a comprobar si la medida prevista es necesaria para llevar a cabo la misión de SIEG en condiciones económicamente aceptables o, por el contrario, si es manifestamente inapropiada en relación con el objetivo perseguido (TJUE, 2008, §§222, 266, 287; 2014e, §150).

Quinto, la regulación estatal no debe favorecer o amparar prácticas anticompetitivas: precios abusivos, negativa a la prestación de servicios, etcétera (TJUE, 2000a). El otorgamiento de derechos exclusivos, en cuanto tal, no es contrario al artículo 102 del TFUE. La infracción se produce cuando, por el simple ejercicio de los derechos exclusivos, la empresa se ve obligada a explotar su posición dominante de manera abusiva o cuando esos derechos puedan crear una situación en la que dicha empresa sea inducida a cometer tales abusos (TJUE, 1991e; 1998b; 1991b, §29; 1999a, §93; 1999b, §93; asunto 1999c, §83). No se puede otorgar derechos exclusivos a favor de una empresa para la realización de una actividad que sea manifestamente incapaz de desarrollar, impidiendo con ello que sea prestada en régimen de libre iniciativa (TJUE, 1991b; 2001d). El otorgamiento de derechos exclusivos se

## 31

LOS SERVICIOS DE  
INTERÉS GENERAL  
EN LA UNIÓN  
EUROPEASERVICES OF  
GENERAL INTEREST  
IN THE EUROPEAN  
UNION

somete a la normativa europea sobre contratación pública que asegura los principios de publicidad, concurrencia e igualdad (competencia por el mercado). Finalmente, como garantía del interés comunitario, la eventual inaplicación de las normas de los Tratados no debe afectar al desarrollo de los intercambios en una medida contraria al interés de la UE (principio de proporcionalidad) (TFUE, artículo 106.2, *in fine*). En este caso, correspondería a la Comisión Europea la carga de la prueba (TJUE, 1997g; 1985; 1998c).

## VII. INTEGRACIÓN POSITIVA: APROXIMACIÓN LEGISLATIVA

La sujeción de los SIEG a las normas del Tratado no es suficiente para asegurar la efectividad de las libertades europeas. Es también precisa la *aproximación de las legislaciones de los Estados miembros*. La razón está en que —*en defecto de armonización europea*— *la actividad debe realizarse en las condiciones fijadas por la normativa nacional* (TJUE, 1995b, §36). En defecto de normativa europea, corresponde a los Estados decidir si un servicio es o no de interés general (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001, §22; 2003, p. 25, §77) así como la definición de su régimen jurídico (TJUE, 1980). A este respecto, hay que tener en cuenta que la mera existencia de una regulación nacional que establezca requisitos para el ejercicio de la actividad no constituye una restricción a las libertades comunitarias (TJUE, 2011d, §63). Lo mismo sucede con el mero hecho de que la normativa nacional sea más rigurosa que otras (TJUE, 2009c, §63). Lo contrario conduciría a una desregulación general de la actividad económica —medio ambiente, salud, seguridad, consumidores, etcétera— (Chalmers & otros, 2006, p. 707). Además, la regulación resulta decisiva para el adecuado funcionamiento de los SIEG. No solo se trata de actividades esenciales, sino que su prestación se lleva a cabo por grandes empresas que —con frecuencia— se apoyan en infraestructuras difícilmente replicables (puertos, redes eléctricas, etcétera).

Es verdad que los *Estados deben ejercer sus competencias de manera conforme con el Derecho de la UE* (TJUE, 2009d, §18; 2010b, §43). Las restricciones a las libertades comunitarias están prohibidas, salvo que puedan justificarse por razones imperativas de interés general. La normativa nacional no puede introducir medidas que obstaculicen o hagan menos atractivo el ejercicio de las libertades comunitarias por parte de los nacionales europeos, aunque se apliquen sin discriminación por razón de la nacionalidad (TJUE, 1993b, §32; 2004c, §15; 2005a, §34). Las medidas han de ser, pues, imprescindibles para la protección de objetivos valiosos —consumidores, prevención del fraude, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, protección del medio ambiente y del entorno urbano, etcétera (TJUE, 2012d, §35;

2013a, §22, así como el resto de jurisprudencia citada)—, los cuales no incluyen las razones puramente económicas (TJUE, 2010a, §55; 2010d, §51). Así, por ejemplo, el objetivo general de proteger la salud puede justificar determinadas restricciones a la libertad de establecimiento, que —por ejemplo— aseguren una distribución equilibrada de prestadores de servicios a nivel nacional (TJUE, 2010b, §§64, 70 y 78).

(i) La normativa nacional puede supeditar el establecimiento de las oficinas de farmacia a una planificación y a un régimen de autorización previa, siempre que resulte indispensable para colmar posibles lagunas en el acceso a las prestaciones sanitarias y para evitar una duplicidad de estructuras, de modo que se garantice una asistencia sanitaria adaptada a las necesidades de la población, que cubra la totalidad del territorio y que tenga en cuenta las regiones geográficamente aisladas o en situación desventajosa (TJUE, 2010b, §70). (ii) Lo mismo cabe decir del establecimiento de ópticas, que prestan servicios de evaluación, mantenimiento y restablecimiento del estado de salud de los pacientes, por lo que se incluyen en el ámbito de la protección de la salud pública (TJUE, 2013e, §37). Ahora bien, la normativa nacional debe establecer criterios transparentes y objetivos, que aseguren la consecución de los objetivos pretendidos. (iii) La normativa nacional que establece un régimen de autorizaciones de explotación más favorable las sucursales de farmacia de la Universidad de Helsinki que para las farmacias privadas constituye una restricción a la libertad de establecimiento que puede justificarse por su colaboración en tareas de enseñanza, investigación y elaboración de preparaciones farmacéuticas raras (TJUE, 2012b, §44).

Además, las restricciones deben interpretarse a la luz de los principios generales del Derecho de la UE —proporcionalidad, no discriminación, coherencia (TJUE, 2013a, §27)— y ser conformes con los derechos fundamentales (TJUE, 1991c, §43; 2014a, §35). La medida debe, pues, ser adecuada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo (TJUE, 2009c, §72; 2009b, §44; 2009d, §25).

En este sentido, por ejemplo, (i) una normativa nacional que imponga tarifas mínimas por los servicios de certificación prestados a las empresas que desean participar en procedimientos de adjudicación de contratos públicos constituye una restricción de la libertad de establecimiento que puede estar justificada por razones imperiosas de interés general, como es garantizar la independencia frente a los clientes y, con ello, la calidad de los servicios prestados (TJUE, 2013g, §§59-69). (ii) La normativa nacional que reserva a las farmacias la distribución de los medicamentos sujetos a receta médica, incluidos los que no corren a cargo del sistema nacional de seguridad social y que el comprador paga en su integridad, resulta adecuada para asegurar el cumplimiento del objetivo de garantizar



## 33

LOS SERVICIOS DE  
INTERÉS GENERAL  
EN LA UNIÓN  
EUROPEASERVICES OF  
GENERAL INTEREST  
IN THE EUROPEAN  
UNION

un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad y, por lo tanto, la protección de la salud pública (TJUE, 2013f, §55). (iii) En cambio, constituye una restricción no justificada la legislación nacional que supedita el otorgamiento de una autorización para la explotación de una línea urbana de transporte público de personas en autobús (servicios turísticos no incluidos en obligaciones de servicio público) a la exigencia de que la empresa disponga de una sede en el territorio del Estado miembro antes incluso de que se le haya concedido la autorización de explotación de esta línea (TJUE, 2010d, §41). Este requisito sí podría exigirse después de la concesión de la autorización y antes de que el solicitante comience a explotar dicha línea.

No obstante, la casuística depuración de las legislaciones nacionales por los tribunales europeos es un proceso largo y con resultados parciales. Lo mismo sucede con la aplicación del artículo 106.2 del TFUE (Laguna de Paz, 2010, pp. 109ss.). Además, en los ámbitos no armonizados, las instituciones europeas solo ejercen un control restringido (TJUE, 2008, § 220; 2014c, §160) sobre la calificación de las actividades como SIEG y la aprobación de su régimen jurídico.

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 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001, §22).

A su vez, el control judicial sobre las decisiones de la Comisión es aun más restringido, por tratarse de «hechos económicos complejos» (TJUE, 2014b, §128). El tribunal «se limita a la verificación de si la compensación prevista es necesaria para que la misión de servicio de interés general en cuestión pueda cumplirse en condiciones económicamente aceptables o de si, a la inversa, la medida es manifiestamente inapropiada en relación con el objetivo perseguido» (TJUE, 2008, §§ 221-222; 2014c, §161). Al proceder al control de la definición de la misión del SIEG y de las condiciones de su realización, corresponde únicamente al tribunal «examinar si la apreciación de la Comisión es suficientemente aceptable» (TJUE, 2008, §§ 220 y 266; 2012e, §§99-100; 2014e, §136).

De hecho, durante décadas, algunos de los más significativos SIEG fueron gestionados por empresas nacionales —con frecuencia, públicas— en régimen de monopolio. La actuación de la UE en relación con los monopolios (TFUE, artículo 37) y servicios públicos nacionales no resultaba sencilla, por tratarse de actividades estratégicas que se



entendían vinculadas a la soberanía (Whish & Bailey, 2012, p. 215: «the encroachment of EU law on national monopolies and state activity is inevitably political and contentious»). Esto explica que el artículo 106.2 del TFUE tuviera una aplicación escasa. El cambio se inicia con el Acta Única Europea (1986), la cual aspira a completar el mercado interior. Como destaca la Comisión de las Comunidades Europeas, en el Libro Blanco (2004), la clave está en que la apertura de los SIEG a la competencia es compatible con su prestación en adecuadas condiciones de calidad, accesibilidad y asequibilidad. A partir de ahí, las instancias comunitarias comenzaron a controlar estrictamente la aplicación del artículo 106.2 del TFUE (Martínez López-Muñiz, 2000, p. 16). Complementariamente, la UE impulsó una política de liberalización y armonización de los principales SIEG (telecomunicaciones, transportes, energía, sector postal, televisión). Estos cambios significan una importante reducción del papel prestacional de los poderes públicos, lo que —desde algunos sectores— suscitó reacciones contrarias.

Como reacción, se puso también en pie una campaña intelectual, política, social y jurídica a favor del mantenimiento de los grandes «servicios públicos» (Martínez López-Muñiz, 2000). En este contexto se inscribe el proyecto de Carta Europea de los Servicios Públicos, presentado por el Gobierno francés en 1993 (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995). Entre otros documentos, la Comisión publicó una Comunicación sobre «Los servicios de interés general en Europa» (1996). Fruto de este clima, el Tratado de Ámsterdam reconoció la trascendencia del mantenimiento de un régimen universal y de calidad en la prestación de los servicios esenciales (TJUE, 1993c, §§16ss). En caso de que el mercado no lo haga, estos objetivos deben ser asegurados por los poderes públicos. La jurisprudencia admitió incluso el establecimiento de derechos exclusivos, cuando sea necesario para permitir la prestación del servicio en condiciones económicamente aceptables<sup>5</sup>.

En definitiva, la mera existencia de normas nacionales distintas representa, pues, un serio obstáculo para las libertades de establecimiento y de prestación de servicios (Fernández Rozas, 2010, p. 245). La efectividad de las libertades europeas requiere una política de integración positiva (Chalmers & otros, 2006, pp. 1144-1145). Esto explica que la UE no solo haya liberalizado algunos de los más característicos SIEG, sino que también haya armonizado su régimen jurídico. En particular en las industrias en red, la normativa europea ha aprobado «un marco regulador global en el que se especifican las obligaciones de servicio público a escala europea y se incluyen aspectos tales como el servicio

<sup>5</sup> El Tribunal acepta que el ordenamiento jurídico nacional pueda establecer restricciones a la competencia —o incluso, excluirla— cuando sea necesario para permitir al titular del derecho exclusivo cumplir su misión de interés general y, en particular, «disfrutar de condiciones económicamente aceptables» (TJUE, 1993c).

universal, los derechos de los consumidores y usuarios, y consideraciones en materia de salud y seguridad» (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003, §32).

El impulso inicial correspondió a la Comisión Europea, la cual aprobó directivas sobre la base del actual artículo 106.3. del TFUE, venciendo con ello las reticencias de los Estados. El Tribunal de Justicia confirmó la conformidad con el Tratado del uso de dichas facultades (TJUE, 1991a). Esto hizo que los Estados tomaran la iniciativa. Las normas europeas de liberalización y armonización se recondujeron al marco del actual artículo 114 del TFUE, el cual permitía a los Estados avanzar en la liberalización, pero dejándoles un margen político para proteger los intereses nacionales (Chalmers & otros, 2006, p. 1145). El Libro Verde planteó la oportunidad de aprobar una regulación marco, aplicable a todos los servicios de interés general —o a varios, en ámbitos de competencia europea— (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003, pp. 14-15). Sin embargo, la falta de consenso político determinó que las autoridades europeas siguieran avanzando con un enfoque sectorial, completado con un tratamiento horizontal de aspectos concretos —protección de los consumidores, ayudas estatales, etcétera (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004, apartado 4.1)—. El proyecto de Constitución Europea intensificaba la actuación comunitaria en relación con estos servicios, previendo la definición de sus principios y condiciones a través de leyes europeas<sup>6</sup>.

Además, el Parlamento Europeo y el Consejo, de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, podrán aprobar directivas que impongan la liberalización de servicios concretos (TFUE, artículo 59.1.), dando prioridad a los que influyan de forma directa en los costes de producción o cuya liberalización contribuya a facilitar los intercambios de mercancías (TFUE, artículo 59.2). Los Estados deben liberalizar los servicios más de lo exigido por la normativa europea, si su situación lo permite (TFUE, artículo 60). A ello se añade la Directiva 2006/123/CE: una norma de carácter horizontal que trata de eliminar obstáculos al ejercicio efectivo de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios. No obstante, esta norma no se aplica a algunos de los más importantes SIEG (véase Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2006, artículos 1 y 2).

Con todo, la regulación europea tiene dos contrapartidas: por una parte, representa una carga no desdeñable para los órganos comunitarios que han de aprobar normativas complejas, requeridas de una actualización constante. Por otra parte, se reduce la competencia estatal para regular servicios esenciales para sus ciudadanos. Más aun —en la actualidad—

LOS SERVICIOS DE  
INTERÉS GENERAL  
EN LA UNIÓN  
EUROPEA

SERVICES OF  
GENERAL INTEREST  
IN THE EUROPEAN  
UNION

6 Artículo III-6 del *Proyecto de Tratado Constitucional*, que daba nueva redacción al actual artículo 16 del TCE.

se considera que la regulación sectorial europea debe limitarse a armonizar los servicios de clara dimensión transfronteriza<sup>7</sup>. Esto explica que la armonización comunitaria no alcance a todos los servicios (gestión de residuos, abastecimiento de agua) o tenga solo un carácter parcial (televisión). La contrapartida es que —en los ámbitos no armonizados— los Estados gozan de un apreciable margen de ordenación de la actividad que puede dificultar las libertades comunitarias. En tanto no se supriman las restricciones a la libre prestación de servicios, cada uno de los Estados miembros aplicará tales restricciones, sin distinción de nacionalidad o residencia, a todos los prestadores de servicios (TFUE, artículo 61). Así las cosas, la armonización normativa europea resulta esencial para la efectividad del mercado interior, al reducir sustancialmente la discrecionalidad de los Estados en la configuración de su régimen jurídico (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003, pp. 27-28, §83).

#### VIII. SERVICIOS SOCIALES: NO SUJECIÓN A LAS NORMAS DEL MERCADO INTERIOR

Los servicios sociales —aunque tienen una clara dimensión económica— no se organizan prioritariamente atendiendo a criterios de ánimo de lucro, sino de solidaridad, con efectos redistributivos. Esto es lo que ocurre con los sistemas de seguridad social o con los servicios públicos de sanidad o educación, en los que prima la consecución de objetivos sociales.

En la medida en que no se consideran actividades económicas, los servicios sociales no están sujetos a las normas del mercado interior (TFUE, artículo 106.2, a contrario). No se aplican, pues, las libertades de establecimiento y de prestación de servicios ni las reglas sobre competencia y ayudas públicas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003, §43). Más bien, los servicios sociales están sujetos a las normas comunitarias aplicables a las actividades no económicas (§§32 y 43). En particular, cabe destacar la aplicación del principio de no discriminación, la libertad de circulación de personas y la normativa contractual pública (§43). En este marco, los Estados miembros asumen las principales competencias en relación con los servicios sociales, competencias que —no obstante— deben ejercer en la línea más conforme con los objetivos de la UE (TUE, artículo 4.3, párrafo tercero).

Los Estados miembros conservan su competencia para organizar sus sistemas de seguridad social (TJUE, 2013b, §35). Corresponde a la

<sup>7</sup> No obstante, hay discrepancias respecto de algunos servicios: agua, gestión de residuos, transportes públicos locales (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004, puntos 3.1., 4.6. y conclusiones).

## 37

LOS SERVICIOS DE  
INTERÉS GENERAL  
EN LA UNIÓN  
EUROPEASERVICES OF  
GENERAL INTEREST  
IN THE EUROPEAN  
UNION

legislación de cada Estado miembro determinar, entre otros aspectos, los requisitos que confieren derecho a las prestaciones (TJUE, 2013b, §36). Ahora bien, en el ejercicio de dicha competencia, los Estados miembros deberán respetar el Derecho de la Unión y, en concreto, las disposiciones sobre la libertad de circulación y residencia (TJUE, 2013b, §37). El reglamento número 1408/71 no establece un régimen común de seguridad social, sino que su objetivo es coordinar los sistemas nacionales (Consejo de la Unión Europea, 1971). De lo anterior se infiere que el legislador búlgaro es competente para establecer, en virtud de su propio Derecho, los requisitos para la concesión de una pensión de vejez en la medida en que no son discriminatorios por razón de la nacionalidad de los solicitantes y no impiden ni disuaden a las personas que tengan derecho a una pensión de vejez de ejercer las libertades fundamentales que garantiza el Tratado (TJUE, 2014d, §39). Una medida que obstaculiza las libertades fundamentales solamente puede admitirse si persigue un objetivo legítimo compatible con el Tratado, siempre que esté justificada por razones imperiosas de interés general y su aplicación sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (TJUE, 2007a, §37; 2013c, §70).

A este respecto, hay que tener en cuenta que la organización de los servicios sociales sobre la base de criterios de solidaridad exige la búsqueda de una sustancial *correspondencia entre la comunidad que los financia y la que se beneficia de su prestación*. En otro caso, se produciría un injustificado trasvase de rentas entre Estados (*free-riders*, véase Chalmers & otros, 2006, p. 763), el cual podría poner en riesgo su adecuada organización, e incluso, su viabilidad. No obstante, por su conexión con el mercado interior, el Derecho derivado ha tratado de favorecer un acceso limitado a determinadas prestaciones en los ámbitos de la seguridad social y sanitaria (véanse Consejo de la Unión Europea, 1971; y Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2011). Además, la jurisprudencia europea —con consideraciones que no reparan suficientemente en el carácter social de estos servicios— ha entendido que el hecho de que determinadas prestaciones estén incluidas en el ámbito de la seguridad social no es suficiente para excluirlas de la libre prestación de servicios (TJUE, 1998a, §§21, 29ss.). No obstante, se admite que un perjuicio grave para el equilibrio financiero de la seguridad social puede ser una razón imperativa de interés general que justifique la excepción a las libertades comunitarias (TJUE, 1998a, §41). En este marco, se han planteado numerosos conflictos en relación con el alcance con que el Tratado y el Derecho derivado garantizan la asistencia sanitaria transfronteriza (TJUE, 2001c, §§77-82, 90-94 y 103-107; 2003a, §§74-75, 89-98; 2004b). En particular, se ha discutido la exigencia de que el tratamiento

sea autorizado por las autoridades del país de afiliación, así como el reembolso de los gastos correspondientes (TJUE, 2001b).

Con frecuencia, la normativa nacional impone a los ciudadanos la *obligatoriedad de determinados servicios, sin derecho de exclusión*, como ocurre con la sanidad y la educación. Se trata de prestaciones ligadas a derechos fundamentales, que comportan también deberes para los ciudadanos. La obligatoriedad del servicio se vincula también a su asequibilidad. La prestación de estos servicios se basa en el principio de solidaridad nacional (el beneficiario no paga todo el coste del servicio), que —por tanto— requiere del conjunto de la población para sostenerlo.

La existencia de *servicios obligatorios* requiere que una autoridad pública asuma su ordenación y supervisión. En muchos casos, los servicios sociales son también directamente prestados por *entidades públicas*, como en general ocurre en Europa con los sistemas de seguridad social. Sin embargo, la prestación de un servicio obligatorio *podría también ser encomendada a una empresa privada*, si se considerase una fórmula más eficiente de gestión. A este respecto, lo relevante es que los poderes públicos (Tribunal Constitucional de España, 2015, sétimo fundamento jurídico): (i) definan las prestaciones a que tienen derecho los ciudadanos; (ii) arbitren mecanismos para financiar el servicio; (iii) y garanticen los adecuados niveles de calidad y atención de los usuarios. A estos efectos, en el Derecho español, puede utilizarse el contrato de gestión de servicios públicos —tanto en su forma concesional, como a través de los conciertos, sanitarios (ley 14/1986, artículos 67 y 90) o educativos—, el cual permite encomendar la prestación a empresas privadas, bajo la dirección, inspección y control de la Administración.

En este sentido, el artículo 41 de la Constitución española obliga a los poderes públicos a mantener «un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo». La Ley General de Sanidad (Jefatura del Estado, 1986) organizó el Sistema Nacional de Salud sobre la base de un modelo de gestión directa (pública). No obstante, la Ley sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud (Jefatura del Estado, 1997) permite la gestión indirecta de los centros, servicios y establecimientos sanitarios. A este respecto, la jurisprudencia constitucional española ha confirmado la constitucionalidad de las formas indirectas de gestión del siguiente modo: (i) la asunción estatal de la cobertura de la seguridad social se basa en el principio de solidaridad, necesaria para evitar que la prestación dependa exclusivamente de la cotización, como ocurre en el seguro privado (Tribunal Constitucional de España, 1983, tercer fundamento jurídico; 1987, decimoséimo fundamento jurídico); (ii) el derecho de los ciudadanos en materia

de seguridad social es de configuración legal, lo que permite al legislador modular la acción protectora del sistema en atención a las circunstancias económicas y sociales (1987, decimoséptimo fundamento jurídico); (iii) el mantenimiento de un régimen público de seguridad social (Constitución española, artículo 41) permite el establecimiento de fórmulas de gestión privada (Tribunal Constitucional de España, 1994, cuarto fundamento jurídico); (iv) en particular, es conforme con el sistema la gestión indirecta de determinados hospitales, reteniendo la Administración la dirección, vigilancia y control de su prestación (2015, séptimo fundamento jurídico).

El régimen de prestación obligatoria solo debe extenderse a las *actividades que resulten imprescindibles* para la coherencia del sistema, ya que lo contrario entrañaría una restricción indebida de las libertades económicas. Desde esta perspectiva, el servicio obligatorio *no tiene por qué impedir que la iniciativa privada realice actividades complementarias* o, incluso, sustitutivas, como ocurre con los sistemas de seguridad social, tanto en su vertiente sanitaria como de pensiones. Según la Constitución española, «la asistencia y prestaciones complementarias [seguridad social] serán libres» (artículo 41, *in fine*). El problema que se suscita en estos casos es que el interesado tendrá que pagar dos veces por la misma prestación, ya que el principio de solidaridad en que se basa el sistema público requiere de la contribución de todos. Por otra parte, es preciso asegurar que las empresas que tienen encomendada la prestación de servicios obligatorios no la utilizan para distorsionar la competencia en los ámbitos de mercado. Si las empresas encargadas de la prestación de servicios sociales realizan actividades económicas que sean claramente dissociables de sus cometidos de solidaridad, les resultaría de aplicación la normativa de defensa de la competencia (TJUE, 2002b, §74).

## IX. CONCLUSIONES

Primero, los SIG son prestaciones esenciales que no pueden faltar a los ciudadanos en condiciones adecuadas de calidad y precio. En la mayor parte de los casos, el mercado ofrece estas actividades de manera satisfactoria, sujetas a una regulación más o menos intensa. Ahora bien, cuando no es así, los poderes públicos deben asegurar la prestación, a través del medio de intervención más apropiado. En este sentido, los SIG no son un régimen jurídico, sino un título de intervención.

Segundo, la distinción entre los servicios económicos y sociales se da en función de su régimen jurídico. Los servicios económicos persiguen el ánimo de lucro, sin perjuicio de que la normativa pueda imponer límites al ejercicio de la actividad para alcanzar objetivos de interés general. En cambio, en los servicios sociales priman criterios distributivos y de solidaridad que deben conseguirse de la manera más eficiente posible.

Tercero, en cuanto actividades económicas, como regla, los SIEG están sujetos a las normas del mercado interior. No obstante, resulta decisiva la liberalización y armonización de las legislaciones de los Estados miembros realizada por la UE. La razón está en que, de lo contrario, la actividad debe realizarse en las condiciones fijadas por la normativa nacional. La disparidad así resultante pondría en serio riesgo el mercado interior y la efectividad de las libertades comunitarias.

Cuarto, los servicios sociales no se consideran actividades económicas, por lo que no se sujetan a las normas del mercado interior, ni les resultan de aplicación las libertades de establecimiento y de prestación de servicios. La definición de su régimen jurídico depende, en lo sustancial, de los Estados miembros. No obstante, se someten a las normas generales del Tratado y, en particular, a la libre circulación de personas, al principio de no discriminación y a las normas sobre contratación pública.

Quinto, el legislador puede imponer la obligatoriedad del servicio, cuando sea necesario para que pueda cumplir sus fines. No obstante, es preciso asegurar que las empresas que tienen encomendada su prestación no la utilizan para distorsionar la competencia en el mercado.

## X. BIBLIOGRAFÍA

Acta Única Europea (1986).

Buendía Sierra, José Luis (2000). *Exclusive rights and State monopolies under EC Law. Article 86 (former article 90) of the EC Treaty*. Oxford: Oxford University Press.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2012). Versión consolidada de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326(26 de octubre), 391-407. Algunas modificaciones al texto de la CDFUE no aparecen reflejadas en la versión consolidada, para la última versión, véase la web del Consejo (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/es/pdf>).

Chalmers, Damian & otros (2006). *European Union Law. Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.

Comisión de las Comunidades Europeas (1995). Proyecto de Carta Europea de los Servicios Públicos (o Servicios de Interés Económico General). *Revista de Administración Pública*, 136, 523-536.

Comisión de las Comunidades Europeas (1996). Services of general interest in Europe. COM (96) 443 final. Bruselas, 11 de setiembre.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001). Comunicación de la Comisión. Los servicios de interés general en Europa. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 17(19 de enero), 4-23. (2001/C 17/04).



Comisión de las Comunidades Europeas (2003). Libro verde sobre los servicios de interés general. Bruselas, 25 de mayo. COM(2003) 270 final.

Comisión de las Comunidades Europeas (2004). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Libro Blanco sobre los servicios de interés general. COM(2004) 374 final.

Consejo de la Unión Europea (1971). Reglamento (CEE) 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 149(05 de julio), 2-50.

Constitución española (1978).

Fernández Rozas, José Carlos (2010). *Sistema de derecho económico internacional*. Pamplona: Thomson Reuters.

Horspool, Margot & Matthew Humphreys (2010). *European Union Law*. Sexta edición. Oxford: Oxford University Press.

Jefatura del Estado (1986). Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. *Boletín Oficial del Estado*, 102(29 de abril), 15207-15224. BOE-A-1986-10499.

Jefatura del Estado (1997). Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud. *Boletín Oficial del Estado*, 100(26 de abril), 13449-13450. BOE-A-1997-9021.

Jones, Alison & Brenda Sufrin (2004). *EC Competition Law*. Segunda edición. Oxford: Oxford University Press.

Laguna de Paz, José Carlos (2009). *Servicios de interés económico general*. Madrid: Thomson-Civitas.

Laguna de Paz, José Carlos (2010). *Telecomunicaciones: regulación y mercado*. Tercera edición. Pamplona: Aranzadi-Thomson-Reuters.

Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo (2003). El derecho de acceso a los servicios de interés económico general: (el artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea). En Luis Cosculluela Montaner (coord.), *Estudios de derecho público económico. Libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo* (pp. 494-525). Madrid: Civitas.

Martínez López-Muñiz, José Luis (1999). Nuevo sistema conceptual. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 3, 133-152.

Martínez López-Muñiz, José Luis (2000). En torno a la nueva regulación de los servicios esenciales económicos en red. (A propósito de la nueva Ley General de Telecomunicaciones y su sistema conceptual). En Francisco Sosa Wagner (coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón. Martín Mateo* (pp. 2795-2824). Valencia: Tirant lo Blanch.

Parejo Alfonso, Luciano (1996). Mercado de servicios en libre competencia y servicio público en el orden comunitario europeo. *Anuario de la Competencia*, 1, 87-117.



Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea (2006). Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 376(27 de diciembre), 36-68.

Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea (2011). Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 88(4 de abril), 45-65.

Sarmiento, Daniel (2010). La recepción en el Derecho de la Unión Europea y en su jurisprudencia de las técnicas de regulación económica. En Santiago Muñoz Machado (dir.), *Derecho de la regulación económica. Volumen 1: Fundamentos e instituciones de la regulación* (pp. 245-292). Madrid: Iustel.

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957). Roma, 25 de marzo.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2012). Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326(26 de octubre). Algunas modificaciones al texto del TFUE no aparecen reflejadas en la versión consolidada, para la última versión, véase la web del Consejo (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/es/pdf>).

Tratado de la Unión Europea (2012). Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326(26 de octubre). Algunas modificaciones al texto del TUE no aparecen reflejadas en la versión consolidada, para la última versión, véase la web del Consejo (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/es/pdf>).

Tratado de Lisboa (2007). Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Lisboa, 13 de diciembre. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306(17 de diciembre).

Tribunal Constitucional de España (1983). Sentencia 103/1983, de 22 de noviembre de 1983. Cuestión de inconstitucionalidad 301-1982.

Tribunal Constitucional de España (1987). Sentencia 65/1987, de 21 de mayo de 1987. Recurso de inconstitucionalidad 222-1984.

Tribunal Constitucional de España (1994). Sentencia 37/1994, de 10 de febrero de 1994. Cuestión de inconstitucionalidad 1534-1993 y 15 más.

Tribunal Constitucional de España (2015). Sentencia 84/2015, de 30 de abril de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 1884-2013.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1974). Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de junio de 1974. Jean Reyners contra Estado belga. Asunto 2/74. ECLI:EU:C:1974:68.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1980). Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1980. Procureur du Roi contra Marc J.V.C. Debaeve y otros. Asunto 52/79. ECLI:EU:C:1980:83.

## 43

LOS SERVICIOS DE  
INTERÉS GENERAL  
EN LA UNIÓN  
EUROPEASERVICES OF  
GENERAL INTEREST  
IN THE EUROPEAN  
UNION

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1981). Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1981. Gerhard Züchner contra Bayerische Vereinsbank AG. Asunto 172/80. ECLI:EU:C:1981:178.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1983). Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de noviembre de 1983. NV IAZ International Belgium y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asuntos acumulados 96-102, 104, 105, 108 y 110/82. ECLI:EU:C:1983:310.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1985). Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1985. República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto 41/83. ECLI:EU:C:1985:120.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1988). Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1988. Estado Belga contra René Humbel y Marie-Thérèse Edel. Asunto 263/86. ECLI:EU:C:1988:451.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1989). Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de abril de 1989. Ahmed Saeed Flugreisen y Silver Line Reisebüro GmbH contra Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. Asunto 66/86. ECLI:EU:C:1989:140.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1991a). Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 1991. República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto C-202/88. ECLI:EU:C:1991:120.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1991b). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 23 de abril de 1991. Klaus Höfner y Fritz Elser contra Macrotron GmbH. Asunto C-41/90. ECLI:EU:C:1991:161.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1991c). Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1991. Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE y Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou contra Dimotiki Etairia Pliroforissis y Sotirios Kouvelas y Nicolaos Avdellas y otros. Asunto C-260/89. ECLI:EU:C:1991:254.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1991d). Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 1991. Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda y otros contra Commissariaat voor de Media. Asunto C-288/89. ECLI:EU:C:1991:323.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1991e). Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1991. Merci convenzionali porto di Genova SpA contra Siderurgica Gabrielli SpA. Asunto C-179/90. ECLI:EU:C:1991:464.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1991f). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 13 de diciembre de 1991. Régie des télégraphes et des téléphones contra GB-Inno-BM SA. Asunto C-18/88. ECLI:EU:C:1991:474.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1993a). Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de febrero de 1993. Christian Poucet contra Assurances générales de France y Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon. Asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91. ECLI:EU:C:1993:63.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1993b). Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1993. Dieter Kraus contra Land Baden-Württemberg. Asunto C-19/92. ECLI:EU:C:1993:125.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1993c). Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993. Procedimiento penal entablado contra Paul Corbeau. Asunto C-320/91. ECLI:EU:C:1993:198.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1993d). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 7 de diciembre de 1993. Stephan Max Wirth contra Landeshauptstadt Hannover. Asunto C-109/92. ECLI:EU:C:1993:916.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1994). Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 1994. SAT Fluggesellschaft mbH contra Eurocontrol. Asunto C-364/92. ECLI:EU:C:1994:7.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1995a). Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de noviembre de 1995. Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie y Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Asunto C-244/94. ECLI:EU:C:1995:392.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1995b). Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de noviembre de 1995. Reinhard Gebhard contra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano. Asunto C-55/94. ECLI:EU:C:1995:411.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1997a). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 16 de enero de 1997. Unità Socio-Sanitaria Locale nº 7 di Biella (USSL) contra Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). Asunto C-134/95. ECLI:EU:C:1997:16.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1997b). Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997. Diego Calì & Figli Srl contra Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG). Asunto C-343/95. ECLI:EU:C:1997:160.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1997c). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 7 de mayo de 1997. Procedimiento penal entablado contra Jacques Pistre (C-321/94), Michèle Barthes (C-322/94), Yves Milhau (C-323/94) y Didier Oberti (C-324/94). Asuntos acumulados C-321/94, C-322/94, C-323/94 y C-324/94. ECLI:EU:C:1997:229.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1997d). Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1997. Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA y Anni Azzurri Rezzato Srl contra Regione Lombardia. Asunto C-70/95. ECLI:EU:C:1997:301.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1997e). Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 19 de junio de 1997. Air Inter SA contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto T-260/94. ECLI:EU:T:1997:89.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1997f). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 17 de julio de 1997. *GT-Link A/S contra De Danske Statsbaner (DSB)*. Asunto C-242/95. ECLI:EU:C:1997:376.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1997g). Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 1997. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países Bajos. Asunto C-157/94. ECLI: EU:C:1997:499.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1997h). Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 1997. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa. Asunto C-159/94. ECLI:EU:C:1997:501.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1998a). Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1998. *Raymond Kohll contra Union des caisses de maladie*. Asunto C-158/96. ECLI:EU:C:1998:171.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1998b). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 18 de junio de 1998. *Corsica Ferries France SA contra Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl y Ministero dei Trasporti e della Navigazione*. Asunto C-266/96. ECLI:EU:C:1998:306.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1998c). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 25 de junio de 1998. *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV y otros contra Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Asunto C-203/96. ECLI:EU:C:1998:316.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1999a). Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999. *Albany International BV contra Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*. Asunto C-67/96. ECLI:EU:C:1999:430.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1999b). Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999. *Brentjens' Handelsonderneming BV contra Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen*. Asuntos acumulados C-115/97, C-116/97 y C-117/97. ECLI:EU:C:1999:434.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1999c). Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999. *Maatschappij Drijvende Bokken BV contra Stichting Pensioenfonds voor de Vervoer- en Havenbedrijven*. Asunto C-219/97. ECLI:EU:C:1999:437.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1999d). Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999. *Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland contra Finanzamt Aachen-Innenstadt*. Asunto C-307/97. ECLI:EU:C:1999:438.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2000a). Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 2000. *Deutsche Post AG contra Gesellschaft für Zahlungssysteme mbH GZS* (C-147/97) y *Citicorp Kartenservice GmbH* (C-148/97). Asuntos acumulados C-147/97 y C-148/97. ECLI:EU:C:2000:74.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2000b). Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de mayo de 2000. *Entreprenørforeningens Affalds/*

Miljøsektion (FFAD) contra Københavns Kommune. Asunto C-209/98. ECLI:EU:C:2000:279.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2000c). Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de setiembre de 2000. Pavel Pavlov y otros contra Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten. Asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98. ECLI: EU:C:2000:428.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2000d). Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de diciembre de 2000. Procedimiento penal entablado contra Jean-Pierre Guimont. Asunto C-448/98. ECLI:EU:C:2000:663.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2001a). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 17 de mayo de 2001. TNT Traco SpA contra Poste Italiane SpA y otros. Asunto C-340/99. ECLI:EU:C:2001:281.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2001b). Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001. Abdon Vanbraekel y otros contra Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC). Asunto C-368/98. ECLI:EU:C:2001:400.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2001c). Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001. B.S.M. Smits, esposa de Geraets, contra Stichting Ziekenfonds VGZ y H.T.M. Peerbooms contra Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen. Asunto C-157/99. ECLI:EU:C:2001:404.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2001d). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 25 de octubre de 2001. Firma Ambulanz Glöckner contra Landkreis Südwestpfalz. Asunto C-475/99. ECLI:EU:C:2001:577.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2002a). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 22 de enero de 2002. Cisl di Battistello Venanzio & C. Sas contra Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). Asunto C-218/00. ECLI: EU:C:2002:36.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2002b). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 24 de octubre de 2002. Aéroports de Paris contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto C-82/01. ECLI:EU:C:2002:617.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2003a). Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de mayo de 2003. V.G. Müller-Fauré contra Onderlinge Waarborgmaatschappij OZ Zorgverzekeringen UA y E.E.M. van Riet contra Onderlinge Waarborgmaatschappij ZAO Zorgverzekeringen. Asunto C-385/99. ECLI:EU:C:2003:270.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2003b). Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003. Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, en el que participa Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht. Asunto C-280/00. ECLI:EU:C:2003:415.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2004a). Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2004. AOK Bundesverband, Bundesverband der Betriebskrankenkassen (BKK), Bundesverband der Innungskrankenkassen,

## 47

LOS SERVICIOS DE  
INTERÉS GENERAL  
EN LA UNIÓN  
EUROPEASERVICES OF  
GENERAL INTEREST  
IN THE EUROPEAN  
UNION

Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen, Verband der Angestelltenkrankenkassen eV, Verband der Arbeiter-Ersatzkassen, Bundesknappschaft y See-Krankenkasse contra Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co. (C-264/01), Mundipharma GmbH (C-306/01), Gödecke GmbH (C-354/01) y Intersan, Institut für pharmazeutische und klinische Forschung GmbH (C-355/01). Asuntos acumulados C-264/01, C-306/01, C-354/01 y C-355/01. ECLI:EU:C:2004:150.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2004b). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 18 de marzo de 2004. Ludwig Leichtle contra Bundesanstalt für Arbeit. Asunto C-8/02. ECLI:EU:C:2004:161.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2004c). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 14 de octubre de 2004. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países Bajos. Asunto C-299/02. ECLI:EU:C:2004:620.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2005a). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de abril de 2005. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica. Asunto C-140/03. ECLI:EU:C:2005:242.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2005b). Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 15 de junio de 2005. Fred Olsen, SA contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto T-17/02. ECLI:EU:T:2005:218.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2005c). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de diciembre de 2005. Marks & Spencer plc contra David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes). Asunto C-446/03. ECLI:EU:C:2005:763.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2007a). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 11 de enero de 2007. ITC Innovative Technology Center GmbH contra Bundesagentur für Arbeit. Asunto C-208/05. ECLI:EU:C:2007:16.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2007b). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 15 de noviembre de 2007. International Mail Spain SL contra Administración del Estado y Correos. Asunto C-162/06. ECLI:EU:C:2007:681.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2008). Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 12 de febrero de 2008. British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd y BUPA Ireland Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto T-289/03. ECLI:EU:T:2008:29.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2009a). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 5 de marzo de 2009. Kattner Stahlbau GmbH contra Maschinenbau- und Metall- Berufsgenossenschaft. Asunto C-350/07. ECLI:EU:C:2009:127.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2009b). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 10 de marzo de 2009. Hartlauer Handelsgesellschaft mbH contra Wiener Landesregierung y Oberösterreichische Landesregierung. Asunto C-169/07. ECLI:EU:C:2009:141.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2009c). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 28 de abril de 2009. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana. Asunto C-518/06. ECLI:EU:C:2009:270.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2009d). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de mayo de 2009. Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07) y Helga Neumann-Seiwert (C-172/07) contra Saarland y Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales. Asuntos acumulados C-171/07 y C-172/07. ECLI:EU:C:2009:316.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2010a). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 11 de marzo de 2010. Attanasio Group Srl contra Comune di Carbognano. Asunto C-384/08. ECLI:EU:C:2010:133.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2010b). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de junio de 2010. José Manuel Blanco Pérez y María del Pilar Chao Gómez contra Consejería de Salud y Servicios Sanitarios (C-570/07) y Principado de Asturias (C-571/07). Asuntos acumulados C-570/07 y C-571/07. ECLI:EU:C:2010:300.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2010c). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 22 de diciembre de 2010. Omalet NV contra Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Asunto C-245/09. ECLI:EU:C:2010:808.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2010d). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 22 de diciembre de 2010. Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH contra Landeshauptmann von Wien. Asunto C-338/09. ECLI:EU:C:2010:814.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2011a). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 3 de marzo de 2011. AG2R Prévoyance contra Beaudout Père et Fils SARL. Asunto C-437/09. ECLI:EU:C:2011:112.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2011b). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 17 de marzo de 2011. Josep Peñarroja Fa. Asuntos acumulados C-372/09 y C-373/09. ECLI:EU:C:2011:156.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2011c). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 21 de julio de 2011. Comisión Europea contra República Portuguesa. Asunto C-518/09. ECLI:EU:C:2011:501.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2011d). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 13 de octubre de 2011. DHL International NV, antes Express Line NV contra Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie. Asunto C-148/10. ECLI:EU:C:2011:654.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2012a). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 10 de mayo de 2012. Duomo Gpa Srl (C-357/10), Gestione Servizi Pubblici Srl (C-358/10) y Irtel Srl (C-359/10) contra Comune



## 49

LOS SERVICIOS DE  
INTERÉS GENERAL  
EN LA UNIÓN  
EUROPEASERVICES OF  
GENERAL INTEREST  
IN THE EUROPEAN  
UNION

di Baranzate (C-357/10 y C-358/10) y Comune di Venegono Inferiore (C-359/10). Asuntos acumulados C-357/10 a C-359/10. ECLI:EU:C:2012:283.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2012b). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 21 de junio de 2012. Marja-Liisa Susisalo, Olli Tuomaala y Merja Ritala. Asunto C-84/11. ECLI:EU:C:2012:374.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2012c). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 12 de julio de 2012. Compass-Datenbank GmbH contra Republik Österreich. Asunto C-138/11. ECLI:EU:C:2012:449.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2012d). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 19 de julio de 2012. SIA Garkalns contra Rīgas dome. Asunto C-470/11. ECLI:EU:C:2012:505.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2012e). Sentencia del Tribunal General (Sala Quinta) de 7 de noviembre de 2012. Coordination bruxelloise d'institutions sociales et de santé (CBI) contra Comisión Europea. Asunto T-137/10. ECLI:EU:T:2012:584.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2013a). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 24 de enero de 2013. Stanleybet International Ltd y otros (C-186/11) y Sportingbet plc (C-209/11) contra Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon y Ypourgos Politismou. Asuntos acumulados C-186/11 y C-209/11. ECLI:EU:C:2013:33.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2013b). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 21 de febrero de 2013. Concepción Salgado González contra Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Asunto C-282/11. ECLI:EU:C:2013:86.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2013c). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 16 de mayo de 2013. Janina Wencel contra Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku. Asunto C-589/10. ECLI:EU:C:2013:303.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2013d). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Novena) de 20 de junio de 2013. Impacto Azul Lda contra BPSA 9 - Promoção e Desenvolvimento de Investimentos Imobiliários SA y otros. Asunto C-186/12. ECLI:EU:C:2013:412.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2013e). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 26 de septiembre de 2013. Ottica New Line di Accardi Vincenzo contra Comune di Campobello di Mazara. Asunto C-539/11. ECLI:EU:C:2013:591.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2013f). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 5 de diciembre de 2013. Alessandra Venturini contra ASL Varese y otros (C-159/12), Maria Rosa Gramegna contra ASL Lodi y otros (C-160/12) y Anna Muzzio contra ASL Pavia y otros (C-161/12). Asuntos acumulados C-159/12 a C-161/12. ECLI:EU:C:2013:791.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2013g). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 12 de diciembre de 2013. Ministero dello Sviluppo



economico y Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture contra SOA Nazionale Costruttori – Organismo di Attestazione SpA. Asunto C-327/12. ECLI:EU:C:2013:827.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2014a). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 30 de abril de 2014. Procedimiento incoado por Robert Pflieger y otros. Asunto C-390/12. ECLI:EU:C:2014:281.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2014b). Sentencia del Tribunal General (Sala Tercera) de 11 de julio de 2014. DTS Distribuidora de Televisión Digital, SA contra Comisión Europea. Asunto T-533/10. ECLI:EU:T:2014:629.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2014c). Sentencia del Tribunal General (Sala Tercera) de 11 de julio de 2014. Telefónica de España, SA y Telefónica Móviles España, SA contra Comisión Europea. Asunto T-151/11. ECLI:EU:T:2014:631.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2014d). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 5 de noviembre de 2014. Snezhana Somova contra Glaven direktor na Stolichno upravlenie «Sotsialno osiguravane». Asunto C-103/13. ECLI:EU:C:2014:2334.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2014e). Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 3 de diciembre de 2014. Castelnou Energía, SL contra Comisión Europea. Asunto T-57/11. ECLI:EU:T:2014:1021.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2014f). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 11 de diciembre de 2014. Comisión Europea contra Royaume d'Espagne. Asunto C-576/13. ECLI:EU:C:2014:2430.

Whish, Richard & David Bailey (2012). *Competition Law*. Sétima edición. Oxford: Oxford University Press.

Recibido: 11/03/16

Aprobado: 18/04/16