

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Los servicios de interés general

**La necesidad de compensar las obligaciones
de servicio público**

Revista del IEE

N.º 2/2026

Los servicios de interés general

**La necesidad de compensar
las obligaciones de servicio público**

**Revista del IEE
N.º 2/2026**

Director de la Revista del IEE

Gregorio Izquierdo Llanes

Consejo de Redacción de la Revista del IEE

Adrián González Martín, Erica Alonso Alba, María Laura Díaz Di Cocco, Ángela de la Fuente Trujillo, Alejandro Hortelano Martín, Diego Pulido Nava, María del Carmen Vizcaya León, Paloma Blanco Ramos, Ligia Elena Topan y Jaime Elías Navarro García

Editor

José María Pérez de Tudela Vázquez

El Instituto de Estudios Económicos no se identifica necesariamente con el contenido de los documentos publicados en esta Revista. Las opiniones y valoraciones que se muestran en los artículos son propias de los autores.

© 2026 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.^a planta • 28006 Madrid
Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es

© 2026 IEE, Estudio Introductorio, bajo la dirección de GREGORIO IZQUIERDO LLANES y la participación de ADRIÁN GONZÁLEZ MARTÍN junto con el Servicio Técnico del IEE – JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ OVEJERO y CRISTINA T. PLATA GARCÍA, La prestación obligatoria de servicios de interés general - MARCOS VAQUER CABALLERÍA, El panorama jurídico de la compensación por obligaciones de servicio público a las empresas prestadoras de servicios de interés económico general - JOSE CARLOS LAGUNA DE PAZ, El principio de indemnidad patrimonial en la prestación de obligaciones de servicio público - FERNANDO JESÚS SANTIAGO OLLERO, La prestación obligatoria de servicios de interés general - JUAN MIGUEL DEL MORAL MENESSES, La prestación obligatoria de servicios de interés general en el sector financiero - JAVIER ESTEBAN RÍOS, El auge de los servicios bancarios obligatorios y algunos interrogantes sobre los costes derivados de su prestación - JESÚS CASTILLO VEGA, El papel clave de la banca en la colaboración con las Administraciones públicas - GUILLERMO GONZÁLEZ DE OLANO, La prestación obligatoria de servicios de interés general en el ciclo urbano del agua - ÍÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA y DARIÓ MOYA GARCÍA, La prestación obligatoria de servicios de interés general en el sector energético - RAFAEL BARBADILLO LÓPEZ, La prestación obligatoria de servicios de interés general en el sector del transporte de viajeros por carretera

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.

galligo@dg-gallego.com

ISSN: 0210-9565

Depósito Legal: M. 8.715-1980

Documento digital PDF

Febrero 2026

La Revista del Instituto de Estudios Económicos está incluida en la base de datos ISOC, producida por el Centro de Información y Documentación Científica (CINDOC).

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

Relación de autores

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ OVEJERO

Licenciado en Economía
Universidad Complutense de Madrid
Máster en Economía Industrial
Universidad Carlos III de Madrid
Director
Frontier Economics

CRISTINA T. PLATA GARCÍA

Graduada en Economía
Universidad de Sevilla
Máster en Análisis económico especializado en Competencia y Regulación de Mercados
Universidad Pompeu Fabra
Universidad Autónoma de Barcelona
Consultora
Frontier Economics

MARCOS VAQUER CABALLERÍA

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

FERNANDO JESÚS SANTIAGO OLLERO

Presidente
Asociación Empresarial de Gestores y Gestorías Administrativas de España (AEGGA)

JUAN MIGUEL DEL MORAL MENESSES

Vicesecretario General
Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF)

JAVIER ESTEBAN RÍOS

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

JESÚS CASTILLO VEGA

Responsable de Finanzas Digitales y Pagos
Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA)

GUILLERMO GONZÁLEZ DE OLANO

Profesor asociado
Universidad Carlos III de Madrid
Doctor en Derecho. Abogado

ÍÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

DARÍO MOYA GARCÍA

Doctorando

RAFAEL BARBADILLO LÓPEZ

Presidente
Confederación Española de Transporte en Autobús (CONFEBUS)

Índice

ESTUDIO INTRODUCTORIO	12
1. Visión global: análisis jurídico-económico.....	12
1.1. Marco jurídico.....	12
1.2. La importancia de los servicios de interés general.....	15
1.3. Marco económico.....	18
1.4. Impacto económico.....	19
2. Análisis sectorial.....	21
2.1. Sector financiero.....	22
2.2. Sector energético.....	24
2.3. Sector del agua	26
2.4. Sector de las telecomunicaciones.....	29
2.5. Sector postal.....	31
2.6. Sector del transporte de pasajeros por carretera.....	34
3. Conclusiones y propuestas de mejora.....	35
Referencias bibliográficas	39

LA PRESTACIÓN OBLIGATORIA DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL 43

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ OVEJERO | Licenciado en Economía / Universidad Complutense de Madrid | Máster en Economía Industrial / Universidad Carlos III de Madrid | Director / Frontier Economics

CRISTINA T. PLATA GARCÍA | Graduada en Economía / Universidad de Sevilla | Máster en Análisis económico especializado en Competencia y Regulación de Mercados / Universidad Pompeu Fabra / Universidad Autónoma de Barcelona | Consultora / Frontier Economics

1. Los servicios de interés general.....	44
2. Racionalidad económica de los servicios de interés económico general (SIEG) y los servicios sociales de interés general (SSIG).....	44
3. El efecto de los servicios de interés económico general (SIEG) y los servicios sociales de interés general (SSIG)	46
3.1. Efectos sobre la sociedad y los consumidores	46



3.2. Efectos sobre la empresa.....	46
3.3. Efectos sobre el mercado y la asignación del capital.....	47
4. El coste de las obligaciones.....	48
5. Alternativas.....	49
6. Conclusión	50
Referencias bibliográficas	51

EL PANORAMA JURÍDICO DE LA COMPENSACIÓN POR OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO A LAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL

52

MARCOS VAQUER CABALLERÍA | Catedrático de Derecho Administrativo / Universidad Carlos III de Madrid

1. La polisemia del concepto de servicio público y su significado en el contexto de los servicios de interés económico general.....	53
2. La imposición de obligaciones de servicio público en los servicios de interés económico general.....	56
3. La compensación por las obligaciones de servicio público.....	58
3.1. Los requisitos de la compensación y la prohibición de sobrecompensación.....	59
3.2. La exigibilidad de la compensación	61
3.3. La adecuación de la compensación.....	62
4. Conclusiones.....	64
Referencias bibliográficas	65

EL PRINCIPIO DE INDEMNIDAD PATRIMONIAL EN LA PRESTACIÓN DE OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO.....

66

JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ | Catedrático de Derecho Administrativo / Universidad de Valladolid

Introducción	67
1. Los servicios económicos de interés general no son un régimen jurídico, sino un título de intervención	68
2. Los servicios económicos de interés general han sido armonizados a nivel europeo, lo que –no obstante– deja a los Estados miembros un apreciable margen para decidir la imposición de obligaciones de servicio público.....	69



3. Las obligaciones de servicio público son prestaciones forzosas, que se imponen a operadores concretos	71
4. Las obligaciones de servicio público deben ser adecuadamente compensadas, ya que –en otro caso– tendrían carácter materialmente expropiatorio	73
5. Sistema de financiación	74
6. Conclusiones	75
Referencias bibliográficas	76

LA PRESTACIÓN OBLIGATORIA DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL 77

FERNANDO JESÚS SANTIAGO OLLERO | Presidente / Asociación Empresarial de Gestores y Gestorías Administrativas de España (AEGGA)

1. El desafío de la prestación de servicios de interés general por empresas privadas: un equilibrio complejo entre obligación y viabilidad	78
2. El rol multifacético de los gestores administrativos: mucho más que trámites, un ecosistema de soluciones	79
3. Ejemplos concretos de la actuación de los gestores administrativos: casos de éxito y su impacto tangible	80
4. El impacto multifactorial de la actividad de los gestores administrativos: un beneficio para toda la sociedad	81
5. Conclusiones y recomendaciones: reconocer, potenciar y colaborar para un futuro mejor	82
Referencias bibliográficas	82

LA PRESTACIÓN OBLIGATORIA DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL EN EL SECTOR FINANCIERO 85

JUAN MIGUEL DEL MORAL MENES | Vicesecretario General / Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF)

Introducción	86
1. Desarrollo de la exposición	87
2. Conclusiones	89
Referencias bibliográficas y Anexos	90



EL AUGE DE LOS SERVICIOS BANCARIOS OBLIGATORIOS Y ALGUNOS INTERROGANTESS SOBRE LOS COSTES DERIVADOS DE SU PRESTACIÓN 92

JAVIER ESTEBAN RÍOS | Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo /
Universidad de Zaragoza

1. Introducción: consenso para combatir la exclusión financiera, pero dudas sobre cómo hacerlo.....	93
2. Medidas adoptadas por el sector en solitario o en colaboración con los poderes públicos: la vía más respetuosa con la libertad de empresa.....	94
3. La prestación obligatoria de servicios bancarios: una vía de último recurso	95
4. El reciente impulso de la técnica obligatoria: una progresiva ampliación de sus horizontes	97
5. Una escasa preocupación por las compensaciones en las experiencias observadas: la asunción de los costes de prestación por el sector bancario	99
6. Algunos problemas específicos vinculados a la ausencia de compensaciones adecuadas	102
7. Conclusiones.....	104
Referencias bibliográficas	105

EL PAPEL CLAVE DE LA BANCA EN LA COLABORACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....107

JESÚS CASTILLO VEGA | Responsable de Finanzas Digitales y Pagos / Confederación
Española de Cajas de Ahorros (CECA)

Introducción	108
1. La prestación de servicios de interés general por parte de las entidades financieras	108
1.1. Principales ámbitos de actuación.....	108
1.2. El coste de la colaboración	110
1.3. Beneficios para la ciudadanía	114
2. Conclusiones.....	114
Referencias bibliográficas	115



LA PRESTACIÓN OBLIGATORIA DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL EN EL CICLO URBANO DEL AGUA 118

GUILLERMO GONZÁLEZ DE OLANO | Profesor asociado / Universidad Carlos III de Madrid

| Doctor en Derecho. Abogado

1. Introducción: los servicios del ciclo urbano del agua como «servicios de interés general» de recepción obligatoria	119
2. Consideraciones en torno a la cuestión planteada	121
2.1. Los modos de gestión de los servicios del ciclo urbano del agua. En particular, posibilidad de los municipios de gestionar indirectamente estos servicios mediante la colaboración de una entidad privada	121
2.2. El innecesario rigor con el que muchas Administraciones públicas aplican la transferencia del «riesgo operacional» a los concesionarios de servicios del ciclo urbano del agua.....	122
2.3. Importancia de que, en los supuestos de gestión indirecta de servicios públicos esenciales, el contratista reciba una contraprestación adecuada.....	124
3. Conclusiones.....	127
3.1. Necesidad de devolver las tarifas al ámbito técnico que les es propio.....	127
3.2. Conveniencia de contar con una herramienta básica que fije un nivel mínimo de estandarización en el diseño de las tarifas del ciclo urbano del agua.....	127
3.3. Papel de las autoridades autonómicas en materia de revisión de precios	128
3.4. Fomento de mecanismos de revisión de precios no limitados a la revisión de precios periódica y predeterminada.....	128
3.5. Oportunidad de afrontar cambios relevantes con motivo de la transposición de la Directiva TARU	129
Referencias bibliográficas	129

LA PRESTACIÓN OBLIGATORIA DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL EN EL SECTOR ENERGÉTICO..... 131

ÍÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA | Catedrático de Derecho Administrativo / Universidad de Almería

DARÍO MOYA GARCÍA | Doctorando

1. Introducción: la noción de Servicio Económico de Interés General, las Obligaciones de Servicio Público y su financiación	132
2. Desarrollo de la exposición.....	134
2.1. Las OSP en la Directiva del gas y la Directiva del mercado eléctrico.....	134



2.2. Importancia de los agentes económicos y las empresas en la consecución de los intereses económicos generales en el sector eléctrico.....	135
3. Conclusiones.....	138
Referencias bibliográficas	139

LA PRESTACIÓN OBLIGATORIA DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA.....141

RAFAEL BARBADILLO LÓPEZ | Presidente / Confederación Española de Transporte en Autobús (CONFEBUS)

Introducción	142
1. Retos de la prestación obligatoria de servicios de interés general en el sector del transporte de viajeros por carretera	144
2. Conclusiones.....	146
Referencias bibliográficas	147



Estudio Introductorio

1. Visión global: análisis jurídico-económico

1.1. Marco jurídico

Los servicios de interés general engloban aquellas actividades que los poderes públicos consideran esenciales para el bienestar de la población, la cohesión social y territorial o el correcto funcionamiento de la economía. Se trata de servicios cuya prestación resulta socialmente imprescindible (como el suministro de energía y de agua, las comunicaciones, el transporte básico o determinados servicios financieros) y para los cuales existe una expectativa de acceso universal, de continuidad, calidad y asequibilidad. Por su relevancia, **estos servicios son objeto de una atención especial por parte del sector público, que asume la responsabilidad de garantizar su prestación.**

En el sistema económico actual, caracterizado, en parte, por la liberalización de algunos sectores tradicionalmente reservados al sector público, **la garantía de estos servicios esenciales ha pasado a articularse a través de la actuación de las empresas.** Este desplazamiento en la prestación de servicios de interés general hacia operadores que actúan en mercados competitivos ha dado lugar a la configuración de un instrumento jurídico: las **obligaciones de servicio público** (OSP). Estas obligaciones constituyen el principal mecanismo mediante el cual los poderes públicos aseguran que los objetivos de interés general sean satisfechos incluso cuando el mercado, por sí solo, no lo haría (Tabla 1).

Las OSP no se definen por la naturaleza pública o privada del prestador, sino por la existencia de una misión específica de interés general impuesta al operador. Como señala **Vaquer** (2026), lo decisivo es **el hecho de que al operador se le impongan determinadas obligaciones que no asumiría en su propio interés comercial y que condicionan su comportamiento en el mercado.** En este mismo sentido, la Comisión Europea ha caracterizado los servicios de interés económico general como aquellas actividades económicas a las que se imponen obligaciones específicas de servicio público en atención a un criterio de interés general.

TABLA 1

Reparto de funciones en materia de servicios de interés general (SIG) y obligaciones de servicio público (OSP) en España

	Papel principal
Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> • Reconoce que existen servicios de interés general • Admite que los Estados pueden imponer OSP para garantizarlos • Establece condiciones y límites: <ul style="list-style-type: none"> - Compatibilidad con la competencia, reglas sobre ayudas públicas, exigencia de proporcionalidad y viabilidad económica • Actúa como marco habilitante (permite imponer OSP) y marco de control (evita abusos o distorsiones)
Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Identifica qué servicios son de interés general • Decide qué obligaciones (OSP) son necesarias <ul style="list-style-type: none"> - En sectores con mercados amplios o integrados, con infraestructuras de red o regulación económica intensa (energía, telecomunicaciones, servicios postales, transporte de ámbito estatal, ciertos servicios financieros) • Determinan a qué operadores se imponen, con qué alcance, durante cuánto tiempo, con qué mecanismos <ul style="list-style-type: none"> - Mediante leyes, reglamentos sectoriales, contratos o concesiones
CC. AA. y entidades locales	<ul style="list-style-type: none"> • Imponen OSP, pero en ámbitos distintos (transporte público regional o urbano, agua, residuos) <ul style="list-style-type: none"> - Mediante contratos, concesiones o convenios
Autoridades reguladoras estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisan la aplicación de las OSP desde un punto de vista técnico y económico • Evalúan el impacto económico, cuantifican costes y controlan la proporcionalidad y neutralidad competitiva de la compensación
Empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Soportan OSP impuestas en la prestación del servicio

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de la información contenida en los artículos de Vaquer, Laguna de Paz, y Del Guayo y Moya (2026) publicados en esta Revista.

Esta caracterización permite identificar un primer rasgo de las OSP, que es su **carácter forzoso**. Las obligaciones de servicio público **no son compromisos voluntarios ni prácticas empresariales responsables** como tal, **sino exigencias impuestas** por los poderes públicos, directamente por ley o a través de actos administrativos, contratos, concesiones o instrumentos regulatorios sectoriales. En este punto, **Laguna de Paz** (2026) define las OSP como prestaciones forzosas singulares, impuestas a operadores concretos para corregir fallos de mercado o garantizar el acceso a servicios esenciales. Esta idea subraya que las OSP no forman parte del contenido normal de la libertad de empresa, sino que **suponen una carga adicional que se justifica por razones de interés general**.

Un segundo elemento que define las OSP es que, a diferencia de las normas que establecen condiciones generales de acceso o funcionamiento del mercado (aplicables de manera indistinta a todos los operadores), **las OSP imponen obligaciones específicas que pueden afectar de forma asimétrica a los prestadores**. Esta singularización es lo que permite distinguir una obligación de servicio público de una carga regulatoria. Cuando la obligación recae, específicamente, sobre algunos operadores y les exige asumir prestaciones en beneficio de la sociedad, nos situamos fuera del ámbito de la regulación ordinaria y dentro del de las OSP.

Estas obligaciones tienen consecuencias para las empresas. En primer lugar, afectan al objetivo económico del operador, ya que **introducen finalidades que pueden entrar en conflicto con el principio de maximización del beneficio**. En segundo lugar, **generan costes adicionales**, ya sea en forma de inversiones específicas, mayores costes operativos, restricciones en la fijación de precios, obligación de prestar servicios en zonas no rentables o atención a colectivos vulnerables. Desde ámbitos profesionales se ha subrayado que **la creciente participación de operadores privados en la prestación de servicios de interés general exige articular marcos regulatorios que concilien la garantía del interés público con la viabilidad económica de las empresas encargadas de su provisión** (Santiago Ollero, 2026).

Desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, las obligaciones de servicio público se sitúan en un equilibrio entre la garantía de objetivos de interés general y el respeto a las reglas básicas del mercado interior. El marco europeo establece que, para asegurar la prestación de determinados servicios, los poderes públicos pueden imponer obligaciones a las empresas encargadas de su prestación, incluso aunque suponga una adaptación de las normas de competencia. Por otro lado, **este mismo marco no establece ninguna obligación de compensar a las empresas por la imposición de dichas obligaciones**. La normativa europea se limita a prever que, cuando los Estados decidan establecer mecanismos de compensación, estos respeten los principios de transparencia, proporcionalidad y neutralidad competitiva. Por lo tanto, la decisión de compensar queda como opción de política económica, no como exigencia jurídica.

Es importante mencionar que **el Derecho de la Unión Europea parte de la base de que los servicios de interés general deben poder prestarse en condiciones económicas y financieras que permitan el cumplimiento del objetivo del prestador**. Esto implica que las obligaciones impuestas a las empresas no pueden hacer inviable o insostenible su actividad. En otras palabras, aunque la compensación no sea jurídicamente obligatoria, existe un límite a la intensidad de las cargas que pueden imponerse sin compensación cuando afectan a la viabilidad económica del prestador.

Según Vaquer (2026), **la compensación permite conciliar la imposición de obligaciones públicas con el mantenimiento de condiciones de competencia equitativas y con la preservación de un umbral mínimo de rentabilidad empresarial**. En este sentido, la compensación evita la sobrecompensación, que podría generar distorsiones competitivas, y la subcompensación, que pondría en riesgo la continuidad, la calidad o la existencia del servicio.

Laguna de Paz (2026) mantiene una posición más exigente desde el punto de vista jurídico. Al concebir las obligaciones de servicio público como prestaciones forzosas singulares, sostiene que, cuando estas generan un coste neto para el operador y no quedan neutralizadas por ventajas regulatorias o económicas equivalentes, la compensación deja de ser una opción discrecional. **La ausencia de compensación** supondría imponer a determinados operadores un sacrificio singular en beneficio del conjunto de la sociedad, lo que **resulta incompatible con los principios de igualdad y justicia distributiva**. Desde esta perspectiva, la compensación de las



OSP garantiza que la consecución de objetivos públicos no se convierta en una transferencia de costes hacia las empresas.

Si se opta por establecer mecanismos de compensación, la cuestión clave pasa a ser cómo se financia dicha compensación. En algunos casos, la financiación se realiza con cargo a los **presupuestos públicos**. En otros, la compensación se canaliza mediante **mecanismos sectoriales**, en los que el coste se reparte entre los operadores del propio sector, o a través de **tarifas reguladas, peajes o cargos al sistema**, de modo que son los usuarios del servicio quienes contribuyen a su financiación. Junto a estas fórmulas, existen, también, mecanismos de compensación implícita, basados en ventajas regulatorias o en la posibilidad de obtener rentas en otros segmentos de la actividad, que resultan menos transparentes y más problemáticos desde el punto de vista económico y competitivo.

1.2. La importancia de los servicios de interés general

Los servicios de interés general (SIG) tienen una notable relevancia en el ámbito europeo, ya que constituyen un pilar fundamental para la cohesión social, económica y territorial de la UE. **Además de garantizar el acceso universal a servicios esenciales contribuyen notablemente al crecimiento económico y al desarrollo sostenible.** Estos servicios favorecen la productividad y competitividad de las economías proporcionando infraestructuras y servicios básicos eficientes, al tiempo que palían desigualdades que pudieran limitar el potencial económico de algunos territorios.

En este sentido, la Oficina de Planificación Federal de Bélgica (Tabla 2) señala que el **impacto de los servicios de interés general sobre el conjunto de la Unión Europea, en el año 2021, fue superior a los 3,7 billones de euros (millones de millones de euros)**. Esta cuantía equivale al **28,4% del valor añadido del conjunto de la Unión Europea** en ese mismo año. En términos de **empleo**, los servicios de interés general dan trabajo a unos **65,2 millones de empleados**, lo que supone el **31,1% del empleo total** en la UE en el año 2021. En cuanto a la **inversión**, los servicios de interés general acumularon, de forma agregada sobre la Unión Europea, más de **0,6 billones de euros**, lo que representa el **19,7% de la inversión total realizada en la UE en ese año**.

TABLA 2

Impacto económico de los servicios de interés general en la Unión Europea

Año 2021

Indicador	Impacto	Porcentaje sobre la economía (%)
Valor añadido	3,7 billones de euros	28,4
Empleo	65,2 millones de personas	31,1
Inversión	0,6 billones de euros	19,7

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la «Federal Planning Bureau, Belgian Government».



A pesar de la relevancia de los servicios de interés general sobre la economía de la Unión Europea, recogida en las cifras anteriormente citadas, **la percepción de satisfacción, por parte de la ciudadanía, con la provisión de estos servicios presenta una notable heterogeneidad** por países, reflejada en el Gráfico 1. **En España el 54% de los individuos indica estar satisfecho con la provisión de los servicios de interés general. Este porcentaje es el mismo que el del promedio de la Unión Europea** y ligeramente superior al de la media de la eurozona (53%). A pesar de ello, **España se sitúa en la posición 19 de entre los 27 países que conforman la UE, alejado de los países donde la provisión de los servicios de interés general se percibe con mayor satisfacción** por parte de su ciudadanía. Entre ellos destacan **Luxemburgo**, donde este porcentaje se eleva hasta el **94%**, los **Países Bajos**, donde se sitúa en el **86%**, así como **Austria, Chequia y Estonia**, con porcentajes del **78%, 74% y 72%** respectivamente. En contraste, este porcentaje de usuarios satisfechos es especialmente bajo en **Grecia (27%), Italia (34%) y Portugal (38%)**.

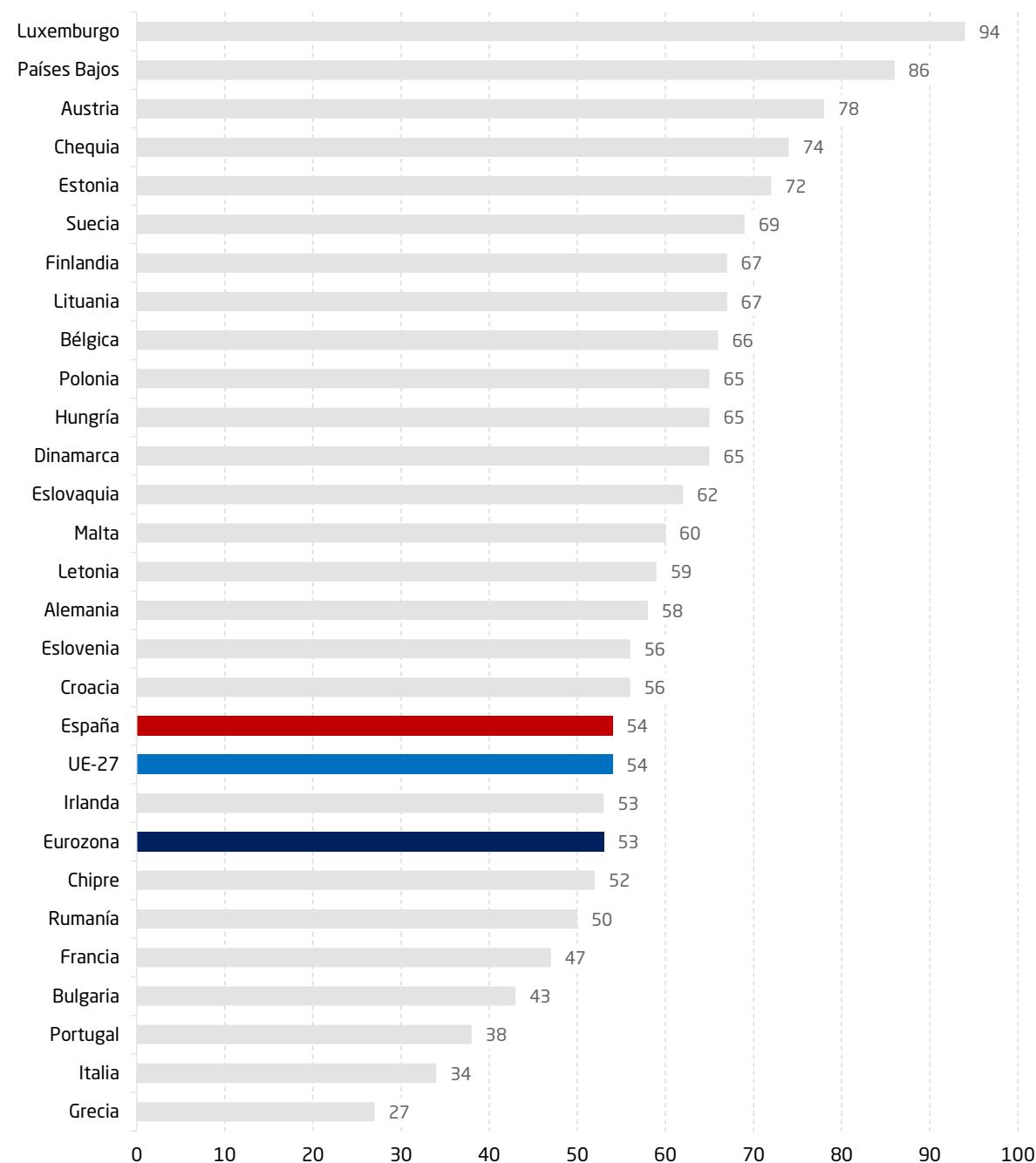
La posición de España, en línea con el promedio europeo, ofrece al tejido productivo una **base operativa estable y fiable**. Aunque al mismo tiempo, la notable distancia respecto a los países mejor situados abre un **margin para intensificar la colaboración pública-privada** y consolidar un **sistema de SIG más robusto, innovador y orientado a impulsar el crecimiento económico**.



GRÁFICO 1

Percepción de satisfacción con la provisión de servicios de interés general

Año 2024, en %



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos del «Standard Eurobarometer 101 - Spring 2024».

1.3. Marco económico

Una vez aclarada la definición de los servicios de interés general y de las obligaciones de servicio público desde un punto de vista jurídico, conviene establecer el **marco económico** que permita entender por qué dichos servicios conllevan un tratamiento particular y qué **implicaciones tiene para las empresas y agentes económicos principales**.

Estos servicios existen como respuesta a un **fallo de mercado**. A diferencia de otros productos o servicios, **el mercado**, por sí solo y con las reglas que lo definen, **genera una provisión del servicio inferior a lo óptimo o idóneo para la sociedad en su conjunto**. En otras palabras, la sociedad estaría mejor, o las necesidades serían satisfechas, con una mayor provisión del servicio que con la cantidad ofrecida por el mercado (**Rodríguez y Plata**, 2026).

Esto sucede con bienes y servicios muy concretos. En una economía desarrollada, **la competencia y el mercado proporcionan una cantidad consistente con la oferta y la demanda** que, además, se alinea con el bienestar social para la mayoría de los bienes y servicios. Sin embargo, **hay ciertos servicios, como las comunicaciones, el servicio eléctrico o de transporte, que reúnen unas características que el mercado no recoge**, lo que le impide proporcionar el suministro adecuado.

Uno de los escenarios que dan lugar a esta provisión insuficiente surge cuando existen **externalidades positivas que no son internalizadas por los agentes**. Los consumidores y las empresas toman decisiones basadas en la **percepción individual de utilidad**, sin tener en cuenta los beneficios sociales y la utilidad real que genera la provisión del servicio. **Este desajuste entre la utilidad percibida y la utilidad generada conduce a una infraprovisión respecto al óptimo social**. Este fenómeno es típico de los servicios en red, donde una mayor cobertura aumenta el bienestar colectivo más allá del usuario individual.

Un segundo escenario que justifica la existencia de un SIG, o de servicios de interés económico general (SIEG), se basa en **motivos redistributivos**. De este modo se evita que determinados grupos vulnerables quedasen excluidos del acceso a servicios esenciales si estos se ofrecieran, exclusivamente, a precios de mercado.

Estos esquemas suelen materializarse mediante subvenciones cruzadas o precios uniformes, donde algunos usuarios pagan por encima del coste para financiar el acceso de otros que pagan por debajo de este. Como señalan **Cremer et al.** (2001) este enfoque responde a un **objetivo de redistribución del bienestar, más que a la corrección de una ineficiencia productiva**.

Por lo tanto, cuando los servicios cumplen las características descritas en la definición jurídica y conllevan los escenarios expuestos anteriormente se genera una **obligación de servicio público o universal (OSP)**. Esta obligación induce a la provisión suficiente del servicio, pero implica una **distorsión en el mercado**. En otras palabras, altera las condiciones del mercado y, por tanto, el comportamiento de los consumidores y las empresas con respecto al escenario sin dicha obligación. **El equilibrio de mercado cambia y esto conlleva costes adicionales**.



Con respecto a las **implicaciones o efectos para los agentes** relevantes, hay que señalar que, **mientras que para los consumidores y la sociedad la utilidad es mayor, existe un coste importante para las empresas, el capital y la asignación de capital** (Rodríguez y Plata, 2026).

Para las empresas existe, inevitablemente, un **coste de oportunidad**. Se debe recordar que los servicios son clasificados de interés general y están sujetos a la OSP cuando la provisión del servicio debe ser mayor que la que habría sin dicha obligación. Esto quiere decir que **su existencia solo tiene sentido si las empresas, voluntariamente, no proveen la cantidad suficiente para satisfacer la demanda social**. Por lo tanto, **por la propia definición y construcción de estos servicios, estas obligaciones generan un coste de oportunidad aun cuando la empresa sea rentable**. En otras palabras, aun obteniendo beneficios, la empresa podría estar obteniendo más beneficios sin la OSP porque, **para maximizar su rentabilidad, la provisión del servicio sería menor**. Por consiguiente, es evidente que existe un coste de oportunidad, **la cuestión es determinar cuál es su magnitud y en qué medida resulta posible reducirlo**.

En cuanto al **mercado y la asignación de capital**, el escenario ha cambiado en los últimos cincuenta años al separar la provisión de un SIG o SIEG y la existencia de un monopolio. **Al preservar la competencia, se eliminan los beneficios que tenían las empresas como únicas proveedoras de SIG o SIEG y se mantienen los costes**. Aun al aplicar la misma OSP a todas las empresas del mercado para no generar desventajas competitivas, **la inversión pierde atractivo**. Entendiendo que antes de la OSP el beneficio era competitivo, introducir la obligación incorpora un coste que conlleva que otras inversiones o sectores sean más rentables, lo que, a su vez, puede conducir a **una reducción de la inversión en el sector con la obligación**.

El **coste de oportunidad** al que se enfrentan las empresas puede y **debe mitigarse con una compensación, ya sea por parte de las instituciones públicas, por operadores privados o por los consumidores**. Entendiendo que la provisión del servicio es esencial y debe efectuarse en unas condiciones específicas y a unos niveles suficientes, la única manera de que el coste de oportunidad no sea difícil o imposible de sostener por las empresas es si se ve reducido lo suficiente. **En la mayoría de los casos, la financiación es pública**.

1.4. Impacto económico

Entendido el impacto a nivel teórico para los agentes económicos implicados, **resulta esencial determinar cuál es su magnitud y en qué medida se está compensando**. Este sobrecoste, conocido como *coste neto*, se define como la diferencia entre el resultado económico asociado a la prestación del servicio bajo el régimen de OSP y el que se obtendría si se operase sin esa obligación.

TABLA 3

Coste de las obligaciones de provisión de servicio público (OSP) y de las obligaciones de servicio universal (OSU) en España

Tipo de servicio	Estimación del coste anual (millones de euros)
Sector ferroviario (Obligaciones de Servicio Público)	1.200
Sector audiovisual	600
Sector eléctrico (bono social)	600
Sector aeroportuario (bonificaciones a residentes insulares entre islas, OSP)	560
Compensación autonómica por SIEG	440
Sector financiero	200
Sector postal (Servicio Postal Universal)	180
Otros	120
Total	3.900

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de la información contenida en el artículo de Rodríguez y Plata (2026) y en otras fuentes.

La Tabla 3 muestra que la **prestación de servicios de interés general** en España **implica cargas económicas significativas para los operadores**. Se estima que la cuantía puede situarse alrededor de los **3.900 millones de euros al año**, lo que equivale a unas dos décimas de PIB. Estos costes son especialmente sensibles para las empresas de los sectores ferroviarios (unos 1.200 millones de euros), así como para las empresas de los sectores eléctrico, audiovisual y aeroportuario (próximo a los 600 millones de euros en cada caso). La diversidad en los mecanismos de financiación, desde pagos directos del Estado hasta la asunción parcial por parte de los operadores privados, subraya la **intensidad del esfuerzo que recae sobre las empresas responsables**.

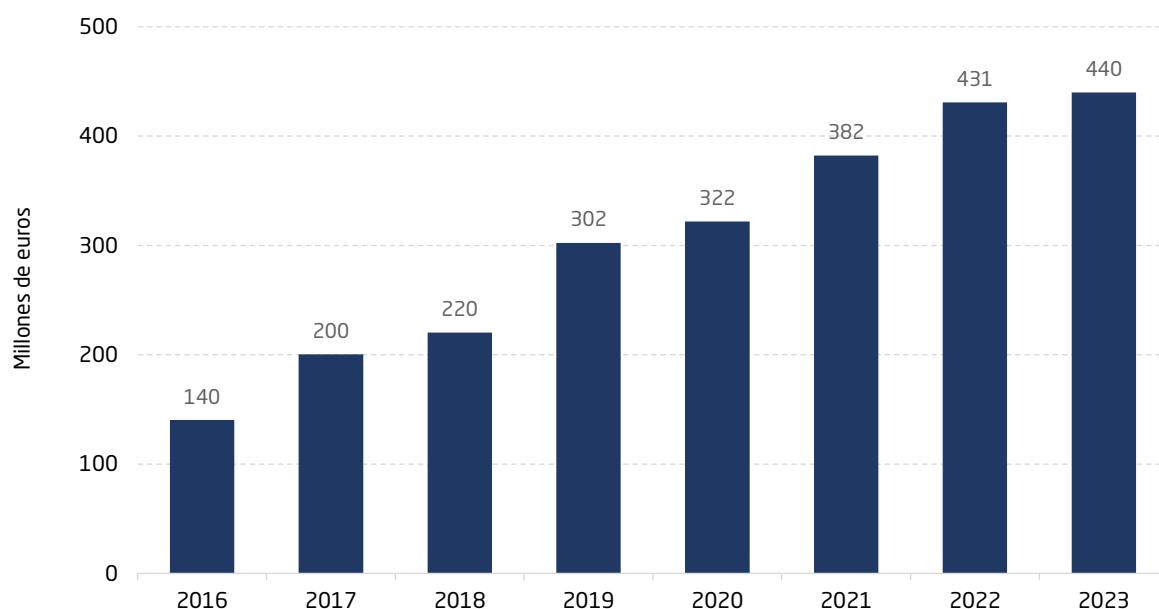
Lo deseable sería comparar el coste que supone para las empresas la prestación de estos servicios frente a la compensación recibida. De esta forma se podría evaluar su evolución y determinar si la compensación es suficiente. Sin embargo, debido a las particularidades de cada caso y a la confidencialidad de la información, no es posible completar dicho análisis. En su lugar, **se procede a analizar la evolución de la compensación a las empresas en un contexto de crecientes costes e incidencias para las mismas**.



GRÁFICO 2

Compensación autonómica por servicios de interés económico general (SIEG)

2016-2023



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.



El Gráfico 2 recoge los **imports asignados por las Comunidades autónomas para compensar la prestación de servicios de interés económico general**. Según los datos disponibles, estas compensaciones **aumentan de manera continuada cada año, aunque el ritmo de crecimiento se va moderando**. El dato más reciente, correspondiente a **2023**, sitúa la compensación autonómica en **440 millones de euros**, un crecimiento del 2,2% frente al año anterior.

Esta compensación se desacelera en un contexto en el que las exigencias a las empresas aumentan. La población en España ha crecido en 1,7 millones de personas en el periodo analizado (2016-2023), un 3,6%, lo cual supone, potencialmente, más beneficiarios. Además, la presión fiscal empresarial ha aumentado un 2,3% entre 2013 y 2023, evidenciando una mayor carga para las empresas (Instituto de Estudios Económicos, 2025). En 2023, la presión fiscal empresarial en España fue del 12,3%, frente al 10,2% de la Unión Europea.

2. Análisis sectorial

El análisis realizado destaca un patrón común en la prestación de servicios de interés general en contextos de mercado. La identificación de un interés general lleva a la imposición de obligaciones específicas a las empresas encargadas de la prestación del servicio; dichas obligaciones generan costes adicionales y condicionan la actividad empresarial; y estos efectos económicos pueden tener un impacto significativo sobre la viabilidad, la competitividad y los incentivos de las empresas. Cuando estos costes no quedan neutralizados por el propio

funcionamiento del mercado o por ventajas equivalentes, **se plantea la necesidad de mecanismos de compensación que permitan compatibilizar los objetivos de interés general con un funcionamiento eficiente de los mercados.**

A continuación, **se presenta un análisis sectorial que permite observar cómo esta lógica general se materializa en ámbitos económicos concretos. Cada sector presenta rasgos propios** en cuanto a estructura de mercado, intensidad regulatoria y diseño de las obligaciones impuestas, **pero en todos ellos se repite la misma cuestión de fondo: el impacto económico que la prestación obligatoria de servicios de interés general tiene sobre las empresas** y las implicaciones que ello plantea en términos de competencia, sostenibilidad de la actividad y reparto de cargas. **El análisis sectorial ilustra, a partir de ejemplos concretos, las distintas formas que pueden adoptar las obligaciones de servicio público y los problemas asociados a su compensación.**

Entre los distintos sectores, **la Comisión Europea (2013) destaca** como especialmente relevantes, por su papel en la prestación de servicios de interés general, los **servicios de transporte**, los **servicios postales**, la **asistencia sanitaria**, determinados **servicios sociales**, las **redes y servicios de comunicaciones electrónicas**, los **servicios bancarios**, los **servicios de suministro eléctrico** y los **servicios audiovisuales**, entre otros.

De igual modo, **Piernas (2017)** enumera la siguiente lista donde se incluyen aquellas empresas prestadoras de servicios de interés económico general: «los **servicios postales**, los **servicios del sector eléctrico** y los servicios del **sector del gas** a los que se refieren las directivas sectoriales adoptadas por la Unión Europea en estos ámbitos, los servicios de **distribución y suministro de agua** y los servicios de **aguas residuales**, así como el **tratamiento de residuos**».

El **análisis sectorial** adquiere una relevancia fundamental en lo referente a la determinación de los **mecanismos de financiación**. Más concretamente aquellos destinados a **cubrir los costes adicionales que generan las obligaciones de servicio público para las empresas**. En el año 2003, la Comisión Europea elaboró el **Libro Verde sobre los Servicios de Interés General**¹. Este documento constituyó un punto de partida para estructurar el debate sobre el papel de la Unión Europea en la promoción y regulación del suministro de estos servicios, al mismo tiempo que estableció que determinados sectores deben incorporar, en su normativa sectorial, disposiciones específicas relativas a la financiación de servicios de interés general.

2.1. Sector financiero

En el sector financiero, los servicios de interés general están asociados, principalmente, a la inclusión financiera y a la función instrumental que desempeña la banca para que otros servicios públicos funcionen (recaudación tributaria, pago de prestaciones, ejecución de embargos y cooperación con órganos judiciales). En este sentido, la prestación de servicios de interés general recae sobre el sector financiero de dos formas diferentes: por un lado, a través

¹ <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/green-paper-on-services-of-general-interest.html>



de la **colaboración con las AA. PP.** y, por otro, a través de la **configuración de ciertos servicios bancarios básicos** como prestaciones exigibles por los usuarios.

El **avance** en el cumplimiento del servicio de interés general orientado a garantizar que **todos los individuos dispongan de herramientas bancarias básicas**, bajo el marco de la inclusión financiera, **ha supuesto un aumento significativo en el número de cuentas y depósitos disponible por hogar**. En **2002**, el **promedio de cuentas y depósitos bancarios**, considerando todos los tipos de hogares, se situaba en **6,8**. Para **2022**, esta **cifra ha aumentado un 318,5%**, alcanzando las **28,3 cuentas y depósitos por hogar**.

A medida que crece la proliferación de productos financieros básicos, también lo hacen los costes operativos, asociados a garantizar su disponibilidad y calidad, lo que justifica que las empresas prestadoras de SIEG reciban una compensación económica proporcional al nivel de inclusión alcanzado.

En cuanto a las **obligaciones de colaboración con las Administraciones**, se enfatizan las **tareas operativas** que se realizan para organismos públicos que se apoyan en la infraestructura **bancaria** y que, a menudo, no se reconocen necesariamente como OSP. Además, la **disposición de servicios financieros es cada vez más necesaria para la participación social y económica** (cobrar la nómina, pagar los recibos, operar con tarjeta, realizar transferencias, etc.), por lo que la **exclusión financiera**, especialmente en colectivos vulnerables o zonas rurales, **se presenta como otro de los ámbitos de la imposición de obligaciones de servicio público** (Del Moral, 2026).

El principal problema para el sector es el **coste que generan estas obligaciones**. En 2023, por ejemplo, las entidades del ámbito de la CECA realizaron 380 millones de operaciones con las AA. PP., el coste total de las cuales supera los 200 millones de euros anuales (Castillo, 2026). Estos costes se concentran en la colaboración con la Agencia Tributaria y con la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por otro lado, la **imposición de servicios gratuitos o a precios máximos, sin una compensación adecuada, puede suponer pérdidas recurrentes para las entidades**, como afirma **Esteban Ríos** (2026), ya que estas cargas no se distribuyen de forma homogénea (por modelo de negocio, presencia física u otros factores) y también afecta a su rentabilidad y capacidad de competir en condiciones equitativas.

La ausencia o insuficiencia de mecanismos de compensación plantea problemas relevantes. Cuando las obligaciones de servicio público generan un coste neto que no queda cubierto por los ingresos del propio servicio ni por ventajas regulatorias equivalentes, el coste se traslada, íntegramente, a las empresas obligadas, con efectos sobre su rentabilidad, sus incentivos de inversión y, potencialmente, sobre la continuidad y calidad del servicio. En este contexto, la **compensación no elimina el coste de la obligación, pero permite decidir, de forma transparente, cómo se distribuye dicho coste entre empresas, usuarios y contribuyentes**, lo cual evita que la consecución de objetivos de interés general se financie de manera implícita y desigual a través del sector bancario.



El análisis del sector sugiere la revisión de los mecanismos de compensación existentes, con el fin de reducir la incertidumbre y asegurar una cobertura adecuada de los costes derivados, así como **examinar si determinadas cargas que funcionan como obligaciones de servicio público están siendo identificadas y tratadas** como tales.

2.2. Sector energético

El sector energético se caracteriza por la intensidad de las obligaciones impuestas a los operadores, derivadas del papel que el suministro de energía desempeña en la economía y en la cohesión social y territorial. Estas obligaciones afectan, de manera directa, a la actividad empresarial, tanto a las condiciones de prestación del servicio como a las decisiones de inversión, aprovisionamiento y gestión del riesgo. A diferencia de otros sectores, **las obligaciones en materia energética no se limitan a garantizar la prestación de un servicio mínimo, sino que condicionan, de forma estructural, el funcionamiento del mercado**.

Las cargas asumidas por los operadores energéticos se proyectan sobre ámbitos diversos, como la garantía de la continuidad y seguridad del suministro, la cobertura de territorios o segmentos de demanda poco rentables, la protección de consumidores vulnerables o la contribución a objetivos estratégicos de política energética. **El cumplimiento de estas exigencias implica costes elevados y, en muchos casos, difíciles de ajustar a corto plazo**, al requerir el mantenimiento de capacidades productivas, infraestructuras y contratos de suministro que no siempre pueden retribuirse, en su totalidad, a través de los precios de mercado.

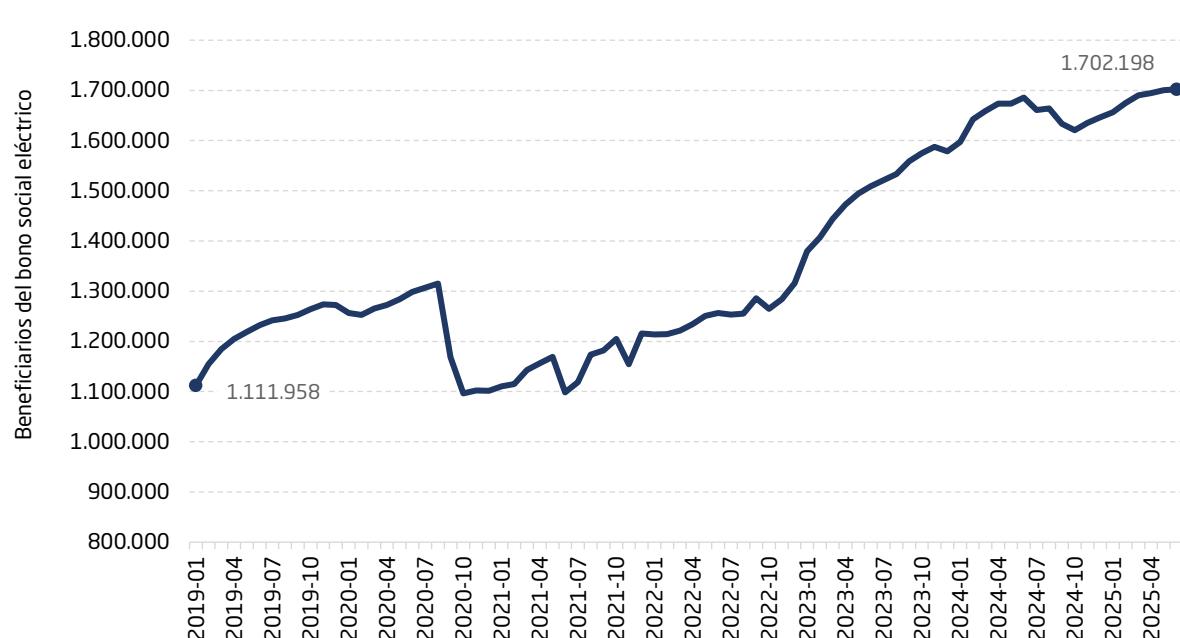
El impacto económico de estas obligaciones es evidente en contextos de tensión o disrupción del mercado. La **crisis energética de 2022** mostró cómo, ante un *shock* extremo de precios y disponibilidad, los operadores energéticos quedaron sujetos a exigencias orientadas a preservar la continuidad del suministro y a limitar los efectos económicos y sociales de la crisis. En este escenario, **los Estados intervieron, de forma intensa, para sostener a determinados operadores considerados críticos para el funcionamiento del sistema mediante ayudas financieras y mecanismos excepcionales de apoyo**. Esta situación pone de manifiesto que, aunque el régimen ordinario de las obligaciones y de su compensación pueda presentarse como flexible o discrecional, la necesidad de compensar emerge, *de facto*, cuando las cargas asumidas alcanzan una dimensión sistémica (**Del Guayo y Moya, 2026**).

Existe también una cierta **asimetría entre la intensidad de las obligaciones impuestas y el grado de previsibilidad de los mecanismos de compensación**. Las obligaciones en el sector energético tienden a plantearse como instrumentos accesorios del proceso de liberalización, activados para corregir fallos puntuales del mercado, más que como elementos permanentes de un marco estable de garantía del interés general. Ello genera un **entorno de incertidumbre para los operadores**, que asumen riesgos significativos sin disponer siempre de criterios claros y anticipables sobre el tratamiento económico de dichas cargas.



En este contexto, la **compensación** cumple una función esencial de equilibrio. **Sin eliminar el coste de las obligaciones impuestas, permite determinar, de forma transparente, cómo se distribuyen dichas cargas entre empresas, usuarios y contribuyentes, reduciendo el riesgo de intervenciones *ad hoc* en situaciones de crisis y limitando los efectos distorsionadores sobre la competencia y la inversión.** El caso del sector energético pone de manifiesto la importancia de contar con mecanismos de tratamiento económico de las obligaciones de servicio público que sean coherentes con su intensidad y con el papel sistémico que desempeñan los operadores afectados.

GRÁFICO 3
Evolución del bono social eléctrico
Años 2019-2025



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

El Gráfico 3 recoge las principales cifras relativas al **bono social eléctrico** entre los años **2019 y 2025**. **Se observa un notable crecimiento en el número de receptores en los últimos años.** En concreto, **entre enero de 2019 y junio de 2025 aumentan en un 53,1%**, a pesar del descenso que se produjo en el año 2020, fruto de la pandemia.

En este contexto, **resulta evidente el incremento sostenido del número de beneficiarios** a lo largo del período analizado. Esta evolución implica una **mayor carga de gestión, atención e información** para las empresas energéticas, que deben adaptar sus sistemas, recursos humanos y procedimientos para dar respuesta a un volumen creciente de consumidores protegidos.

El coste del bono social eléctrico, según la información suministrada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, **está financiado, en su totalidad, por las empresas**. Concretamente

el 92,8% se encuentra **concentrada en un reducido grupo de empresas de gran tamaño** y el 7,2% se encuentra asociado a **otros grupos y sociedades con actividades de comercialización eléctrica**.

En conjunto, esta dinámica revela que **la prestación de un servicio de interés general**, aun orientada a proteger a los consumidores vulnerables, **impone una carga creciente sobre las empresas energéticas, un coste que ya era de 139 millones en 2019** según el Instituto de Estudios Económicos (2023). **La financiación íntegra del bono social eléctrico, además, concentra su impacto en los grandes grupos empresariales**, que asumen la mayor parte del coste sin un mecanismo compensatorio equivalente.

La calificación del suministro de energía como servicio de interés económico general implica, de manera inherente, la obligación de garantizar su prestación al conjunto de la población. Esta circunstancia amplía la exposición de las empresas energéticas a situaciones de retraso en el pago, con los consiguientes costes añadidos.

2.3. Sector del agua

El «Libro Blanco sobre los servicios de interés general²» indica que **los servicios relacionados con el ciclo urbano del agua se clasifican como servicios de interés general**. Directivas y normas de la Unión Europea insisten en el carácter esencial del agua en sí misma, así como el derecho al agua y al saneamiento como derechos humanos necesarios para la vida.

Además del **carácter de recepción obligatoria**, es importante destacar (1) **la obligación** de los municipios de garantizar su prestación; (2) **la posibilidad de que estos opten por externalizar** la gestión mediante su encomienda a operadores privados; (3) **la necesidad de asegurar**, en los casos de gestión indirecta, que dichos operadores reciban una **remuneración adecuada** por los servicios prestados; y (4) **los elementos que deben considerarse** para determinar esa contraprestación.

La **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local** (LRBRL) establece que los servicios del ciclo urbano del agua pueden prestarse mediante **gestión directa**, ya sea por la propia entidad local o a través de entes públicos y sociedades de capital municipal, o mediante **gestión indirecta**, recurriendo a operadores privados conforme a las modalidades contractuales previstas en la **Ley de Contratos del Sector Público** (LCSP). La relevancia de esta última fórmula es notable: según la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (DAQUAS), **aproximadamente la mitad de la población española recibe estos servicios a través de esquemas de gestión indirecta**, lo que evidencia su peso real dentro del modelo de provisión local.

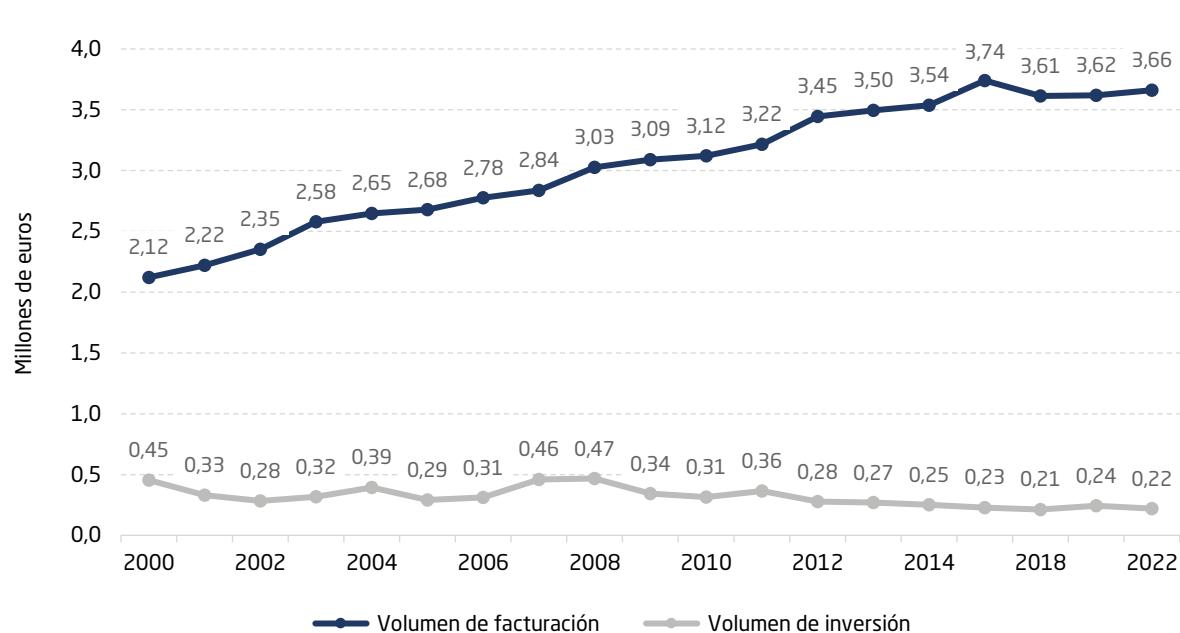
En el **sector del agua** lo más habitual es que **el servicio sea provisto a través de contratos de concesión de servicios**. La implicación más importante que esto tiene sobre las empresas es

² <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/white-paper-on-services-of-general-interest.html>

que estas asuman **el riesgo operacional**, lo que supone que la empresa que gestiona el servicio del agua **acepta la posibilidad de no recuperar sus costes**. Lo problemático no es el riesgo operacional *per se*, sino que **muchas Administraciones trasladan al concesionario prácticamente todo el riesgo económico, cuando el Derecho europeo solo exige que exista un riesgo real y significativo, no que sea absoluto** (González de Olano, 2026). En un servicio esencial como el agua, esta interpretación excesivamente estricta puede poner en peligro la **sostenibilidad económica del servicio y su continuidad**.

La provisión de un bien esencial a través de un contrato de concesión de servicio demanda, inevitablemente, que el contratista reciba una **contraprestación adecuada**. Dicha compensación debe cubrir no solo los **costes de explotación ordinaria**, sino también **inversiones imprescindibles como la renovación de redes antiguas, el mantenimiento y modernización** de estaciones de tratamiento, el **elevado consumo energético** del sector o la adaptación a **nuevas exigencias normativas** sobre la calidad del agua, reutilización y depuración. Cuando la retribución es **insuficiente**, se **retrasa la inversión**, se **deterioran las infraestructuras** y se **comprimeten la continuidad, la calidad y la sostenibilidad financiera** de un servicio básico para la salud pública y el medio ambiente.

GRÁFICO 4
Facturación e inversión en servicios del ciclo urbano del agua
Años 2000-2022



Nota: A partir del año 2014 los datos son biañuales.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Estadística sobre el Suministro y Saneamiento del Agua, INE.

La magnitud de los **servicios del ciclo urbano del agua** en la economía española puede apreciarse a partir de los **indicadores económicos nacionales** representados en el Gráfico 4. En términos de **producción**, el **volumen de facturación ha mostrado un crecimiento sostenido**

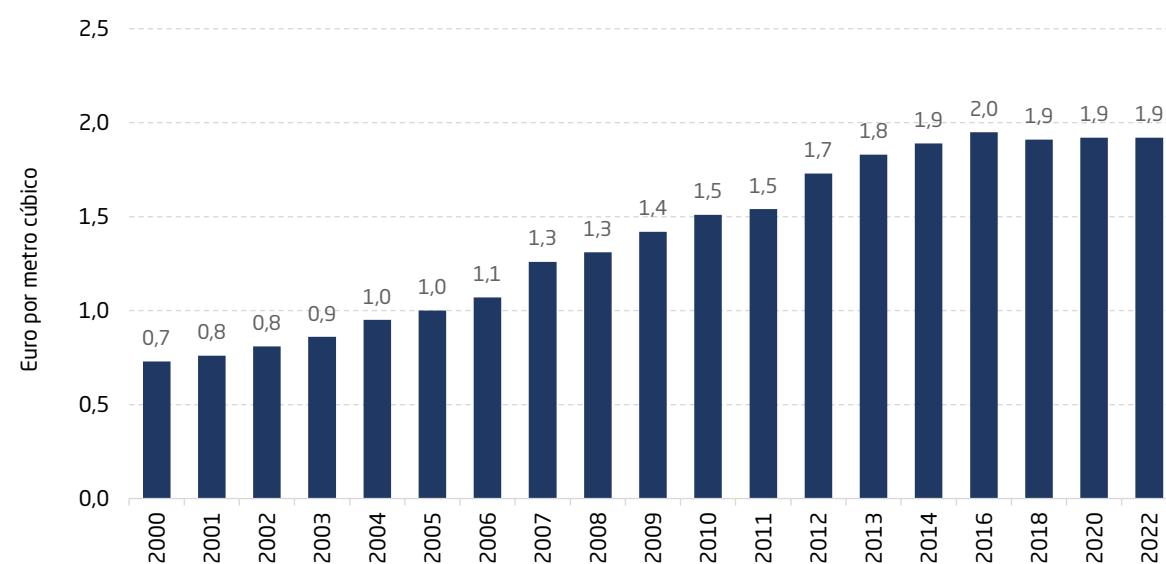
desde el año 2000 hasta 2022, último ejercicio con datos disponibles. En este último año, **las empresas del sector alcanzaron una facturación de 3,66 millones de euros**, según las cifras del INE. Este **incremento progresivo de los ingresos refleja** no solo la ampliación y complejidad del propio sistema de gestión del agua, sino también la **necesidad de una mayor compensación económica para garantizar la adecuada prestación de un servicio de interés general**, cuya demanda y exigencias técnicas se intensifican con el tiempo.

En contraste, **la evolución de la inversión presenta una tendencia inversa**. Desde el año 2000 hasta 2022 se observa una **disminución lenta pero continuada**: mientras que en el **2000** la inversión nacional ascendía a **0,45 millones de euros**, en **2022** la cifra se situó en **0,22 millones**. Esta divergencia entre el crecimiento de la facturación y la reducción de la inversión **pone de relieve la importancia de asegurar mecanismos de financiación estables que permitan sostener la calidad, la resiliencia y la modernización del sistema**.

GRÁFICO 5

Evolución del coste de los servicios del ciclo urbano del agua en España

Años 2000-2022



Nota: A partir del año 2014 los datos son bianuales.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Estadística sobre el Suministro y Saneamiento del Agua, INE.

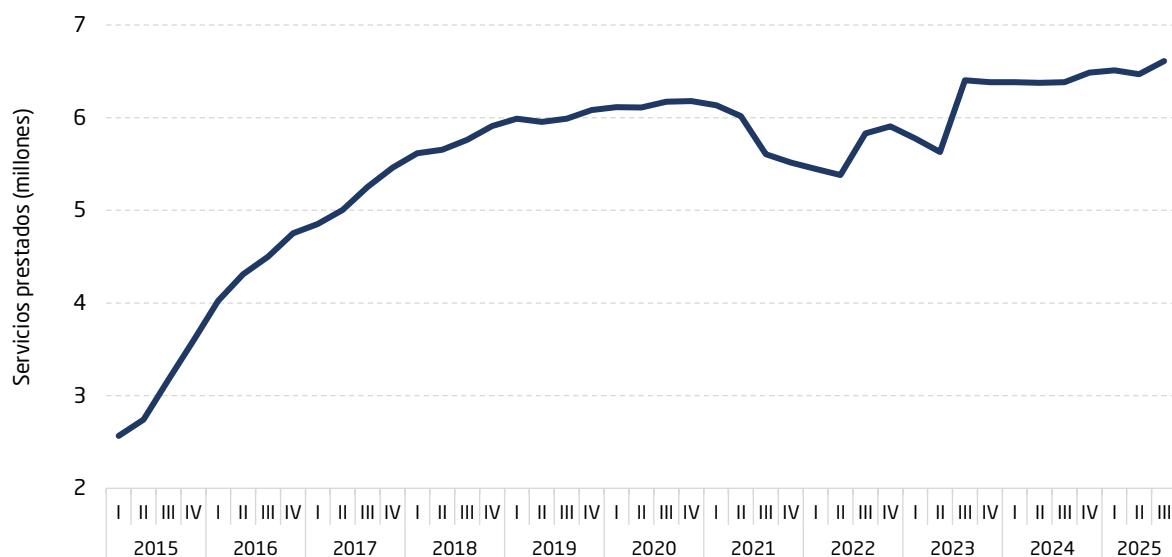
El coste al que se enfrentan las empresas prestadoras de servicios de interés general constituye un elemento central, tanto para garantizar una adecuada prestación del servicio como para permitir una correcta evaluación de la compensación que debe asumir el Estado. En este sentido, el Gráfico 5 **muestra la evolución del coste nacional de suministro de agua entre 2000 y 2022**. Los datos reflejan un incremento sostenido del coste de producción para las empresas del ciclo urbano del agua, observándose una estabilización entre 2014 y 2022 en torno a los 2 euros por metro cúbico suministrado. En 2022 el coste se situó en 1,9 euros por metro cúbico, siendo más de 2,5 veces superior al dato del año 2000 (0,7 euros por metro cúbico).

Esto resulta determinante para la compensación económica asociada a los servicios de interés económico general prestados por estas empresas, pues la compensación debe basarse en los costes reales y eficientes de prestación del servicio. Así, los **incrementos estructurales en dichos costes deben justificar ajustes compensatorios** por parte de la Administración con el fin de evitar déficits operativos, garantizar la sostenibilidad financiera del operador y asegurar la continuidad del servicio en condiciones de calidad, universalidad y asequibilidad.

2.4. Sector de las telecomunicaciones

El servicio de las **telecomunicaciones**, tal y como se ha mencionado anteriormente, forma parte de los **servicios calificados como servicios de interés general**. Siguiendo con los argumentos de **Montero** (2004) dentro de las múltiples ramas que componen el conjunto de las telecomunicaciones en España, **el servicio telefónico es el componente principal en el marco de los SIEG**, pues el mismo resulta **imprescindible para la participación social de los ciudadanos y el desarrollo de las actividades económicas**. De hecho, atendiendo a la legislación vigente, **la Ley 11/2022 reconoce el carácter de servicio de interés general de las telecomunicaciones** que se debe prestar en un marco de libre competencia. La implicación directa de este hecho resulta en que las compañías operadoras deben estar disponibles para todos los ciudadanos en condiciones de igualdad de mercado. **En términos de seguridad nacional la consideración de servicio de interés general de las comunicaciones es fundamental**, para preservar el orden en España, tal y como recoge el **artículo 4** de dicha ley.

GRÁFICO 6
Evolución del sector de las telecomunicaciones
Años 2015-2025



Nota: Los servicios prestados incluyen telefonía fija, telefonía móvil, banda ancha fija, banda ancha móvil y televisión de pago.

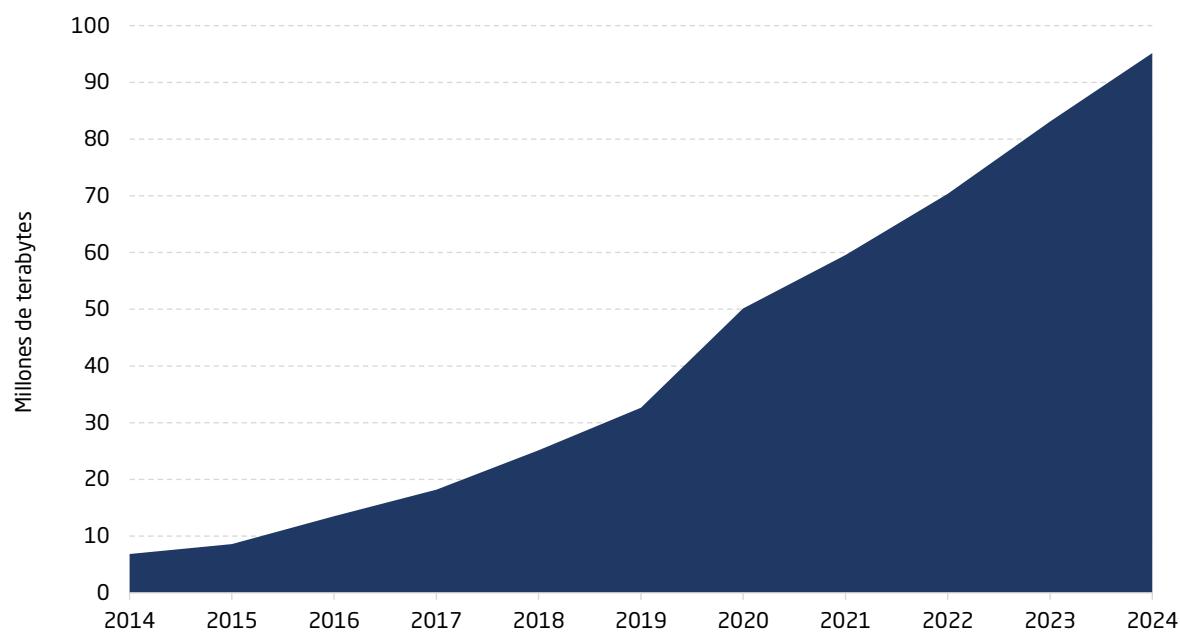
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

La **obligación de garantizar el servicio al conjunto de la población** lleva a las empresas operadoras a mantener una cartera de clientes superior a la que existiría en un escenario de plena competencia. En este contexto, el Gráfico 6 recoge la **evolución de los servicios prestados por las operadoras** desde 2015 hasta el tercer trimestre de 2025, que constituye el dato más reciente disponible. Según las cifras, en el **primer trimestre de 2015** se registraron **2,6 millones de servicios**, que incluyen la apertura y el mantenimiento de **líneas de telefonía fija y móvil, conexiones de banda ancha fija y móvil**, así como **servicios de televisión de pago**. A partir de un volumen inicial ya elevado, la tendencia muestra un **crecimiento sostenido a lo largo del tiempo**, con la única excepción del descenso observado en 2021, como consecuencia de la pandemia. A pesar de este hecho, en el **tercer trimestre de 2025** se ha alcanzado la **cifra más alta de servicios** prestados por las operadoras, **6,6 millones**. En conjunto, durante la última década el número de **servicios prestados por las operadoras se ha incrementado en torno a 4 millones**, incremento asociado, en gran medida, a la obligación de llevar el servicio al total de la población.

GRÁFICO 7

Evolución del volumen de datos en el sector de las telecomunicaciones

Años 2014-2024



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

La expansión de los productos ofertados y demandados en el ámbito de las telecomunicaciones, unida a su consideración como servicio de interés general, implica un incremento sostenido del volumen de datos que circula por las redes. Bajo esta perspectiva, el Gráfico 7 recoge la evolución **del flujo de datos entre 2014 y 2024**. A partir de la información disponible se aprecia un **crecimiento exponencial del volumen gestionado**: en **2014** se estimaron **6,8 millones de terabytes en la red**, mientras que en **2024** la cifra ascendió a **95,2 millones**. Dicho de

otro modo, en tan solo una década el tráfico de datos en las redes de telecomunicaciones se ha incrementado un 1.294,8%.

Este aumento del volumen de datos exige una ampliación constante de la infraestructura de red y un refuerzo de los recursos humanos necesarios para operarla y mantenerla. Sin embargo, dicho esfuerzo inversor no surge únicamente de una dinámica puramente competitiva, sino que también se debe, en parte, al incremento estructural de clientes derivado de la obligación de prestar servicio al conjunto de la población. **Aunque la imposición de esta cobertura universal procede del ámbito público, la responsabilidad de financiar y ejecutar las inversiones recae en las propias empresas operadoras.**

A ello se suma un elemento esencial: según la información proporcionada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, **para financiar el coste del servicio universal**, que garantiza que toda la ciudadanía disponga de servicios básicos de telecomunicaciones a precios asequibles, **se creó en España el Fondo Nacional del Servicio Universal de Telecomunicaciones**. No obstante, dicho coste neto **no es financiado por el Estado**, sino que **se distribuye entre las operadoras cuyos ingresos superan los 100 millones de euros**.

En vista de todo lo anterior, se observa que **la condición de servicio de interés general, en el ámbito de las telecomunicaciones, no solo implica un aumento directo de los costes operativos para las empresas, sino que también conlleva un desembolso adicional para aquellas que generan mayores recursos, al ser estas las que deben cubrir el coste neto asociado a la prestación de dichos servicios.**

2.5. Sector postal

El **Servicio Postal Universal** (SPU), en consistencia con el resto de los servicios de interés general, **es un conjunto de servicios postales que deben garantizarse de forma permanente en todo el territorio, con determinados estándares de calidad y a precios asequibles para los usuarios**.

En la actualidad, la **prestación** continua del servicio postal en todo el territorio español **recae en la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.** Esta entidad asegura el mantenimiento de una red operativa con alcance nacional, incluyendo las áreas con menor densidad de población, y garantiza, como mínimo, una recogida y una entrega diarias en los días laborables, de lunes a viernes.

La **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** (CNMC) ha **verificado el coste neto del Servicio Postal Universal** prestado por Correos durante el ejercicio **2020** (SU/DTSP/011/25³). La CNMC ha fijado en **176,5 millones de euros la compensación a Correos** por su papel como operador designado para prestar el SPU. Las cantidades entregadas a cuenta a Correos no son suficientes para liquidar este saldo, quedando **pendientes de liquidar casi 109 millones de euros**.

³ <https://www.cnmc.es/expedientes/sudtsp01125>

El **Servicio Postal Universal** incluye:

- Envío de **cartas** y **tarjetas** postales de **hasta 2 kg** de peso.
- Envío de **paquetes** de **hasta 20 kg** de peso.
- Envíos de publicidad directa, de libros, catálogos o publicaciones periódicas, **cuando el envío se realice como carta o como paquete postal**.
- Servicios de **certificado** (envío de correspondencia certificada con o sin acuse de recibo) y de **valor declarado** (se declara el contenido del envío y su valor), que otorgan una mayor protección al usuario frente a los riesgos de robo, deterioro o pérdida.

Como ya se ha mencionado, **las obligaciones asociadas al Servicio Postal Universal incluyen, entre otras, la cobertura territorial, la frecuencia mínima de reparto, la accesibilidad del servicio, la aplicación de precios asequibles y homogéneos y la continuidad de la prestación**. El cumplimiento de estas obligaciones implica costes elevados para el sector y se concentra, principalmente, en la actividad postal tradicional, cuya demanda ha experimentado un descenso significativo en los últimos años (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2025). Por el contrario, los segmentos en expansión, como la paquetería, operan en entornos altamente competitivos y no todos los operadores están sujetos a las mismas cargas u obligaciones.

El operador encargado del Servicio Postal Universal mantiene una red extensa y costosa de oficinas, servicios de reparto en el ámbito rural e infraestructuras logísticas, diseñados para garantizar la prestación del servicio en todo el territorio y con independencia de la evolución de la demanda. **Estas obligaciones son rígidas y no se ajustan, automáticamente, a los cambios en los patrones de consumo**, lo que genera un **coste neto** para el operador que no se ve totalmente compensado por los ingresos de mercado.

Con el fin de evitar que la consecución de objetivos de interés general se financie mediante recursos propios del operador, el ordenamiento jurídico prevé un **mecanismo específico de compensación**. La normativa postal establece un sistema basado en el cálculo del coste neto del Servicio Postal Universal, que debe ser identificado por el operador mediante contabilidad separada y verificado por la autoridad reguladora. Una vez acreditada la existencia de una carga financiera injusta, la compensación se articula a través del **fondo de financiación del Servicio Postal Universal, financiado con cargo a recursos públicos**, lo que permite socializar el coste de las obligaciones y garantizar la sostenibilidad económica del servicio.

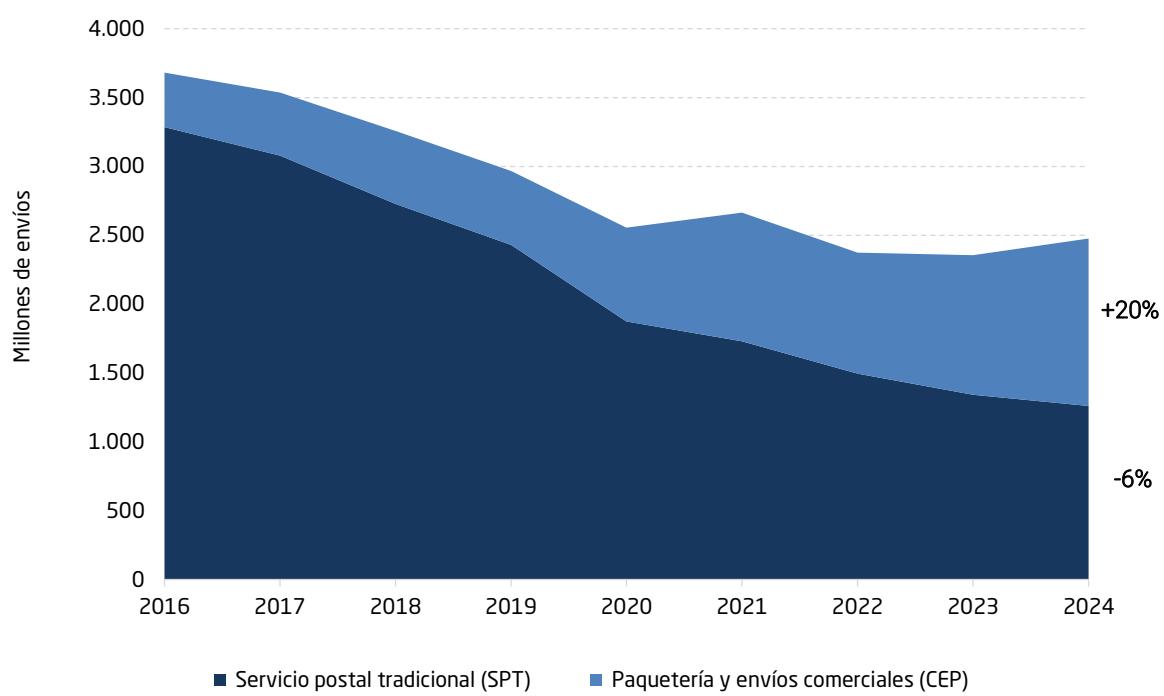
El Gráfico 8 muestra la **evolución del volumen de envíos en el sector postal entre 2016 y 2024 por tipo, servicio postal tradicional (SPT) y paquetería y envíos comerciales (CEP)**. La evolución muestra cómo el **volumen de envíos postales tradicionales cae de forma sostenida** a lo largo del periodo, mientras que la **paquetería presenta una tendencia creciente**, con un aumento acumulado del 20% en los últimos años.



GRÁFICO 8

Evolución del número de envíos en el sector postal por tipo (SPT vs. CEP)

Años 2016-2024



Fuente: Elaboración del Instituto de Estudios Económicos a partir de datos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

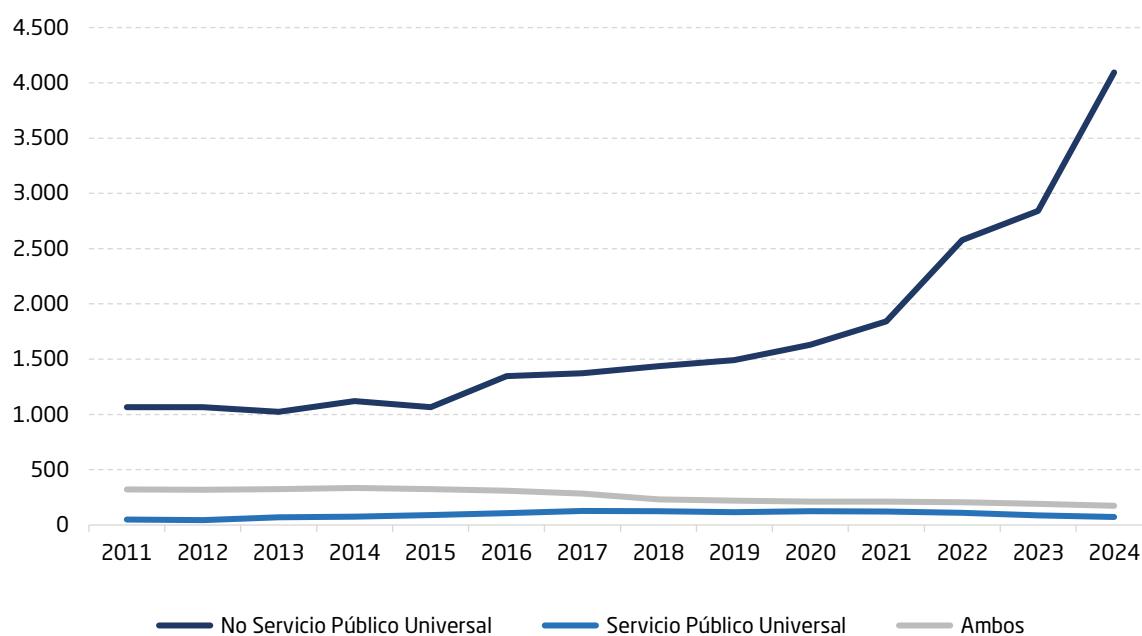
Las obligaciones de servicio público se concentran, fundamentalmente, en el ámbito del servicio postal tradicional, el segmento que muestra un menor dinamismo de demanda. Por otro lado, la paquetería opera en entornos altamente competitivos y no todos los operadores asumen las mismas cargas. En este contexto, el Gráfico 8 ilustra cómo **la evolución de la demanda no elimina los costes asociados al mantenimiento de la red y de las obligaciones universales, lo cual refuerza la necesidad de mecanismos explícitos de compensación** que permitan cubrir el coste neto derivado de dichas obligaciones.



GRÁFICO 9

Evolución del número de operadores postales por tipo

Años 2011-2024



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de datos del Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales.

Además, el Gráfico 9 muestra la evolución del **número de operadores postales** a lo largo del periodo analizado. Dicho Gráfico ilustra un **aumento significativo del número de operadores que no prestan servicio público universal**, lo que refleja la **intensificación de la competencia** en determinados **segmentos del mercado postal**, especialmente en aquellos asociados a la paquetería y a los envíos comerciales.

2.6. Sector del transporte de pasajeros por carretera

El servicio aportado por las empresas encargadas del transporte de viajeros por carretera (o autobús) constituye un pilar fundamental del sistema de movilidad español. Al mismo tiempo, esta actividad **se configura como un servicio de interés general, con el fin de garantizar el derecho a la movilidad de los ciudadanos**.

El autobús es el modo de transporte colectivo utilizado con mayor frecuencia en España. Por ello resulta indispensable para la conexión y movilidad responsable, sostenible y eficiente de millones de personas. De hecho, tal y como menciona **Barbadillo** (2026), según cifra el INE, el **60% de los desplazamientos que se efectúan a diario es a través de este servicio**.

En el año **2024**, las **empresas dedicadas al transporte de pasajeros por carretera recaudaron en torno a los 414 millones de euros**, siendo la cifra más alta de los últimos 20 años, mientras

que el promedio de las dos últimas décadas se sitúa alrededor de los 350 millones de euros recaudados al año.

La prestación de este tipo de SIEG se articula en la economía española a través de la colaboración público-privada. Este régimen de actuación se efectúa a través de contratos de servicio público, sometidos a las obligaciones de sector público (OSP). El modelo, amparado por el reglamento (CE) 1370/2007, ha permitido desarrollar un sistema de transporte eficiente, estable y de calidad.

Bajo este marco regulatorio, definido, en su conjunto, por la Administración, **las empresas asumen la gestión integral del servicio.** Cabe mencionar que la gestión indirecta se ha consolidado como la fórmula predominante en el transporte interurbano, mientras que, en el ámbito urbano, conviven modelos de gestión indirecta con modelos de gestión directa.

En relación con el **modelo de colaboración público-privada, el año 2024 es donde se da la mayor recaudación media por contrato público-privado (5,45 millones de euros).** Además, cabe destacar la resiliencia de este tipo de empresas, tras el fuerte descenso de la recaudación en el año 2020, hasta 1,64 millones por contrato, menos de la mitad que en años precedentes, debido a los efectos de la pandemia, y su posterior y progresiva recuperación.

Sin embargo, siguiendo con las ideas de **Barbadillo** (2026), el éxito de la colaboración público-privada no está exento de **importantes retos.**



Entre ellos destacan, en primer lugar, la **creación de nuevos mapas de concesiones que permitan que los déficits de explotación de ciertas rutas no recaigan, en su totalidad, sobre las empresas operadoras**, sino que sean asumidos por el Estado.



En segundo lugar, es fundamental disponer de un **marco jurídico sólido y estable que permita el adecuado desarrollo de la contratación pública** de los servicios de movilidad.

En tercer y último lugar, el mayor desafío estructural del sistema es su financiación. **La ausencia de una Ley de Financiación del Transporte Público introduce incertidumbre, limita la capacidad de inversión y financiación a largo plazo e imposibilita la planificación del futuro de las redes de transporte** por parte de la Administración.

3. Conclusiones y propuestas de mejora

El análisis realizado pone de manifiesto una **tensión estructural** en el modelo español de provisión de servicios de interés general (SIG) y servicios de interés económico general (SIEG): mientras el Estado reconoce la esencialidad de estos servicios y desplaza, crecientemente, su prestación hacia operadores privados en mercados liberalizados, el diseño institucional de las obligaciones de servicio público (OSP) no ha evolucionado al mismo ritmo que los mercados ni que el entorno fiscal y regulatorio.

Las OSP se configuran, en la práctica, como prestaciones singulares que imponen a determinadas empresas cargas que no asumirían voluntariamente en condiciones de mercado. Estas cargas responden a objetivos legítimos de interés general, pero generan costes directos, costes de oportunidad y distorsiones en la asignación del capital. **Cuando dichos costes no son adecuadamente cuantificados ni compensados, se produce una transferencia implícita de recursos desde las empresas hacia el conjunto de la sociedad, erosionando la neutralidad del marco económico.**

España parte, además, de una situación particularmente exigente para el tejido productivo. **Las empresas españolas soportan una de las mayores contribuciones fiscales totales de la OCDE y de la Unión Europea.** Este hecho implica que el margen para absorber nuevas cargas regulatorias o para internalizar obligaciones adicionales sin compensación es muy limitado.

En este contexto, **la imposición de OSP no compensadas actúa como un impuesto implícito adicional, que se suma a un sistema fiscal ya intensivo sobre la actividad empresarial.** La consecuencia es doble: por un lado, se reduce la rentabilidad esperada de los proyectos de inversión; y, por otro, se deteriora la posición relativa de España como destino de capital frente a jurisdicciones con marcos más previsibles y equilibrados.

La evidencia muestra, asimismo, **una insuficiencia y heterogeneidad en los mecanismos de compensación existentes.** Las cantías destinadas por las Administraciones públicas resultan modestas en relación con la magnitud de los costes estimados de determinadas OSP, y su crecimiento no acompaña el aumento de la presión fiscal ni el de los costes regulatorios. Esta desconexión dificulta la sostenibilidad económica de algunos servicios y puede traducirse, a medio plazo, en menor calidad, menor inversión y mayor riesgo de abandono de actividades por parte de los operadores.

El problema no radica en la existencia de SIG u OSP, que pueden estar plenamente justificados por fallos de mercado u objetivos redistributivos, sino en que su diseño actual externaliza los costes sobre un subconjunto de empresas, en lugar de financiarlos de manera transparente y generalizada.

Algunas **propuestas de mejora**, en línea con las conclusiones mencionadas, son las siguientes:

1. Reconocimiento legal del principio de compensación económica

Debe incorporarse, explícitamente, en la legislación básica un principio general según el cual toda OSP que genere un coste neto para el operador deberá ir acompañada de un mecanismo de compensación. Este principio no implicaría compensación automática, pero sí la obligación de:

- Evaluar *ex ante* el impacto económico.
- Justificar la ausencia de compensación cuando se considere que no existe coste neto.
- Revisar periódicamente dicha evaluación.



Este cambio reforzaría la seguridad jurídica y reduciría la discrecionalidad administrativa.

2. Metodología homogénea de cálculo del coste neto

Es imprescindible establecer una metodología común, transparente y verificable para cuantificar el coste neto de las OSP, basada en estándares económicos y contables claros. Dicha metodología debería:

- Comparar escenarios con y sin obligación.
- Incluir costes directos, costes de capital y costes de oportunidad.
- Ser supervisada por autoridades reguladoras independientes.

Una medición rigurosa es condición necesaria para evitar tanto la sobrecompensación como la subcompensación.

3. Preferencia por la financiación presupuestaria

La fórmula menos distorsionante es la financiación de las OSP con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, ya que:

- Permite repartir el coste entre todos los contribuyentes.
- Aumenta la transparencia.
- Facilita el control parlamentario del gasto.

Los mecanismos sectoriales, o las compensaciones implícitas, deberían ser residuales y debidamente justificados.

4. Neutralidad competitiva y asignación mediante competencia

Siempre que sea posible, las OSP deberían asignarse mediante procedimientos competitivos (licitaciones, concursos), en los que los operadores compitan por prestar el servicio al menor coste para el erario. Esto:

- Incentiva la eficiencia.
- Reduce el coste total de la obligación.
- Evita consolidar posiciones dominantes.

5. Revisión periódica de la necesidad de las obligaciones de servicio público (OSP)

Las OSP no deben ser permanentes por defecto. Se propone introducir cláusulas de revisión periódica para evaluar si persisten los fallos de mercado que justificaron su creación. La evolución tecnológica y la competencia pueden hacer innecesarias ciertas obligaciones.

6. Integración de la política de obligaciones de servicio público en la estrategia de competitividad

La política de servicios de interés general debe coordinarse con la política fiscal y de competitividad. Imponer OSP adicionales en un entorno de elevada presión fiscal empresarial amplifica sus efectos negativos. Por tanto:

- No deberían introducirse nuevas OSP sin analizar su impacto agregado sobre la inversión.
- Cualquier incremento de obligaciones debería ir acompañado de la reducción de otras cargas.

7. Simplificación regulatoria y reducción de los costes administrativos

Más allá de la compensación económica, resulta clave reducir los costes de cumplimiento asociados a las OSP mediante:

- Digitalización de procesos.
- Unificación de requisitos entre Administraciones.
- Eliminación de duplicidades.

Esto mejora la eficiencia sin aumentar el gasto público.



8. Transparencia total

Debe publicarse anualmente un informe consolidado que recoja:



- Obligaciones de servicio público vigentes.
- Coste estimado de cada una.
- Compensaciones otorgadas.
- Mecanismo de financiación.

La transparencia es condición necesaria para una rendición de cuentas efectiva.

España necesita un modelo de servicios de interés general que sea compatible con una economía abierta, competitiva y orientada al crecimiento. La imposición de obligaciones sin compensación constituye una forma encubierta de fiscalidad selectiva que penaliza la inversión y reduce el dinamismo empresarial.

No se cuestiona la legitimidad de los objetivos sociales, pero se exige que estos se financien de manera explícita, transparente y equitativa. Solo así será posible garantizar, simultáneamente, servicios esenciales de calidad y un entorno atractivo para crear, invertir y generar empleo.

Referencias bibliográficas

BANCO DE ESPAÑA (2024): «Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2022», *Documentos Opcionales N.º 2413*.

- <https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOpcionales/24/Fich/do2413.pdf>

BARBADILLO LÓPEZ, R. (2026): «La prestación obligatoria de servicios de interés general en el sector del transporte de viajeros por carretera», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N.º 2.

CASTILLO VEGA, J. (2026): «El papel clave de la banca en la colaboración con las Administraciones públicas», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N.º 2.

COMISIÓN EUROPEA (2024): «Standard Eurobarometer 101 April – May 2024».

- <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>

COMISIÓN EUROPEA (2013): «Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest».

- https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/Service/Dokumente/IP-13-123_EN.pdf

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (2025): «Informe Anual del Sector Postal (2024)».

- <https://www.cnmc.es/sites/default/files/6089770.pdf>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (2025): «Telecomunicaciones Anual Mercados».

- <https://data.cnmc.es/telecomunicaciones-y-sector-audiovisual/datos-anuales/datos-de-mercados/telecomunicaciones-anual>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (2025): «Telecomunicaciones Trimestral Datos Generales».

- <https://data.cnmc.es/telecomunicaciones-y-sector-audiovisual/datos-trimestrales/datos-generales/telecomunicaciones>

CREMER, H. et al. (2001): «Universal service: an economic perspective», *Annals of Public and Cooperative Economics*, N.º 72, pp. 5-43.

- https://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Cremer_Universal_Service_An.pdf

DEL GUAYO CASTIELLA, I. y MOYA GARCÍA, D. (2026): «La prestación obligatoria de servicios de interés general en el sector energético», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N.º 2.

DEL MORAL MENESSES, J. M. (2026): «La prestación obligatoria de servicios de interés general en el sector financiero», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N.º 2.

ESTEBAN RíOS, J. (2026): «El auge de los servicios bancarios obligatorios y algunos interrogantes sobre los costes derivados de su prestación», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N.º 2.

FEDERAL PLANNING BUREAU (2024): «Statistical update on Services of General Interest (SGIs)». «Based on the 2013 Cambridge Econometrics Report», N.º 13006.

■ <https://www.plan.be/en/publications/activity-report-2024-federal-planning-bureau>

GONZÁLEZ DE OLANO, G. (2026): «La prestación obligatoria de servicios de interés general en el ciclo urbano del agua», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N.º 2.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2025): «Competitividad fiscal empresarial 2025. El nuevo indicador de la contribución fiscal empresarial total», *Colección Informes*, julio.

■ <https://www.ieemadrid.es/sites/ceoe-iee/files/content/file/2025/06/30/25/iee.-informes-julio-2025.-competitividad-fiscal-empresarial-2025-v.1.pdf#page=17.99>

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2023): «Buenas prácticas regulatorias. Una propuesta para el sector eléctrico español», *Opinión del IEE*, junio.

■ <https://www.ieemadrid.es/sites/ceoe-iee/files/content/file/2025/02/05/31/opijun23.pdf>



INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2024): «Estadística sobre el Suministro y Saneamiento del Agua».

■ https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176834&menu=ultiDatos&idp=1254735976602



LAGUNA DE PAZ, J. C. (2026): «El principio de indemnidad patrimonial en la prestación de obligaciones de servicio público», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N.º 2.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2024): «Informe 2024 (años 2022 y 2023) con arreglo a la Decisión SIEG 2012 y al Marco SIEG 2012».

■ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/sgei_en

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE (2025): «Observatorio del transporte de viajeros por carretera 2024».

■ https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/observatorio_del_transporte_de_viajeros_por_carretera_2024.pdf

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2025): «Balance de las actuaciones contra la pobreza energética y actualización de indicadores 2018-2024».

- <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/bono-social/informes-indicadores/5.%20Indicadores%20de%20pobreza%20energ%C3%A9tica%202022-2024,%20balance%20y%20cierre%20ENPE%2019-24.pdf>

MONTERO PASCUAL, J. J. (2004): «Las telecomunicaciones: servicios de interés general», *Revista de derecho de la Unión Europea*, N.º 7, pp. 235-256.

- <https://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12429/11630>

OCDE (2025): «Revenue Statistics in OECD member countries - Comparative tax revenues».

- https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2025_3a264267-en.html

PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2017): «La definición de Servicio de interés económico general en la Unión Europea... ¿De qué margen disponen los Estados Miembros?», *Revista Española de Derecho Europeo*, N.º 61, pp. 101-128.

- https://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/128_definicion_servicio_interes_economico_general_ue

RODRÍGUEZ OVEJERO, J. M. y PLATA GARCÍA, C. T. (2026): «La prestación obligatoria de servicios de interés general», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N.º 2.

SANTIAGO OLLERO, F. J. (2026): «La prestación obligatoria de servicios de interés general», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N.º 2.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2026): «El panorama jurídico de la compensación por obligaciones de servicio público a las empresas prestadoras de servicios de interés económico general», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N.º 2.

Palabras clave: servicios de interés general (SIG), servicios de interés económico general (SIEG), obligaciones de servicio público (OSP), coste neto, proporcionalidad, compensación, competitividad, fallos de mercado, libertad empresarial, inversión, crecimiento económico, suministro energético, ciclo urbano del agua, regulación, colaboración público-privada.



I.

**VISIÓN GLOBAL:
ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO**

La prestación obligatoria de servicios de interés general

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ OVEJERO

Licenciado en Economía

Universidad Complutense de Madrid

Máster en Economía Industrial

Universidad Carlos III de Madrid

Director

Frontier Economics

CRISTINA T. PLATA GARCÍA

Graduada en Economía

Universidad de Sevilla

Máster en Análisis económico especializado en Competencia y Regulación de Mercados

Universidad Pompeu Fabra

Universidad Autónoma de Barcelona

Consultora

Frontier Economics



RESUMEN

Los Servicios de Interés General (SIG), ya sean económicos o sociales, están justificados por razones redistributivas o para solucionar fallos de mercado producidos porque los consumidores y productores no tienen en cuenta, en sus decisiones de consumo, los beneficios sociales que estos producen. Sin embargo, la provisión de dicho tipo de servicios supone un coste para la empresa proveedora o proveedoras. En casos extremos este coste puede suponer la inviabilidad de la empresa, o empresas, en el mercado competitivo, ya que podría suponer una desventaja competitiva. Dado este coste es importante analizar, con modelos de coste-beneficio, los SIG y pensar si hay instrumentos más adecuados para solucionar el fallo de mercado o la política redistributiva. Si se considera que el SIG es el instrumento más adecuado, el diseño del sistema de financiación será clave para evitar las distorsiones.

1. Los servicios de interés general

La consecución de un Estado del bienestar implica que sus ciudadanos tengan acceso a una serie de servicios considerados necesarios desde el punto de vista social, dados sus efectos en términos de equidad, económicos y de desarrollo¹.

Existen muchos servicios de este tipo, como, por ejemplo, la asistencia sanitaria, el acceso a medicamentos, el acceso a las redes de servicios públicos de comunicaciones (telecomunicaciones y postal), eléctrico y de transporte. A estos servicios se les denomina servicios de interés general (SIG).

Los SIG pueden clasificarse en tres grandes **categorías**²:

- **Servicios no económicos:** son servicios no provistos por el mercado y que no están sometidos a normas europeas de competencia ni de mercado interior. Algunos ejemplos son la seguridad ciudadana, la justicia y el régimen de seguridad social.
- **Servicios de interés económico general (SIEG):** son servicios que el mercado provee en cierta extensión, pero cuyo alcance (mayor que el que ofrece el mercado) es definido por el Estado, al considerarse servicios básicos para los ciudadanos³. Ejemplos de estos servicios son los postales, de transporte y de telecomunicaciones.
- **Servicios sociales de interés general (SSIG):** son servicios, económicos o no, dirigidos a los ciudadanos más vulnerables. Estos servicios se basan en los principios de solidaridad e igualdad de acceso. Ejemplos de servicios de este tipo son los de búsqueda de empleo, el bono social eléctrico⁴ y la vivienda social.

En este artículo nos centraremos en los SIEG y en los SSIG. En concreto analizaremos los servicios económicos, ya sean sociales o no, con obligaciones de provisión de servicio público (OSP) u obligaciones de servicio universal (OSU) y las implicaciones de las mismas en términos de impacto en las empresas, el mercado y en la financiación que requieren.

2. Racionalidad económica de los servicios de interés económico general (SIEG) y los servicios sociales de interés general (SSIG)

Estos servicios existen porque el desempeño del mercado no es compatible con lo que se considera deseable para la sociedad. En otras palabras, la sociedad, en su conjunto, estaría mejor con una mayor provisión de ese servicio que con la cantidad que ofrece el mercado.

¹ STEFFEN H. HOERNIG & TOMMASO M. VALLETTI (2002), «The Interplay Between Regulation and Competitions: The Case of Universal Service Obligations», CESifo Working Paper Series 682, CESifo.

² COMISIÓN EUROPEA (2025), https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_es

³ Estos servicios están sujetos a las normas europeas de competencia y de mercado interior.

⁴ El bono social eléctrico es un descuento en la factura de los consumidores vulnerables en función de sus condiciones económicas. <https://www.miteco.gob.es/es/energia/pobreza-energetica/pe-001/que-es.html>

En una economía desarrollada, la mayoría de los bienes no son SIEG o SSIG. Esto se debe a que el mercado en competencia proporciona una asignación consistente con el bienestar social. Sin embargo, **existen ocasiones en las que los bienes y servicios tienen unas características que el mercado no recoge** y, por tanto, este se desempeña de una manera insuficiente para lo que la sociedad, en su conjunto, requiere.

Esto ocurre, por ejemplo, cuando los individuos, en la toma de sus decisiones individuales de consumo, no tienen en cuenta el efecto que estas generan sobre los demás. Esto es, no consideran las externalidades que su consumo produce⁵. Un ejemplo de esta externalidad se encuentra en los mercados de redes, como las comunicaciones, en los que existen efectos positivos (externalidades positivas) para toda la sociedad por tener una red con gran cobertura. Sin embargo, el ciudadano individual solo tiene en cuenta la utilidad que recibe de comunicarse, pero no percibe la utilidad *para otros* de que se encuentre conectado y estos tengan la posibilidad de comunicarse con él. Esta carencia para percibir el efecto sobre los demás, o externalidad, es lo que hace que el mercado provea un número de conexiones menores que las que la sociedad demanda.

Es decir, la sociedad se beneficiaría más de tener una red postal o de telecomunicaciones desarrollada, que permita conectarse con el mayor número de individuos posible, que de una red limitada. Sin embargo, el individuo tiende a no percibir este beneficio y solo observa el coste que paga por la red, el cual desea reducir, por lo que prefiere una red más limitada, que abarque aquellos con los que es probable que se comunique.

Además de la existencia de externalidades positivas de red, existen motivos redistributivos que también justifican tener servicios SIEG o SSIG⁶. Por ejemplo, hay instrumentos que establecen precios diferenciados, aunque su coste sea el mismo, para fomentar el consumo de ciertos grupos de consumidores vulnerables. En este caso, un grupo de individuos pagan un precio mayor al coste del bien, lo que permite subsidiar a otro grupo que paga un precio por debajo de este coste. Esto ocurre, por ejemplo, en el sector eléctrico con el bono social. Esta subvención cruzada puede entenderse como un instrumento de redistribución de riqueza equivalente a otros instrumentos como, por ejemplo, los impuestos redistributivos.

Por tanto, **la connotación como SIEG o SSIG puede hacer consistente la asignación del mercado con lo que la sociedad requiere** (independientemente de que su provisión sea a través de empresas privadas o públicas); **ya sea por motivos de fallo de mercado** (por ejemplo, por no internalizar las externalidades) **o por motivos redistributivos**.

⁵ STEFFEN H. HOERNIG & TOMMASO M. VALLETTI (2002), «The Interplay Between Regulation and Competitions: The Case of Universal Service Obligations», CESifo Working Paper Series 682, CESifo. y H. CREMER & F. GASMI & A. GRIMAUD & J. J. LAFFONT (2001), «Universal Service: An economic perspective», Annals of Public and Cooperative Economics, Wiley Blackwell, vol. 72(1), pp. 5-43, March.

⁶ H. CREMER, F. GASMI, A. GRIMAUD & J. J. LAFFONT (2001), «Universal Service: An economic perspective», Annals of Public and Cooperative Economics, Wiley Blackwell, vol. 72(1), pp. 5-43, March.

Un aspecto importante para tener en cuenta en el diseño de los SIEG y SSIG es que, para que estén justificados, la suma del beneficio social debe ser mayor al coste de su provisión⁷.

3. El efecto de los servicios de interés económico general (SIEG) y los servicios sociales de interés general (SSIG)

Puede deducirse de lo anterior que, **cuando los servicios reciben esta connotación y generan una obligación de servicio público o universal** (OSP o OSU, en adelante utilizaremos los términos indistintamente), **se genera un impacto en la asignación del mercado. Este impacto es lo que se desea, pero altera lo que las empresas, los consumidores en sus decisiones individuales y la competencia harían en ausencia de esta obligación**. Si se quiere poner en términos más técnicos, el equilibrio del mercado cambia hacia otro distinto, que, aunque deseable para la sociedad, implica unos costes adicionales.

3.1. Efectos sobre la sociedad y los consumidores

Como hemos descrito anteriormente, el principal efecto en la sociedad es que, **si el SSIG y SIEG están bien diseñados, se produce la provisión y el consumo óptimos del servicio desde el punto de vista social**. Sin embargo, **desde el punto de vista individual de los consumidores es probable que se produzca un reajuste**. Algunos consumidores pueden terminar subsidiando a otros consumidores, ya sea directamente a través del precio que pagan frente al otro grupo o porque pagan un precio uniforme por encima del coste de la provisión del servicio. A su vez, el grupo beneficiario de consumidores verá aumentada su utilidad, ya que tendrán acceso a un bien a un precio menor que su coste de provisión. De esta manera se aumenta el consumo/provisión del bien internalizando la externalidad de la sociedad.

3.2. Efectos sobre la empresa

Para la empresa se produce una alteración en su toma de decisiones. Toda la conceptualización del servicio como SIEG o SSIG y las obligaciones que generan parte de la idea de que el bien tiene que proveerse en zonas o a usuarios que, individualmente, no están dispuestos a pagar o no pueden pagar el coste de proveer este servicio. Por ejemplo, las redes de comunicaciones o de transporte llegan a lugares con poca población o con alto coste de despliegue que, sin la OSP, se tendrían que proveer a un precio mayor que la disponibilidad que los residentes en esas zonas tienen para pagar por el servicio⁸.

⁷ Este coste de provisión debe considerar, además del coste de financiación y provisión del servicio, el coste de oportunidad de no poder utilizar los fondos para otras actividades al estar dedicadas a la provisión de un determinado SSIG o SIEG.

⁸ Si no fuera así, la OSP no tendría sentido, ya que las empresas, voluntariamente, prestarían el servicio a esas poblaciones.



Por eso **estas obligaciones generan un coste de oportunidad, aun cuando la empresa sea rentable**. Esto es así porque la empresa, aun cuando pueda estar obteniendo beneficios, sin la OSP podría obtener más beneficios⁹. Lo anterior (que la empresa tenga más beneficios sin la OSP) no debe confundirse con la imagen de un empresario o unos accionistas codiciosos por obtener la máxima rentabilidad. Si se tiene en cuenta que, en muchos de estos casos, las empresas compiten entre sí y tienen accionistas privados que exigen un retorno acorde con el riesgo en que incurren por prestar la actividad, esto es, que deciden si aportan su capital en esa empresa y en ese sector o en otros sectores y empresas, el impacto de las obligaciones sobre el beneficio de las empresas debe tenerse en cuenta, pues, de lo contrario, se podría distorsionar la asignación eficiente de capital y perjudicar, en el largo plazo, a los consumidores de ese servicio.

3.3. Efectos sobre el mercado y la asignación del capital

En el caso extremo de un monopolio público, la definición de un servicio como SIEG o SSIG y las OSP accesorias no generan un problema en la asignación de capital privado. De hecho, en el pasado, el monopolio solía ser la contraprestación por tener la obligación de servicio público. Así, había usuarios (por ejemplo, empresariales) o servicios (por ejemplo, llamadas de larga distancia) cuyos beneficios de proveerse a un precio por encima de los costes servían para financiar a usuarios (consumidor residencial) y servicios (acceso a la red) y a una empresa (pública o privada) encargada de su provisión.

Uno de los avances económicos habidos en los últimos cincuenta años ha sido deslindar una cosa de la otra. Es decir, un SIEG/SSIG no implica, necesariamente, la provisión del servicio por parte de un monopolista. Se puede tener un SIEG y una OSP y, además, competencia. De esta forma se consigue la provisión del bien para la sociedad sin renunciar a la eficiencia generada por un mercado en competencia.

¿Pero qué hubiera pasado si, en ese paso del monopolio a la competencia, no hubiera una compensación por la obligación? Es fácil ver que **la competencia en el mercado se centraría en los clientes y servicios de alto margen**. Esto puede sonar como algo ya superado. La apertura de los monopolios a la competencia es una cuestión de los años ochenta y noventa del siglo pasado; por tanto, hoy se encuentra muy lejos de ser un motivo de preocupación.

Pero, en realidad, es una cuestión muy actual. Imaginemos un sector en competencia, donde las empresas obtienen un beneficio acorde con el mercado, y el accionista una remuneración que compensa el riesgo de su inversión. En este mundo, se introduce una OSP y, para hacer más sencillo el ejemplo, se introduce sobre todas las empresas, de tal forma que no se crea una distorsión en la competencia en el mercado. Además, esta obligación no conduce a pérdidas a ninguna de ellas. En este caso, en el que todas las empresas tienen la misma obligación (y, por lo tanto, no se genera una desventaja competitiva relativa sobre ninguna de ellas) y además siguen siendo rentables, se podría pensar que compensar la obligación no es necesario.

⁹ En muchos casos estas obligaciones pueden ser tan costosas que conduzcan a que las empresas tengan pérdidas.



Sin embargo, **la obligación implica un coste porque, voluntariamente, las empresas no proveerían la OSP (de ahí que se imponga), con lo que la remuneración del accionista es menor que antes de la OSP**. Si el punto de partida es que antes de la obligación el beneficio era competitivo y compensaba por el riesgo de la inversión, se deduce que la OSP conduce a un nuevo equilibrio en el que este rendimiento es menor.

Por tanto, la OSP puede conducir a un problema de asignación del capital financiero que busque, en otro sector, una rentabilidad acorde. El accionista solo está dispuesto a invertir a cambio de una rentabilidad que compense por el riesgo de la inversión. Sin embargo, la obligación rompe este equilibrio y, en consecuencia, el capital puede reaccionar reduciendo la inversión en el sector con la obligación.

Naturalmente, si la obligación recae sobre una única empresa y, además, implica pérdidas, la necesidad de financiar la misma se vuelve más perentoria. Lo que es importante notar es que, incluso en una situación «benévolas» de una obligación que no conduce a pérdidas y, además, se reparte entre todos los competidores, también se pueden generar distorsiones y, por tanto, es necesario actuar compensando la obligación y/o encontrando una forma menos costosa de proveer las obligaciones.

4. El coste de las obligaciones

Por tanto, **la empresa o empresas con obligaciones OSP se enfrentan a un coste adicional que no tendrían sin la obligación**. Este coste adicional, denominado coste neto, es la diferencia entre el beneficio de la provisión del servicio por la empresa o empresas bajo el régimen de la OSP (escenario 1) frente a la provisión del servicio en ausencia de dicha obligación (escenario 2)¹⁰.

$$\text{Coste neto: } (\text{Ingresos}_{\text{Escen1}} - \text{Costes}_{\text{Escen1}}) - (\text{Ingresos}_{\text{Escen2}} - \text{Costes}_{\text{Escen2}})$$

Por ejemplo, en el servicio postal universal, la OSP (que solo recae sobre un operador) consiste, entre otras cuestiones, en repartir el correo cinco días por semana en todas las localizaciones¹¹. En ausencia de esta obligación, la elección del operador sería repartir tres días en semana.

Sobre el resultado de la ecuación anterior, hay que tener en cuenta, también, los beneficios inmateriales, tales como el valor reputacional para la marca que la obligación puede conferir a la empresa o la consecución de economías de escala y alcance derivados de los mayores volúmenes. Estos beneficios inmateriales conducen a un menor coste neto.

¹⁰ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (2011), Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111\(03\)&rid=5](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111(03)&rid=5)

¹¹ El ámbito del Servicio Postal Universal viene definido en los artículos 20 y 21 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

El coste neto de las obligaciones puede suponer cifras significativas, por lo que su financiación se hace necesaria. De lo contrario, se pueden producir los problemas comentados en secciones previas. La Tabla 1 muestra el coste neto de las obligaciones en algunos sectores estratégicos.

TABLA 1

Coste de las obligaciones de provisión de servicio público (OSP) y de las obligaciones de servicio universal (OSU) en España

Coste de los servicios universales	Millones de euros	Forma de financiación	Año
Telefonía (Servicio universal de telecomunicaciones)	5,3	Operadores privados	2022
Postal (Servicio Postal Universal)	1.219	Pagos del Estado	2011-2019
Ferroviario (Obligaciones de Servicio público ¹)	1.205	Concesión administrativa - prestación directa Estado y CC. AA.	2019
Electricidad (Bono social ²)	568	Operadores privados repercutiendo parte al consumidor	2022
Aeroportuario (Bonificaciones residentes insulares entre islas OSP)	561	Concesión administrativa - prestación directa del Estado	2018

Notas: 1 Se incluye la anualidad del contrato de Renfe con la AGE del periodo 2018-2027 y los contratos de OSP con las CC. AA. (Cataluña, Extremadura y Aragón). 2 Véase nota al pie 3.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNMC. Resoluciones SU/DTSA/010/23, STP/DTSP/032/21, IS/DE/027/23 y E/CNMC/005/18. Para postal, fuente: State Aid SA.50872 (2020/NN) – Spain USO compensation to Correos, 2011-2020.



Como se observa en la Tabla 1, el coste anual de OSP puede ser bastante significativo. Por ejemplo, en el transporte ferroviario supone más de 1.200 millones de euros y en el sistema eléctrico y transporte aéreo insular alrededor de 560 millones de euros.

La manera de financiar los OSP no es única y cambia por tipo de servicio. Por ejemplo, la OSU de telecomunicaciones se financia, íntegramente, por los operadores privados, sin compensación pública ni de los consumidores. En la mayoría de los casos incluidos se produce una financiación pública del coste neto (transporte y postal) que compensa los costes no cubiertos con los pagos de los usuarios. En el caso del sector eléctrico, el bono social es soportado por las comercializadoras y distribuidoras, que trasladan parte del coste neto a los consumidores del sistema eléctrico. La decisión de qué manera financiar las obligaciones dependerá de muchos factores como el tamaño del coste neto, la estructura del mercado (monopolio frente a competencia), el número de operadores, etc. Por tanto, el diseño de la OSP es muy relevante para minimizar las distorsiones en el mercado.

5. Alternativas

Dado que muchos de los SIEG/SSIG vienen derivados de un fallo en el mercado competitivo que causa una infraprovisión del servicio desde el punto de vista social, **es difícil justificar que estas obligaciones/servicios no deban existir**. Sin embargo, **estas obligaciones son costosas y,**

por tanto, merece la pena explorar si existen alternativas menos intrusivas en el caso de que la financiación sea un problema.

En primer lugar, **es buena práctica evaluar regularmente la necesidad de esa obligación**. Es decir, si el bienestar global generado es mayor que el coste que impone (análisis coste-beneficio). **De esta manera se podrán adecuar las OSP ante cambios en el mercado y reducir las posibles distorsiones de este**. Por ejemplo, la obligación de tener una cabina telefónica en cada municipio de 1.000 habitantes reportaba un gran beneficio social en el pasado, pero actualmente el beneficio asociado es nulo, ya que todos los ciudadanos tienen este servicio cubierto con los móviles. Debido a esto en 2022 se eliminó esta OSU.

Un instrumento distinto a imponer la obligación, y que podría dar los mismos resultados, es la **coordinación de empresas del sector** (acatándose las normas de competencia) **que conduzca a una provisión conjunta voluntaria**. Por ejemplo, los acuerdos de compartición de infraestructura móvil han permitido que se desarrolle el mercado móvil y solventar un potencial fallo de mercado derivado de la existencia de altos costes de despliegue, que hacían que no fuera rentable desplegar red en algunas zonas por más de un operador. Si bien no hay una OSU en el segmento móvil, la analogía se usa para mostrar que esta misma filosofía se podría aplicar a otros servicios con usuarios o zonas no rentables. Por ejemplo, se podría plantear crear una red básica conjunta para la prestación de servicios con obligaciones en zonas rurales. De esta forma, todos los operadores reducirían los costes de despliegue de la red en zonas no rentables, reduciendo la necesidad de financiación individual y sin necesidad de establecer servicios SSIG u OSP. Naturalmente, el uso de esta red conjunta debería estar sujeto a las normas de competencia para asegurar la eficiencia del mercado.

6. Conclusión

La provisión de SSIG y SIEG está justificada en muchos casos por la existencia de fallos de mercado o razones redistributivas de equidad. Sin embargo, **estos servicios deben ser diseñados cuidadosamente para asegurar que realmente mitigan o solucionan dichos problemas y no crean distorsiones de la competencia en el mercado o en la asignación eficiente de capital**. Para ello debe darse que la suma de los beneficios individuales y sociales superen la perdida de utilidad de los consumidores afectados negativamente y los costes de la provisión, incluyendo los costes de financiación y de oportunidad.

Estas obligaciones siempre generan un coste, que, en ocasiones, puede ser significativo y generar una carga en la empresa o empresas que lo proveen. Por eso, **a la hora de diseñar los SSIG y SIEG el mecanismo de financiación es muy relevante**. Asimismo, **resulta adecuado pensar si existen alternativas a estas obligaciones, menos costosas en términos de financiación y coste de oportunidad**, como los acuerdos voluntarios entre empresas, siempre respetando las normas de competencia, y que conduzcan a un equilibrio de mercado muy similar al de imponer la obligación.



Referencias bibliográficas

COMISIÓN EUROPEA (2025).

█ https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_es

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (2011): Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público.

█ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111\(03\)&rid=5](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111(03)&rid=5)

CREMER, H., GASMI, F., GRIMAUD, A. & LAFFONT, J. J. (2001): «Universal Service: An economic perspective», *Annals of Public and Cooperative Economics*, Wiley Blackwell, vol. 72(1), pp. 5-43, March.

HOERNIG, S. H. & VALLETTI, T. M. (2002): «The Interplay Between Regulation and Competitions: The Case of Universal Service Obligations», CESifo *Working Paper Series* 682, CESifo.



El panorama jurídico de la compensación por obligaciones de servicio público a las empresas prestadoras de servicios de interés económico general

MARCOS VAQUER CABALLERÍA

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN

En el campo de los servicios de interés económico general, la sujeción a las normas de la competencia puede ser modulada para salvaguardar su misión, por lo que es común que la legislación o la Administración impongan «obligaciones de servicio público» a las empresas. En este artículo se repasa la polisemia del concepto de servicio público para precisar primero su significado en este campo y después analizar, a su luz, las condiciones bajo las que pueden o incluso deben compensarse los costes de estas obligaciones a las empresas.



1. La polisemia del concepto de servicio público y su significado en el contexto de los servicios de interés económico general

Pocos conceptos del Derecho público contemporáneo han sido objeto de tantos debates y mutaciones como el de **servicio público**. Desde que Léon Duguit lo propuso como quintaesencia misma de la función de las Administraciones públicas para impulsar un cambio de paradigma desde un Derecho administrativo autoritario hacia otro servicial, **se viene utilizando para expresar la actividad administrativa en general**. Esta acepción es la que utiliza la Constitución española, por ejemplo, en su artículo 106.2 para establecer el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, «siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

Una segunda acepción, más técnica y precisa, tiene también su origen en el Derecho francés y se refiere a los servicios prestados *uti singuli cuya titularidad se reserva la Administración pública*. Esta reserva (o *publicatio*) persigue salvaguardar los intereses generales (económicos, sociales, culturales, ambientales) a los que puede afectar la actividad y **le atribuye a la Administración poderes para regularla y supervisarla mediante técnicas de Derecho público**, sin perjuicio de que puede optar por retener su prestación (mediante alguna de las formas que llamamos de gestión directa) o adjudicársela a empresas privadas, comúnmente mediante el contrato típico de la concesión de servicios (gestión indirecta). Esta segunda acepción es la que utiliza, por ejemplo, el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local cuando dispone las formas de gestión de los servicios públicos de competencia local.

Si la primera de las acepciones se refería, genéricamente, a toda la actividad administrativa, la segunda es más específica porque apela a una de las formas más típicas de actividad administrativa, la prestacional o de servicio público, para diferenciarla de las de policía o intervención y de fomento.

Pero esta tradición española tan afrancesada del *service public* se ha visto alterada a partir de nuestro ingreso en las comunidades europeas, hoy Unión Europea. El mercado interior europeo se estructura jurídicamente en torno a dos elementos basales: las **libertades fundamentales** (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales: art. 26.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE) y el **Derecho de la competencia** (arts. 101 y ss.), que incluye tanto normas dirigidas a las empresas como también a los Estados (regimen de las ayudas de Estado: arts. 107 y ss.). Y en este nuevo modelo, la actividad económica, o de empresa, está sujeta al mercado interior, quienquiera que sea que la preste, como advierte expresamente el art. 106.1 respecto de «las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos» los Estados miembros.

¿Significa esto que el Derecho unitario europeo se desentiende de cualesquiera otros intereses generales que no sean los del mercado, obviando los monopolios naturales y las fuertes externalidades sociales o ambientales propias de algunos servicios? Obviamente no. De conformidad



con lo dispuesto en el art. 106.2 TFUE, «las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada».

Como vemos, **el Tratado también sujeta la gestión de servicios de interés económico general (SIEG) a la libre prestación de servicios y al Derecho de la competencia, pero ya no de forma absoluta sino condicionada, en la medida en que no impida el cumplimiento de su misión de interés general**. De donde se sigue que los Estados miembros –bajo el control de las instituciones europeas– **pueden establecer restricciones a la libre iniciativa y competencia, o incluso excluirla, siempre que sea necesario, idóneo y proporcionado para dicha misión**. En las palabras del Tribunal de Justicia de la UE, «el artículo 106 TFUE, apartado 2, pretende conciliar el interés de los Estados miembros en utilizar determinadas empresas como instrumento de política económica o social con el interés de la Unión en la observancia de las normas sobre la competencia y en el mantenimiento de la unidad del mercado común» (Sentencias de 21 de septiembre de 1999, *Albany*, C67/96, ap. 103, de 20 de abril de 2010, *Federutility y otros*, C265/08, ap. 28, y de 7 de septiembre de 2016, *ANODE*, C-121/15, ap. 43).

Esta cláusula de salvaguardia del interés general de algunos servicios ya estaba en el **artículo 90.2 del Tratado de Roma de 1957**, desde donde pasó al actual artículo 106.2, siempre como una regla excepcional a las reglas generales del mercado. Puede también recordarse el **Protocolo (n.º 32) sobre radiodifusión pública anexo al Tratado de Ámsterdam de 1997**, donde la idea se formula como un «sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda (...) para llevar a cabo la función de servicio público (...) y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público». Una fórmula tan tortuosa como elocuente de la tensión entre el servicio público y el libre mercado (Padrós Reig, 2007: 7).

Los servicios de interés económico general han ido, después, adquiriendo carta de naturaleza no ya como excepción, sino como un auténtico «valor común» de la UE para «promover la cohesión social y territorial de la Unión» a partir de la entrada en vigor de los Tratados de Ámsterdam en 1999 y de Lisboa en 2009, por el añadido del artículo 14 TFUE, el Protocolo (n.º 26) sobre los servicios de interés general y el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Hoy, por tanto, **la tutela de los SIEG ya no es solo del «interés de los Estados miembros», sino un interés común de ellos y de la Unión**. Además, no es lo mismo una excepción que un valor, ya que, mientras las reglas excepcionales deben interpretarse estrictamente, los valores y principios tienen una mayor *vis expansiva* por su eficacia orientadora o inspiradora de la interpretación del ordenamiento jurídico. Como se irá viendo a lo largo de este trabajo, **tanto la Comisión como el Tribunal de Justicia se han ido mostrando, en los últimos**



tiempos, más concernidos por la singularidad y el valor de las misiones de interés general atribuidas a los SIEG.

Y es que un precepto tan importante como el actual artículo 106.2, pese a regir desde 1957, había permanecido latente durante tres décadas, hasta que las instituciones europeas empezaron a darle desarrollo y aplicación. **La Comisión Europea promovió los primeros paquetes liberalizadores de sectores de servicios de interés económico general:** en 1986, vería la luz el Reglamento 4055/86/CEE, de **libre prestación de servicios en transporte marítimo**; en 1990, la Directiva 90/387/CEE, del **mercado interior de las telecomunicaciones**; en 1991, la Directiva 91/440/CEE, de **desarrollo de los ferrocarriles comunitarios**; a partir de 1996, el primer paquete energético, con la Directiva 96/92/CE, del **mercado interior de la electricidad**, un año después, la Directiva 97/67/CE, del **mercado interior de los servicios postales**. La Comisión también adoptó una actitud más beligerante con los derechos especiales atribuidos a determinadas empresas, por ejemplo, de servicios postales en sus Decisiones 90/16/CEE, de 20 de diciembre de 1989, y 90/456/CEE, de 1 de agosto de 1990. Paralelamente, **el Tribunal de Justicia empezó a emitir fallos contrarios a monopolios y otras restricciones injustificadas a la libre competencia en el mercado interior**. Pueden traerse a colación, por ejemplo, las Sentencias de 23 de abril de 1991, *Höfner y Elser*, C-41/90, y de 11 de diciembre de 1997, *Job Centre*, C-55/96, que calificaron como empresa a efectos de la aplicación de las normas sobre la competencia a las oficinas públicas de empleo; o la de 16 de noviembre de 1995, *Fédération française des sociétés d'assurance*, C-244/94, que lo hizo con un seguro de vejez voluntario y complementario de las prestaciones básicas y obligatorias de la seguridad social.

Este impulso liberalizador provocó una reacción que desembocó, a su vez, en el refuerzo del valor de los SIEG en los Tratados a que me he referido más atrás (Montero Pascual, 2009: 19). Pero, a partir de estos desarrollos sectoriales y aplicaciones particulares, también **se ha ido construyendo el acervo europeo de los servicios de interés general**. La primera Comunicación general de la Comisión en la materia data de 1996, *Los servicios de interés general en Europa* (DOCE 96/C281/03). Después ha publicado, al menos, cinco más, además de informes, un libro verde y otro blanco, dos guías..., que dan testimonio de la importancia que ha adquirido este acervo, cada vez más atento a la misión de interés general de ciertos servicios, en particular los sociales.

Dentro de él, **ha emergido una nueva noción de servicio público, bajo la forma de las llamadas obligaciones de servicio público (OSP). Estas son medidas de intervención pública en el funcionamiento de un mercado para la consecución de un interés económico general** (STJUE de 14 de octubre de 2021, *Viesgo*, as. C-683/19). Mediante la imposición de OSP, la Administración puede exigir determinadas prestaciones «que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin retribución» [art. 2 e) del Reglamento n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera].

Y, a su vez, dentro del género de las obligaciones de servicio público, destaca la especie del **servicio universal**, definido como «un tipo de OSP que establece requisitos que garantizan que

determinados servicios están a disposición de todos los consumidores y usuarios de un Estado miembro, independientemente de su situación geográfica, con una calidad determinada y, habida cuenta de las condiciones nacionales específicas, a un precio asequible» [Comunicación de la Comisión *Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa*, de 20 de diciembre de 2011, COM(2011) 900 final, pág. 4].

En suma, **las tres nociones de servicio público aquí expuestas sirven al supraconcepto de interés general: la primera, alude a la misión servicial de las Administraciones públicas; la segunda, a la reserva a las Administraciones de titularidad de ciertos servicios, para que puedan regular y ejecutar o supervisar su prestación; y la tercera, se refiere a determinadas obligaciones imponibles a las empresas prestadoras de servicios de interés económico general.**

Si la segunda aproximación es estatutaria, la tercera es funcional. Como advirtió la Comisión Europea en su mencionada Comunicación sobre los SIG de 1996, «la política europea persigue el interés general y, por tanto, las funciones y condiciones en que se realizan, y no los estatutos» (ap. 11). **Ambas conviven hoy en nuestro ordenamiento jurídico.** En efecto, mientras algunos servicios de interés general –económico o no– mantienen la reserva de titularidad como servicios públicos sin perjuicio de su posible gestión indirecta por empresas privadas (como el abastecimiento de aguas a la población, la recogida domiciliaria de basuras, la educación o la sanidad, por ejemplo), otros SIEG han sido liberalizados, pero su regulación impone, a todos o a alguno de los operadores en competencia, determinadas obligaciones de servicio público (así ocurre con la comercialización de electricidad, la televisión, los servicios postales o los de telecomunicaciones, como veremos). La mejor constatación de esta convivencia la ofrece el sector de los transportes, donde hay servicios de ambos tipos.



2. La imposición de obligaciones de servicio público en los servicios de interés económico general

En España, varias son las leyes que contemplan obligaciones de servicio público para las empresas: esa es la calificación que le han dado, por ejemplo, el artículo 45.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del **Sector Eléctrico** (LSE), al bono social eléctrico; el artículo 2 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la **Radio y la Televisión de Titularidad Estatal** (LTVE) al servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado (que es atribuido a la Corporación RTVE), y la disposición adicional 53.^a de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de **Contratos del Sector Público** (LCSP), a la cobertura de las noticias de eventos y acontecimientos de especial interés para España (asimismo encomendada, directamente, por la Ley a la Agencia EFE); mientras que el artículo 37 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, **General de Telecomunicaciones** (LGT) define el servicio universal en este sector, como también hace en el suyo el artículo 21 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del **Servicio Postal Universal**, de los Derechos de los Usuarios y del Mercado Postal (LMP). **En otros casos, la ley no establece obligaciones de servicio público, pero habilita al Gobierno o a la Administración para imponerlas:** son los casos de los artículos 20 y 85 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de **Ordenación de los Transportes Terrestres**.

(LOTT); 59 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del **Sector Ferroviario** y 43 de la citada Ley General de Telecomunicaciones.

Como se observa, **unas veces las obligaciones de servicio público se establecen directamente por ministerio de la ley; y otras veces esta se limita a darles cobertura y habilita al Gobierno a establecerlas**. Cabría plantearse si esta segunda solución es compatible con la reserva de ley para regular el ejercicio de la libertad de empresa establecida en el art. 53.1 en relación con el 38 de la Constitución española, pero los generosos términos con los que la jurisprudencia constitucional ha permitido la colaboración de la potestad reglamentaria con la legislativa conducen a aceptarlo.

También cabe plantearse el encaje constitucional de las obligaciones de servicio público, en tanto que restricciones al derecho de libertad de empresa del citado art. 38 CE. Su conformidad con la Constitución no parece problemática con carácter general —al margen, pues, de cuál sea su configuración particular en cada caso— habida cuenta de la **subordinación al interés general de toda la riqueza del país «en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad» proclamada en el artículo 128.1 de la Carta Magna**, que inspira diferentes técnicas que pueden dar acomodo a estas obligaciones, según cómo se articulen: me refiero a la limitación recíproca entre los derechos constitucionales (a la que alude el art. 10.1 CE) como la que puede haber entre la libertad de empresa y los derechos al medio ambiente (art. 45 CE) o de los consumidores (art. 51 CE), por ejemplo; a las prestaciones patrimoniales de carácter público, en este caso no tributarias (art. 31.3 CE); y a la función social de la propiedad, inspiradora de la concepción estatutaria de una propiedad que no solo faculta, sino que también obliga (art. 33.2 CE). Estas tres técnicas tienen características diferenciales, en las que no podemos profundizar aquí.

Así pues, **el legislador goza de un margen para configurar estas obligaciones que es muy amplio, pero no ilimitado**. Porque la Constitución también le pone límites, como son:

- Los principios de legalidad, irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).
- La garantía expropiatoria, que exige causa justificada e indemnización para la privación de sus bienes y derechos a las personas (art. 33.3 CE).
- La garantía del contenido esencial (art. 53.1 CE), que exige salvaguardar su utilidad para su titular. Y eso, en los casos de los derechos de propiedad y libertad de empresa, implica preservar su rentabilidad. Como ya sentó la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reforma agraria de Andalucía, la restricción de las facultades o la imposición de deberes al propietario rural no infringe el contenido esencial de su derecho «siempre que quede salvaguardada la rentabilidad del propietario o de la empresa agraria» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2.º). Sobre esta idea volveré en la conclusión de este trabajo.



3. La compensación por las obligaciones de servicio público

La tensión entre servicio público y libre mercado puede ser resuelta mediante la compensación de las obligaciones de servicio público. El propio TFUE lo entiende así en materia de transportes cuando afirma, en su artículo 93, la compatibilidad con los Tratados de las ayudas «que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público».

Es habitual que la legislación establezca formas de compensación, a los sujetos obligados, de los costes derivados de las obligaciones de servicio público, ya sea mediante su reparto entre las empresas, su financiación presupuestaria, una combinación de ambas, la atribución de derechos especiales o exclusivos sobre actividades rentables u otras formas. Veamos:

En los casos del **bono social eléctrico** –el bono social térmico no es una OSP, sino una ayuda económica directa a los consumidores vulnerables con cargo a los Presupuestos Generales del Estado– y del **servicio universal de telecomunicaciones**, no hay compensación con cargo a la Hacienda pública, sino **una financiación distribuida entre las empresas del propio sector** (arts. 45.4 LSE y 42.2 LGT). Aquí la clave está en los criterios subjetivos y objetivos del reparto, que no deben distorsionar la competencia.¹ En el disputado caso del bono social eléctrico, estos criterios han sido regulados y anulados sucesivas veces en el curso de un fenomenal embrollo de litigios que ha implicado al Tribunal Supremo, al Constitucional y al de Justicia de la UE, y en el que se ha discutido, entre otros argumentos que no hacen aquí al caso, el carácter discriminatorio o no de los criterios de reparto establecidos (Caballero, 2020: 151-157).²

Respecto de la compensación de otras obligaciones de servicio público en el sector de las telecomunicaciones, el legislador no se pronuncia expresamente. Su desarrollo reglamentario las diferencia de las «obligaciones de carácter público» para excluir que las segundas den «derecho a contraprestación ni compensación económica de ningún tipo», porque, para las primeras, asume su «necesidad de financiación» en lo necesario para salvaguardar el criterio de «no discriminación entre los distintos operadores, procurando mantener el equilibrio en el mercado de forma tal que ningún operador obtenga ventajas o desventajas en su actuación en el

¹ Como advierte el considerando 224 de la Directiva (UE) 2018/1972 por la que se establece el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas, «la compensación a los proveedores que prestan dichos servicios en dichas condiciones no tiene por qué dar lugar a una distorsión de la competencia, siempre que se compense a dichos proveedores por los costes netos específicos en que se incurra y la carga en términos de costes netos se recupere de modo neutral desde el punto de vista de la competencia». Se trata, en suma, de lograr «un difícil equilibrio entre la garantía eficiente del servicio universal y la neutralidad respecto del libre desenvolvimiento del mercado» (CARLÓN, 2007: 269).

² El artículo 9 de la Directiva (UE) 2019/944 del mercado interior de la electricidad dispone que las obligaciones de servicio público «deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las empresas eléctricas de la Unión el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales» y exige, asimismo, que las compensaciones se provean «de modo transparente y no discriminatorio». En su Sentencia *Viesgo* de 14 de octubre de 2021, ya citada más atrás, el Tribunal europeo entendió que la Directiva «se opone a que el coste de una obligación de servicio público, consistente en suministrar electricidad a tarifa reducida a determinados consumidores vulnerables, se haga recaer únicamente en las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica, ya que este criterio, (...) conduce a una diferencia de trato entre las distintas sociedades que operan en ese mercado que no está justificada de manera objetiva», lo que provocó que el Tribunal Supremo lo declarase inaplicable en su Sentencia n.º 112/2022, de 31 de enero, como antes había hecho con el precedente la STS n.º 1531/2021, de 20 de diciembre, y antes todavía la STS de 24 de octubre de 2016, a su vez anulada por la STC 37/2019, de 26 de marzo.

mercado, como consecuencia de las obligaciones impuestas» (arts. 23 y 26 del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril).

En el servicio postal universal, la Ley garantiza «la financiación necesaria para compensar la carga financiera injusta» (que es el resultado de minorar los costes netos por las ineficiencias) mediante un fondo que se nutre tanto de los Presupuestos Generales como de las prestaciones patrimoniales de carácter público impuestas a prestadores de servicios postales y afectadas a este fin (art. 29 LMP).

En los servicios públicos de transporte de viajeros de titularidad de la Administración, hay financiación pública y garantía legal de que las tarifas, «junto con las demás compensaciones, económicas o de otra índole, a que, en su caso, tenga derecho el contratista, deberán cubrir la totalidad de los costes de explotación (...) y permitirán una adecuada amortización de (...) activos (...), así como un razonable beneficio empresarial, en circunstancias normales de productividad y organización» (art. 19 LOTT).³

En el servicio público de radio y televisión de titularidad estatal, las compensaciones corresponden a cargo de los Presupuestos Generales del Estado «y no podrán superar el coste neto del servicio público prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario» (art. 33 LTVE). Análogamente, **en el servicio público de noticias de titularidad estatal**, «la compensación anual por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público se efectuará con arreglo al método del coste evitado neto y no podrá superar en el ejercicio presupuestario lo necesario para cubrir el coste neto de la ejecución de las obligaciones de servicio público» (disp. adic. 53.^º3 LCSP).

La tónica legislativa general, en suma, es la de compensar los costes netos derivados del cumplimiento de las obligaciones impuestas, con el doble objetivo de evitar la discriminación entre las empresas y de proteger la misión de interés general a ellas encomendada. Como advirtió, tempranamente, el Tribunal de Justicia, al titular de dicha misión le incumbe la obligación de «garantizar sus servicios en condiciones de equilibrio económico», para lo que debe permitirles «disfrutar de condiciones económicamente aceptables» (Sentencia de 19 de mayo de 1993, *Corbeau*, C-320/91, aps. 16 y 17).

3.1. Los requisitos de la compensación y la prohibición de sobrecompensación

El principal problema que han planteado, hasta el momento, las compensaciones por OSP era dilucidar si constituyen ayudas de Estado contrarias al Derecho de la Unión. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se consideran ayudas de Estado las intervenciones que, bajo cualquier forma, puedan favorecer, directa o indirectamente, a las empresas, o que deban considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido

³ En la misma línea apunta el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible ingresado en el Congreso de los Diputados en febrero de 2024 que, si prospera, será aplicable a más medios de transporte y que exige que la propuesta administrativa de establecimiento de OSP recoja el coste estimado de la compensación (art. 46), que debe financiar, en todo caso, la Administración proponente (art. 47).



en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención del Estado (Sentencia de 27 de enero de 2022, *Sātini-S*, C238/20, ap. 41 y jurisprudencia allí citada).

Pues bien, en la famosa Sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark*, C-280/00, el Tribunal de Justicia sentó la doctrina –después repetida múltiples veces– según la cual **las compensaciones por servicio público no son ayudas estatales si cumplen 4 requisitos cumulativos** (aps. 87 a 93).

1. Que las obligaciones de servicio público estén claramente definidas.
2. Que los parámetros de compensación estén establecidos previamente de forma objetiva y transparente.
3. Que la compensación no supere el nivel necesario para cubrir, total o parcialmente, los gastos ocasionados por la OSP, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable.
4. Si la empresa no ha sido seleccionada mediante un procedimiento de contratación pública que garantice costes mínimos (normalmente, mediante una licitación competitiva), la compensación debe calcularse para una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada.

En un caso posterior, el Tribunal ha precisado que «uno de los enfoques para apreciar si se cumple este cuarto requisito puede consistir en calcular la compensación (...) en función de una media de los costes soportados por empresas que presten desde hace varios años en un mercado abierto a la competencia un servicio comparable en todos los aspectos (...), de los ingresos por la ejecución de las obligaciones de servicio público que dichas empresas obtienen y, en su caso, de los beneficios generados por ese servicio por las referidas empresas». Y que también puede hacerse «un cálculo basado en los costes históricos del servicio prestado por el operador saliente o relativos a la adjudicación precedente» siempre que dicho operador pueda considerarse una empresa media y bien gestionada (Sentencia de 19 de octubre de 2023, *Sad Trasporto Locale SpA*, C-186/22, apartados 39 a 44).

Las compensaciones que no cumplen las cuatro condiciones de la doctrina *Altmark* son ayudas de Estado, pero no necesariamente contrarias al Derecho de la UE. Bajo ciertas condiciones, las ayudas de cuantía moderada pueden no afectar, significativamente, a los intercambios ni a la competencia, por lo que, o estarán exentas de notificación o deberán ser notificadas, pero podrán ser declaradas compatibles con el art. 106.2 TFUE.

La Decisión de la Comisión 2012/21/UE, de 20 de diciembre de 2011, sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público a empresas encargadas de la gestión de SIEG, presume que así ocurre y, en consecuencia, **exime de la obligación de notificación previa a las compensaciones por servicio público** (1.º) de importe anual inferior o igual a 15 millones de euros en general, pero sin límite de cuantía para hospitales y ciertos servicios sociales como los de asistencia sanitaria y vivienda social, así como para transportes aéreo y marítimo y sus infraestructuras, hasta cierto volumen de operación (con exclusión del transporte terrestre, que tiene su legislación especial); y (2.º) cuya duración no supere los diez años, salvo servicios con



mayores plazos de amortización de la inversión como, nuevamente, los de vivienda social.⁴ E inspirada por la doctrina *Altmark*, la Decisión también trata de **excluir la sobrecompensación**, para lo que prohíbe que la compensación exceda del coste neto de la OSP, incluido un beneficio razonable, y pone condiciones sobre los costes e ingresos computables, el beneficio razonable o la contabilidad separada del SIEG y los demás servicios prestados por la empresa. Para los casos de las ayudas no exentas de notificación, la Comisión dictó su Comunicación *Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011)* [2012/C 8/03] donde expuso los criterios a seguir en el ejercicio de su competencia de decisión sobre las condiciones para su compatibilidad.

Como ha notado Helmut Brokelmann (en Montero Pascual, 2009: 67), **en estos instrumentos la Comisión no llega tan lejos como el Tribunal, porque acepta la compensación de costes históricos sin exigir los estándares de una empresa media bien gestionada**. Ahora bien, lo que sí prevé la Decisión (art. 5.6) y exige la Comunicación (ap. 39) es que el Estado haya introducido incentivos de eficiencia al diseñar el método de compensación.

Recapitulando, **nuestro ordenamiento habilita a los poderes públicos a compensar a los operadores de SIEG por las obligaciones de servicio público que les impongan, siempre que dichas compensaciones lo sean estrictamente y no encubran ayudas de Estado distorsionadoras de la competencia en el mercado interior**. Como afirma la Comisión en la Comunicación que se acaba de citar: «Dado que la compensación excesiva no es necesaria para la prestación del SIEG, constituye ayuda estatal incompatible» (ap. 48).

Pero estas compensaciones ¿son potestativas o necesarias? Y así como el Derecho unitario europeo prohíbe la compensación excesiva o sobrecompensación a las empresas, ¿prohíbe también la insuficiente o subcompensación?

3.2. La exigibilidad de la compensación

En relación con la primera cuestión planteada (si la compensación es potestativa o necesaria), en materia de transportes terrestres el art. 3.2 del Reglamento n.º 1370/2007, ya citado, dispone que «la autoridad competente compensará a los operadores de servicio público por la incidencia financiera neta, positiva o negativa, en los costes e ingresos que para ellos se hayan derivado del cumplimiento de las obligaciones tarifarias establecidas mediante reglas generales, de manera tal que se evite una compensación excesiva». Y la regla 3 de su anexo manda evitar tanto una compensación excesiva como una «falta de compensación».⁵ Como ha afirmado

⁴ De conformidad con el Reglamento (UE) 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, también gozan de exención de notificación las ayudas *de minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general, que alcanzan hasta los 750.000 euros durante un periodo de tres años, aunque no sean o excedan la compensación, ya que dicho límite se aplica sea cual sea el objetivo perseguido por la ayuda. Hay también un régimen *de minimis* general, respecto del que este especial para los SIEG eleva la cuantía máxima.

⁵ Locución que no se refiere a la compensación insuficiente sino solo a la ausente, como confirman otras versiones lingüísticas del Reglamento. En inglés, utiliza la locución *lack of compensation*, en francés *absence de compensation*, en italiano *assenza di compensazione*. La insuficiencia de la compensación será abordada en el siguiente apartado de este trabajo.



el Tribunal de Justicia: «De la utilización de la expresión imperativa *«la autoridad competente compensará»* se infiere que esta disposición no contempla, para las autoridades competentes, una mera facultad, sino una obligación» (Sentencia de 8 de septiembre de 2022, *Lux Express Estonia*, C-614/29, ap. 55).

Pero esta conclusión no la alcanza el Tribunal guiado solo por una interpretación literal del Reglamento sectorial, sino también por una interpretación finalista que podría extenderse a otros SIEG, cuando apela (1.º) al objetivo de eliminar las disparidades entre empresas de distintos Estados miembros, puesto que una compensación puramente potestativa «podría dar lugar a condiciones dispares de funcionamiento del mercado (...) en el seno de la Unión», así como (2.º) al de «garantizar, gracias a una competencia regulada, la prestación de servicios (...) de interés general que sean más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar», ya que «pueden resultar necesarias compensaciones de servicio público (...) para que las empresas encargadas de los servicios públicos funcionen con arreglo a principios y en condiciones que les permitan llevar a cabo su misión» (*ibidem*, aps. 61 a 70).

3.3. La adecuación de la compensación

Respecto de la segunda cuestión planteada (la de la subcompensación), hemos visto que el Tribunal de Justicia, ya en la Sentencia *Altmark*, permitía «cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las OSP». Es decir, que su compensación eventualmente podría ser solo parcial. Y la misma opinión general ha sostenido la Comisión en su *Guía sobre la aplicación de las normas de la Unión Europea sobre ayudas de Estado, contratación pública y el mercado interior a los servicios de interés económico general, y en particular a los servicios sociales de interés general* de 29 de abril de 2013 [SWD(2013) 53 final/2], donde afirma que las normas sobre ayudas de Estado «no prohíben la subcompensación o la ausencia de compensación para los prestadores de SIEG/SSIG» (ap. 145). Sin embargo, la cuestión dista de ser tan sencilla. Ya lo hemos comprobado para la ausencia de compensación y ahora lo haremos con la subcompensación.

En su Sentencia de 21 de diciembre de 2023, *Dobeles Autobusu Parks*, C-421/22, volviendo a los transportes terrestres, el Tribunal de Justicia afirma que «las autoridades nacionales competentes pueden establecer, en el ejercicio de su margen de apreciación, un régimen de compensación que, como consecuencia de los parámetros para el cálculo de la compensación y de las modalidades de distribución de los costes que definen dichas autoridades, no garantice al prestador del servicio público de transporte, de modo automático, la cobertura íntegra de tales costes» (ap. 44). Sin embargo, la Sentencia también recupera la doctrina del caso *Lux Express Estonia* para interpretar que el objetivo del Reglamento n.º 1370/2007 es «definir los requisitos para conceder la compensación, a fin de garantizar, en condiciones de competencia equitativas, la prestación de un servicio público (...) a la vez eficiente y rentable económicamente, con el fin de lograr un alto nivel de calidad en el servicio» (ap. 45). Es decir, que la compensación debe, de



un lado, establecerse «en condiciones de competencia equitativas» y, de otro, procurar «un alto nivel de calidad en el servicio», y este debe ser «a la vez eficiente y rentable económicamente».

¿Cómo se preserva la competencia si no se compensan los costes netos derivados de un cumplimiento eficiente de la obligación (sean los históricos o los estándares para una empresa eficiente y bien gestionada) impuesta a uno o alguno de los competidores? Y la misión de interés general ¿no estará en riesgo si no se retribuye el cumplimiento de las obligaciones impuestas a su servicio, en la medida precisa para compatibilizarlo con la rentabilidad de la empresa obligada?

Para entender esta paradoja es necesario subrayar que **en el asunto de autos la compensación se determinaba en un procedimiento competitivo de licitación** (Dorrego, 2024) y, por tanto, partiendo de «la premisa de que, en un procedimiento de licitación, la adopción de reglas más precisas en cuanto al cálculo de la compensación, a fin de asegurar la adecuación de su importe, no es necesaria, puesto que el propio procedimiento tiene como efecto reducir al mínimo, como consecuencia de esa licitación, el importe de la compensación adeudada al prestador del servicio público (...), evitando de este modo, mediante un ajuste automático, no solo compensaciones excesivas, sino también compensaciones insuficientes.⁶ (...) Por consiguiente, cabe presumir (...) que su oferta podrá garantizarle, si es adjudicatario del contrato, una tasa de remuneración del capital empleado que se corresponda con el nivel de riesgo que corre. De ello se deduce que un régimen de compensación vinculado a un contrato de servicio público adjudicado al término de un procedimiento de licitación abierto, transparente y no discriminatorio puede garantizar, en sí mismo, al prestador de dicho servicio público una cobertura de sus costes que le garantice también una compensación adecuada, cuyo importe variará en función del nivel de riesgo que esté dispuesto a asumir» (ap. 49 a 51).

Eso no quiere decir, obviamente, que la exigibilidad de la adecuación de la compensación dependa de la forma de adjudicación de la obligación de servicio público: «la compensación, cuando se conceda en ausencia de todo procedimiento de licitación, también debe ajustarse a las normas detalladas previstas en el anexo del Reglamento n.º 1370/2007 relativas al cálculo de la compensación, destinadas, como se desprende del considerando 27 de este, a asegurar tanto que el importe de la compensación sea adecuado como la eficacia y la calidad del servicio público», como se ha cuidado de advertir el Tribunal de Justicia en otro asunto en el que se discutía la compensación por una OSP adjudicada directamente (Sentencia de 25 de enero de 2024, *Obshtina Pomorie*, C-390/22, ap. 35).

En suma, **el Tribunal de Justicia sostiene que la compensación debe ser «adecuada», con exclusión no solo de «compensaciones excesivas» sino también de las «insuficientes» para un servicio eficaz y de calidad o, expresado en términos positivos, que la prestación del servicio público debe ser eficiente pero también rentable. Solo que (1.º) presume la adecuación cuando**

⁶ En sus Conclusiones, el Abogado General acepta la hipótesis de que el tribunal de reenvío juzgue «que la compensación de la obligación de servicio público, a causa de su manifiesta insuficiencia, reduce a términos no razonables la disponibilidad o la calidad del servicio o limita artificialmente el número de licitadores» (ap. 85).



se fija mediante una licitación pública y competitiva y (2.º) acepta la suficiencia de compensaciones que no cubren de forma íntegra y automática todos los costes derivados de la obligación, para fomentar la eficiencia productiva de las empresas.

Y aunque esta doctrina haya sido dictada en aplicación de una disposición especial, como es el Reglamento de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, las consideraciones de este acerca de la prohibición de exceso de la compensación, su adecuación y «el afán de otorgar eficacia y calidad a los servicios», recogidas en su considerando 27, son perfectamente generalizables. Así que no veo razón para no entenderla extrapolable, *mutatis mutandis*, a otras obligaciones de servicio público, en una interpretación finalista y sistemática atenta al deber de la Unión de velar «por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido» (artículo 14 TFUE) y consciente del protagonismo del Tribunal de Justicia en la integración europea, que ha sido construida, en gran medida, inductivamente a partir de su jurisprudencia (Scharpf, 1995).

4. Conclusiones

La tradicional acepción estatutaria del **servicio público** lo extrae del mercado libre mediante su *publicatio* o **reserva de titularidad a la Administración pública**, aunque después puede reintroducir mecanismos de tipo mercado o quasi-mercados mediante su gestión indirecta. Mientras que **la nueva acepción funcional del servicio público opera, habitualmente, en el seno de mercados regulados, buscando un punto de equilibrio eficiente entre competencia empresarial y misión de interés general**.

Esta tensión entre servicio público y libre mercado puede ser resuelta mediante una adecuada compensación de las obligaciones que el primero impone a las empresas que operan en el segundo. Y **una compensación adecuada es la que evita tanto el exceso como el defecto**.

Para evitar la sobrecompensación, suelen tasarse los costes netos imputables y el beneficio razonable atribuible, así como exigirse la contabilidad separada en caso de gestionar la empresa otros servicios distintos del SIEG. Para evitar la subcompensación, **en algunos sectores la legislación garantiza la compensación íntegra de los costes netos más un beneficio razonable.** Y **donde no es así, la jurisprudencia ha invocado la suficiencia o razonabilidad de la compensación**, en el doble sentido de evitar un trato discriminatorio y de preservar la eficacia de la misión de interés general.

En mi opinión, aun en ausencia de disposición legal específica, **no solo es posible, sino que es necesario compensar, razonable o suficientemente, a las empresas por las obligaciones de servicio público que les imponga la legislación o la Administración, al menos en dos hipótesis:**



- a. **Si la obligación se impone de forma exclusiva o desproporcionada a uno o varios operadores**, de forma que supone una desventaja económica que falsea la competencia en el mercado, por exigencia del Derecho de la competencia.
- b. **Si la obligación es de tal naturaleza y magnitud que su cumplimiento vacía de rentabilidad a la actividad empresarial de que se trate**, por respeto al contenido esencial de la libertad de empresa y para salvaguardar la propia misión de interés general a ella confiada.

Referencias bibliográficas

CABALLERO SÁNCHEZ, R. (2020): «El bono social eléctrico: ¿quién debe costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?», en DARNACULLETA, M., ESTEVE, J. e IBLER, M., *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Marcial Pons, Madrid.

CARLÓN RUIZ, M. (2007): *El servicio universal de telecomunicaciones*, Thomson Cívitas, Madrid.

DORREGO DE CARLOS, A. (2024): «La suficiencia de las compensaciones por obligaciones de servicio público (OSP): la sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2023 (Caso Dobeles Autobus Park)», *Tráfico y Seguridad Vial*, n.º 291.

MONTERO PASCUAL, J. J. (coord.) (2009): *Financiación de las obligaciones de servicio público. Ayudas públicas a las telecomunicaciones, televisión, correos y transporte aéreo, marítimo y terrestre*, UNED/Tirant lo Blanch, Valencia.

PADRÓS REIG, C. (2007): «La definición comunitaria de ayuda de Estado por compensación de obligaciones de servicio público en el sector audiovisual de titularidad pública», *REDE. Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 21.

SCHARPF, F. W. (1995): *Negative and positive integration in the political economy of European welfare states*, European University Institute, Florencia.



El principio de indemnidad patrimonial en la prestación de obligaciones de servicio público

JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

RESUMEN

Los servicios de interés económico general (SIEG) son actividades prestacionales esenciales. En una economía de mercado, como regla, deben ser prestados por la libre iniciativa. De hecho, a partir de los años noventa, la UE ha liberalizado los grandes servicios económicos. No obstante, la experiencia enseña que el mercado no siempre garantiza su prestación a todos los ciudadanos en adecuadas condiciones de calidad y precio. Esta es la razón de ser de las obligaciones de servicio público, a través de las que se asegura la prestación efectiva de la actividad, allí donde no llega la libre iniciativa empresarial.

La regulación sustantiva de las obligaciones de servicio público está armonizada a nivel de la Unión Europea, pero las autoridades nacionales disponen de un amplio margen para decidir su aplicación, así como para concretar su régimen jurídico efectivo.

Cuando la imposición de una obligación de servicio público comporte un coste neto para el operador encargado de realizarla, debe ser adecuadamente compensado. En otro caso, se produciría una privación singular, de naturaleza materialmente expropiatoria.



Introducción

Los *servicios de interés económico general* (SIEG) son actividades prestacionales esenciales (telecomunicaciones, audiovisual, agua, energía, transportes, finanzas, sector postal), que satisfacen **necesidades básicas** de los ciudadanos, constituyen el soporte necesario para la realización de **actividades económicas** y, en algunos casos, son también el instrumento para el ejercicio de **libertades públicas (apartado 1)**¹. Su disponibilidad, en adecuadas condiciones de calidad y precio, incide directamente en el bienestar de los ciudadanos y en la competitividad de la industria nacional.

Desde finales del siglo pasado, estos servicios han sido *liberalizados y armonizados* a nivel de la Unión Europea (UE), lo que ha permitido avanzar en la construcción de un mercado interior que aún dista de ser una realidad efectiva. **La normativa europea establece la regulación sustantiva** de la actividad, pero también deja a los **Estados miembros un apreciable margen** para su aplicación y, con ello, para la definición del régimen jurídico bajo el que se presta el servicio (**apartado 2**).

En una economía de mercado, *como regla, los servicios de interés (económico) general (SIEG) deben ser prestados por la libre iniciativa*. Esto es lo que sucede con los grandes servicios económicos, que –como hemos visto– han sido liberalizados. La cuestión es que *el mercado no siempre garantiza su prestación a todos los ciudadanos, en adecuadas condiciones de calidad y precio*. Esta es la razón de ser de las *obligaciones de servicio público*, a través de las que se asegura la **prestashop efectiva** de la actividad, allí donde no llega la libre iniciativa empresarial.

Las **obligaciones de servicio público** comportan la *imposición a alguno de los operadores del sector de prestaciones forzosas (apartado 3)*. No estamos ante el establecimiento de condiciones generales para la realización de la actividad, ni ante la definición del contenido normal del derecho o la libertad de empresa, sino ante la imposición de **obligaciones singulares**, por razones de interés general. Es por ello por lo que –*cuan generen un perjuicio, deben ser adecuadamente compensadas (apartado 4)*. La compensación no necesariamente tiene que ser en dinero, sino que puede resultar de la obtención de otras ventajas públicas, pero tiene que ser efectiva. En otro caso, se impondrían a empresas concretas cargas que benefician al conjunto de los ciudadanos. En una palabra, se produciría un **sacrificio singular**, contrario al principio de *igualdad* de los ciudadanos ante los privilegios y cargas públicas, o lo que es lo mismo, una *expropiación encubierta*, sin indemnización.

En el marco de la normativa europea, corresponde a las autoridades nacionales determinar el sistema de **financiación** del servicio público que resulte más equitativo y menos restrictivo para la competencia en el mercado (**apartado 5**).

¹ J. C. LAGUNA DE PAZ (2025), *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, 6.^a edic., Civitas, Madrid, pp. 190 y ss. y 238 y ss.

1. Los servicios económicos de interés general no son un régimen jurídico, sino un título de intervención

El Derecho de la UE introdujo el concepto de **servicios de interés general**, con el propósito de delimitar una realidad jurídica que pudiera aplicarse de manera homogénea y efectiva a Estados miembros con *tradiciones jurídicas diversas*.

Los servicios de interés general se dividen en **económicos** [art. 106.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)] y **sociales** (sanidad, educación, seguridad social), en función de si se organizan prioritariamente en base a criterios de *eficiencia económica* (corregida para la consecución de objetivos de interés general) o de *solidaridad* (sin perjuicio de que deban ser prestados de la forma más eficiente posible).

En sentido material, este concepto *equivale al de actividades esenciales* que incorpora el art. 128.2 de la Constitución española, o a la *noción amplia de servicio público*, sin reserva de actividad, muy extendida en el ámbito comparado. Con ello, quiere expresarse el carácter *indispensable* de determinados servicios, lo que justifica y exige que los Estados adopten las medidas adecuadas para **asegurar su prestación**, en caso de que el mercado no lo haga.

Con todo, no hay que olvidar que la mayor parte de las actividades esenciales no requieren de una particular intervención pública, sino que son prestadas por la libre iniciativa económica, sujetas a una mayor o menor regulación (por ejemplo, el sector financiero o la distribución alimentaria).

Así las cosas, los servicios de interés general *no remiten a un régimen jurídico definido*. De hecho, se prestan (i) en régimen de **mercado** (telecomunicaciones, energía, transporte, banca), (ii) de **derechos especiales** (farmacias), (iii) de **derechos exclusivos** (suministro de agua potable y depuración de aguas residuales, recogida de residuos) (iv) o en calidad de **servicios obligatorios** (sanidad pública). Es por ello por lo puede decirse que *no son un régimen jurídico, sino un título de intervención*.

No obstante, es obligado hacer una advertencia. Durante décadas, la praxis comunitaria estuvo centrada en el **art. 106.2 TFUE**, que -como excepción²- permite a los Estados miembros inaplicar respecto de las empresas prestadoras de servicios de interés general las reglas del mercado interior, cuando ello sea necesario para que puedan cumplir la tarea de interés general que tengan encomendada. Esto explica que las instituciones europeas –y la propia jurisprudencia– tiendan a *equiparar los servicios de interés económico general con aquellos a los que, de hecho, se imponen obligaciones de servicio público*³. La explicación está en que *es la imposición de obligaciones de servicio público lo que restringe las libertades comunitarias*, ya sea por el establecimiento de un régimen de derechos exclusivos o por el reconocimiento de

² Asunto C-157/94, *Comisión v. Países Bajos*, EU:C:1997:499.

³ Libro verde sobre los servicios de interés general (COM/2003/0270 final), margs. 16-17.

ventajas vinculadas a su prestación⁴. En consecuencia, *son los servicios con obligaciones de servicio público los que pueden plantear problemas con el Derecho de la UE* y, por eso, solo de ellos se ocupan las instituciones europeas.

Sin embargo, como venimos razonando, *el concepto de SIEG no debe limitarse a los que tengan impuestas obligaciones de servicio público*. **El régimen jurídico no determina la naturaleza de la actividad**, sino que refleja la respuesta que en cada momento ofrece el ordenamiento jurídico para asegurar su prestación efectiva. De hecho, el art. 106.2 TFUE sienta el principio de que estos servicios se someten a las libertades comunitarias y a las reglas del mercado interior. Un servicio no es de interés general por el hecho de que deba prestarse en régimen de derechos exclusivos. Por lo mismo, el hecho de que un servicio no requiera de obligaciones de servicio público no significa que haya dejado de ser de interés general (esencial), ni que dichas obligaciones no puedan ser impuestas en el futuro, si resultan necesarias para asegurar la efectividad de la prestación.

2. Los servicios económicos de interés general han sido armonizados a nivel europeo, lo que –no obstante– deja a los Estados miembros un apreciable margen para decidir la imposición de obligaciones de servicio público

En una economía de mercado, *como regla, los SIEG deben prestarse en régimen de libre iniciativa y competencia*, salvo que –por sus características o circunstancias– deban sujetarse a obligaciones de servicio público, o incluso, a un régimen de derechos especiales o exclusivos. La UE se propone la consecución de un mercado sin fronteras [art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE)], en el que la libre iniciativa y la competencia son la regla, mientras que **los derechos exclusivos son la excepción**, precisada de justificación. En cuanto actividades económicas, los SIEG forman parte del **mercado interior**, deben respetar las libertades comunitarias y se sujetan a las políticas horizontales que sostienen la integración económica europea (art. 106.2 TFUE). De hecho, en la actualidad, la mayor parte de los SIEG son prestados en régimen de libre iniciativa.

Esto sin olvidar que el Tratado contempla un régimen singular para los SIEG. (i) De entrada, se reconoce que ocupan un lugar destacado entre los **valores comunes** de la sociedad europea, al tiempo que contribuyen a la cohesión social y territorial (art. 14 TFUE). (ii) Esto explica que los objetivos a preservar sean «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» (art. 1 Protocolo núm. 26 TFUE). (iii) La UE reconoce y respeta el acceso a los SIEG, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con los Tratados, con el fin de promover la *cohesión social y territorial* (art. 36 CDFUE)⁵. (iv) De ahí que la UE y los Estados miem-

⁴ Asunto T-57/11, *Castelnou Energía v. Comisión*, EU:T:2014:1021, margs. 126, 130.

⁵ L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (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 AA. VV., *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. S. Martín-Retortillo Baquer*, Civitas, Madrid, pp. 493 y ss.



bros deban velar por que los SIEG actúen con arreglo a principios y condiciones, «en particular económicas y financieras», que les permitan cumplir su cometido (art. 14 TFUE).

La singularidad de los SIEG se refleja en el **reparto de competencias** entre la UE y los Estados miembros.

En cuanto actividades económicas, se incluyen en las competencias *compartidas* en materia de mercado interior (art. 4.2 TFUE), con excepción de la defensa de la concurrencia, que es atribución exclusiva de la UE (art. 3.1 TFUE). En este marco, el **Parlamento Europeo y el Consejo** establecen, mediante reglamentos, los principios y condiciones del régimen jurídico de los SIEG, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (art. 14, *in fine*, TFUE)⁶. Como salvaguardia, hay que apuntar que —siendo el objetivo el mercado interior— las libertades de establecimiento y de prestación de servicios no se aplican 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 locales⁷.

Al mismo tiempo, se reconoce a los **Estados miembros** una amplia discrecionalidad para su **organización, prestación, encargo y financiación** (art. 1 Protocolo 26 TFUE). 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» (art. 1 Protocolo 26 TFUE).

La cuestión es que, en este marco, la disparidad de las legislaciones nacionales resulta(ba) una amenaza para el mercado interior. Hay que tener en cuenta que, en defecto de armonización europea, la actividad debe realizarse en las condiciones fijadas por la **normativa nacional**⁸. En ese caso, (i) corresponde a los Estados decidir *si un servicio es o no de interés general*⁹, (ii) así como la definición de su *régimen jurídico*¹⁰. Es verdad que los Estados deben ejercer sus competencias de manera conforme con el Derecho de la UE¹¹. La casuística depuración de las legislaciones nacionales por los tribunales europeos resulta muy costosa¹². Además, en los ámbitos no armonizados, las instituciones europeas tienden a ejercer un *control limitado*¹³, por

⁶ D. SARMIENTO (2009), «La recepción en el Derecho de la Unión Europea y en su jurisprudencia de las técnicas de regulación económica», en S. MUÑOZ MACHADO y J. ESTEVE PARDO, *Derecho de la regulación económica*, vol. I, Iustel, Madrid, pp. 265-266.

⁷ Comunicación de la Comisión Europea (2001), *Los servicios de interés general en Europa* (2001/C 17/04), margs. 31 a 33.

⁸ Asunto C-55/94, *Gebhard*, EU:C:1995:411, marg. 36.

⁹ Comunicación de la Comisión Europea (2001), marg. 22; *Libro Verde* [COM(2003)270 final], 25, marg. 77.

¹⁰ Asunto 52/79, *Debauve*, EU:C:1980:83.

¹¹ Asuntos C-171/07 y C-172/07, *Apothekeerkammer des Saarlandes y otros*, EU:C:2009:316, marg. 18; asunto C-570/07 y C-571/07, *Blanco Pérez y Chao Gómez*, EU:C:2010:300, marg. 43.

¹² J. C. LAGUNA DE PAZ (2025), *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, 6^a edic., Civitas, Madrid, pp. 238 y ss.

¹³ Asunto T-289/03, *BUPA v. Comisión*, EU:T:2008:29, marg. 220; asunto T-151/11, *Telefónica v. Comisión*, EU:T:2014:631, marg. 160.

tratarse de «asuntos económicos complejos»¹⁴, en los que el Tribunal se limita a controlar si la solución adoptada es *suficientemente aceptable*¹⁵.

La efectividad de las libertades europeas ha requerido, pues, una política de *integración positiva*, que explica que la UE no solo haya **liberalizado**, sino que también haya **armonizado** el régimen jurídico de los SIEG más característicos.

Ahora bien, la armonización europea reduce sustancialmente –pero no elimina– la **discrecionalidad** de los Estados miembros en la configuración de su régimen jurídico¹⁶. Las autoridades nacionales siguen disponiendo de un apreciable margen para aplicar la normativa, lo que –hasta cierto punto– les permite organizar el servicio y definir en parte su régimen jurídico efectivo. En concreto, en el marco de la normativa europea, son las *autoridades nacionales* las que deciden *si deben o no imponerse obligaciones de servicio público* a una actividad, cómo se organizan y financian. En la práctica, el mismo régimen jurídico puede, así, ser aplicado de formas muy distintas, lo que dificulta la construcción del mercado interior.

3. Las obligaciones de servicio público son prestaciones forzosas, que se imponen a operadores concretos

Las obligaciones de servicio público son **prestaciones forzosas** que la autoridad nacional impone a operadores concretos, cuando sea necesario para conseguir objetivos de interés general (defensa y seguridad nacionales, disponer de reservas de productos petrolíferos, etc.) o asegurar la prestación efectiva de un servicio esencial a determinados grupos de ciudadanos (bono social) o zonas del territorio (servicio universal)¹⁷.

En una economía de mercado, se confía en que la libre iniciativa proporcione una satisfactoria prestación de los servicios de interés general a la mayor parte de la población. Sin embargo, la prestación del servicio a determinados colectivos o zonas del territorio **puede no ser rentable**. Esta es la razón de ser de las obligaciones de servicio público, **asegurar su prestación efectiva a las zonas del territorio o grupos de ciudadanos no cubiertos por el mercado**, o bien contribuir a la mejor consecución de determinados objetivos de interés general. De hecho, están previstas en todos los sectores liberalizados (comunicaciones electrónicas, transportes, servicios postales, electricidad y gas)¹⁸.

La *apreciación* de cuándo se requiere su imposición corresponde a la *autoridad nacional*, que –de acuerdo con los criterios normativos– ha de constatar que los servicios no se están

¹⁴ Asunto T-533/10, *DTS Distribuidora de Televisión Digital*, EU:T:2014:629, marg. 128.

¹⁵ Asunto T-289/03, *BUPA v. Comisión*, EU:T:2008:29, margs. 220 y 266 y jurisprudencia citada; asunto T-137/10, *CBI v. Comisión*, EU:T:2012:584, margs. 99 y 100; asunto T-57/11, *Castelnou Energía v. Comisión*, EU:T:2014:1021, marg. 136.

¹⁶ Libro Verde [COM(2003)270 final], 27-28, marg. 83.

¹⁷ J. C. LAGUNA DE PAZ (2009), *Servicios de Interés Económico General*, Civitas, Madrid.

¹⁸ J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1997), «La regulación económica en España», en G. ARIÑO ORTIZ, J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ y J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, pp. 247 y ss.

prestando por el mercado, a precios asequibles. Los **Estados miembros** disponen de una **amplia discrecionalidad** a la hora de delimitar –funcional y geográficamente– el servicio: pueden designar a una o más empresas, a las que encomendar la prestación de distintos elementos del servicio universal, en distintas partes del territorio.

Las autoridades nacionales deben tratar de *reducir las posibles distorsiones de la competencia*, en particular, cuando los servicios se presten a precios o en condiciones divergentes de las prácticas comerciales normales. De ahí que –si existen varias alternativas–, la Administración deba escoger **la que distorsione, en menor medida, la competencia**.

(i) Si no hay más remedio, la normativa puede reconocer **derechos especiales o exclusivos** a las empresas encargadas de la prestación del servicio, con la finalidad de facilitar la realización de la actividad (red de transporte y estaciones ferroviarias). (ii) No obstante, en la mayor parte de los casos, la actividad se prestará en régimen de **libre iniciativa**, corregida con la imposición de obligaciones de servicio público, con el fin de garantizar la prestación efectiva de la actividad a los colectivos o zonas del territorio a los que, en otro caso, no llegaría en adecuadas condiciones de calidad y precio (servicio universal de telecomunicaciones).

Cuando el operador designado para prestar el servicio universal realice también actividades en régimen de concurrencia, deberá aplicar una *contabilidad separada* para ambos tipos de actividades.

En general, **cabe presumir que la prestación de obligaciones de servicio público no suscitará interés entre los operadores del sector**, ya que –con frecuencia– **se tratará de actividades deficitarias**, que deben ser compensadas por la Administración. No obstante, no puede excluirse que –en algunos casos– **el encargo pueda resultar empresarialmente atractivo**, siempre que se asegure la cobertura del coste neto del servicio. En este contexto, puede convenir la articulación de mecanismos de *consulta previa*, con el fin de verificar *si existen interesados en su prestación*, lo que exigiría la aplicación de un procedimiento selectivo. Estos procedimientos de designación se podrán utilizar también como medio para determinar el coste neto derivado de las obligaciones asignadas. Como advertencia, el hecho de que –en hipótesis– «voluntariamente» algún operador pudiera estar interesado en la prestación del servicio no privaría a la prestación de su carácter imperativo, ya que el interesado simplemente consentiría en llevar a cabo una prestación forzosa, a cambio de la compensación debida.

En caso de que ningún operador manifieste su interés en prestar el servicio –o que el procedimiento de selección sea declarado desierto–, la Administración **impondrá su prestación a una empresa**, aplicando los criterios que la normativa sectorial suele recoger a estos efectos (posición de dominio o mayor cuota de mercado).



4. Las obligaciones de servicio público deben ser adecuadamente compensadas, ya que —en otro caso— tendrían carácter materialmente expropiatorio

Las obligaciones de servicio público son **prestaciones forzosas que se imponen a operadores concretos**. Cuando comporten un **coste neto** para el operador, deben venir acompañadas de la correspondiente compensación. Así está previsto en la mayor parte de los sectores regulados (telecomunicaciones, sector postal, etc.). En otro caso, su imposición significaría un **sacrificio especial**, una privación singular, que quebraría el principio de *igualdad de los ciudadanos ante los privilegios y cargas públicas*. La ausencia de indemnización entrañaría una operación materialmente *expropiatoria*, contraria al derecho de propiedad (art. 33 CE).

La indemnización solo podría evitarse en el caso de que la obligación de servicio público pudiera entenderse como **compensación** por otras ventajas que la normativa reconozca o haya reconocido al operador en el pasado (por ejemplo, ventaja competitiva resultante del hecho de haber prestado la actividad en el pasado en régimen de derechos exclusivos).

Es discutible que la indemnización pueda evitarse cuando la obligación se imponga a todos los operadores del sector (mantener existencias mínimas de petróleo, ofrecer cuentas de pago básicas a colectivos en riesgo de exclusión), ya que todos los operadores del sector son solo una parte de la sociedad a cuyo favor se imponen estas medidas. En consecuencia, la imposición de la prestación **no deja de comportar un sacrificio singular**.

Con todo, **el supuesto más problemático** es aquel en el que el legislador *no reconoce* estar imponiendo obligaciones de servicio público, sino que **la prestación se exige como un requisito más de la regulación** (por ejemplo, acceso de terceros a la red). A este respecto, hay que tener en cuenta que la regulación establece condiciones y límites para el ejercicio de la actividad, que pueden **recaer singularmente sobre determinados operadores** (los que tengan posición de dominio o mayor cuota de mercado). Al hacerlo, la normativa simplemente **delimita el contenido del derecho o la libertad**, sin privar a su titular de ninguna de las facultades que le son propias. Ahora bien, *no puede excluirse que —por su intensidad, circunstancias o consecuencias—, en algún caso, estas medidas puedan encubrir auténticas privaciones singulares*, que deberían ser compensadas. A este respecto, habrá que estar a la situación concreta para **decidir** hasta qué punto la prestación forzosa que se impone a un operador deba considerarse: (i) una **condición para realizar la actividad**; (ii) **venga a compensar ventajas** que la normativa le haya otorgado (por ejemplo, la condición de beneficiario de la expropiación forzosa o la utilización de un recurso escaso); (iii) o, por el contrario, entrañe una auténtica **privación singular, materialmente expropiatoria**.

El mecanismo de financiación de las obligaciones de servicio público *no ha de suponer ventajas ni desventajas competitivas* para el beneficiario (*neutralidad competitiva*). **Las ventajas recibidas por la empresa han de ser estrictamente compensatorias** de las cargas que asuma un operador eficiente como consecuencia de la prestación del servicio, en la medida en que no sean retribuidas por los consumidores. En definitiva, la empresa ha de recibir el **coste neto** de prestación del servicio, incluido el razonable beneficio industrial. De no ser así, las aportaciones



públicas tendrían la consideración de ayudas, cuya compatibilidad con el Derecho de la UE habría que contrastar. Además, estas aportaciones suplementarias podrían favorecer subvenciones cruzadas a favor de otras actividades desarrolladas por la propia empresa, lo que podría facilitar la puesta en práctica de actuaciones anticompetitivas.

Con todo, en muchos casos, el problema de fondo es **determinar el coste real del servicio**. A este respecto, se ha destacado la ventaja que comportan los sistemas que prevén una licitación por la prestación del servicio, frente a los que descansan sobre la fijación administrativa del coste neto de la actividad¹⁹.

5. Sistema de financiación

En general, la normativa de la UE deja *libertad a los Estados* para **escoger el sistema de financiación** que estimen más conveniente, siempre que responda a los principios de *transparencia, no discriminación y neutralidad competitiva*. El mecanismo de financiación debe también tratar de *minimizar las cargas administrativas* y los costes relacionados con la financiación del servicio.

La financiación del servicio *no debe contribuir tampoco a la perpetuación de la intervención pública*, sino que –en lo posible– **debe tender a que la actividad sea prestada por la libre iniciativa**. A estos efectos, la financiación de las obligaciones de servicio público debe tratar de *minimizar las barreras de acceso* al mercado por parte de terceros operadores. Es por ello por lo que, en principio, el reconocimiento de un régimen de derechos exclusivos no es un mecanismo adecuado de financiación del servicio.

Además, el mecanismo de financiación ha de incluir **incentivos que fomenten una prestación eficiente e innovadora** del servicio, con el fin de garantizar su prestación al menor coste posible, limitando los posibles efectos negativos sobre el mercado y las inversiones que puedan derivarse de unos costes más elevados de lo necesario.

En principio, el coste derivado de la prestación del servicio **debería ser asumido por la Administración pública**, vía *presupuestaria*. Como hemos razonado, el fundamento de las obligaciones de servicio público es el principio de *solidaridad*. En consecuencia –salvo que los operadores del sector disfruten de algún tipo de ventaja pública que pueda justificar el esfuerzo de financiación del servicio–, su cobertura debe corresponder a la **sociedad en su conjunto**.

Como alternativa, la financiación del servicio también podría hacerse recaer sobre el **conjunto de usuarios**, cuyos precios o tarifas sufrirían el correspondiente recargo. Esta opción no tendría el efecto redistributivo del sistema fiscal y, presumiblemente, incrementaría los costes de gestión.

¹⁹ D. GERARDIN y M. KERF (2003), *Controlling Market Power in Telecommunications: Antitrust vs. Sector-specific Regulation*, Oxford University Press, p. 322.



Con todo, es frecuente que la financiación del servicio universal se traslade a los *operadores del sector*, en su caso, complementada con ingresos públicos. A estos efectos, suele preverse la constitución de un *fondo*, directamente gestionado por la autoridad sectorial o por el ministerio competente por razón de la materia (telecomunicaciones, sector postal). La financiación debe **repartirse** entre el conjunto de los operadores, con arreglo a criterios objetivos, proporcionales y no discriminatorios. No obstante, en ocasiones, la normativa *exonera* de dicha carga a las empresas con menor volumen de negocios.

La financiación del servicio por parte de los operadores, inevitablemente, acabará **repercutiéndose** —vía precios— a los usuarios. En algún caso, quizá pueda justificarse que es también la solución más eficiente. No obstante, a nivel de principio, la *legitimidad* de esta última forma de financiación del servicio no puede dejar de ser cuestionada²⁰. La pregunta es: ¿por qué se hace recaer sobre los operadores el coste de una política que busca la cohesión territorial y social del país, que beneficia al conjunto de sus habitantes y, que —por tanto— es a ellos a quienes corresponde correr con su financiación? La única razón que podría justificar la asunción de dicha carga es que se entendiera la *compensación debida por una situación privilegiada* de que aquellos pudieran disfrutar (derechos exclusivos o especiales). Además, esta forma de financiación tiene el efecto perverso de disociar el sujeto que toma la decisión de extender el servicio de aquellos a los que incumbe pagarla²¹. En último término, una vez más, se trata de asegurar la vigencia efectiva del principio de igualdad de los ciudadanos ante los privilegios y cargas públicas.

6. Conclusiones

Primera. Las obligaciones de servicio público son prestaciones forzosas de carácter singular, que —en sectores esenciales liberalizados— se imponen a alguno de los operadores, con la finalidad de asegurar la consecución de objetivos de interés general o la prestación efectiva del servicio a aquellos colectivos que, en otro caso, por su localización geográfica, situación económica o características personales, no la recibirían en adecuadas condiciones de calidad y precio, por no ser atractiva su prestación para las fuerzas del mercado.

Segunda. La regulación sustantiva de las obligaciones de servicio público está armonizada a nivel de la Unión Europea. No obstante, la normativa deja a las autoridades nacionales un amplio margen para decidir su aplicación, así como para concretar su régimen jurídico efectivo.

Tercera. Cuando la imposición de una obligación de servicio público comporte un coste neto para el operador encargado de prestarla, debería ser adecuadamente compensado. En otro caso, se produciría una privación singular, contraria al principio de igualdad de los ciudadanos ante los privilegios y cargas públicas, de naturaleza materialmente expropiatoria.

²⁰ M. CARLÓN RUIZ (2007), *El servicio universal de telecomunicaciones*, Thomson-Civitas, Madrid, p. 310.

²¹ B. SORIA BARTOLOMÉ (2003), «El nuevo papel del Estado: el servicio universal y otras cuestiones», en G. ARIÑO ORTIZ, *Telecomunicaciones y audiovisual. Cuestiones disputadas*, Comares, Granada, pp. 122-123.



Cuarta. La indemnización solo podría evitarse en el caso de que la imposición de la obligación de servicio público viniera a compensar otras ventajas que la normativa reconozca o haya reconocido al operador en el pasado.

Quinta. El supuesto más problemático es aquel en el que el legislador impone a determinados operadores prestaciones forzosas, pero sin calificarlas como obligaciones de servicio público. En algunos casos, se trata de condiciones generales para la realización de la actividad, por más que se impongan singularmente a los operadores que se encuentren en una determinada situación (con frecuencia, la posición de dominio en el mercado). No obstante, no puede excluirse que estas medidas puedan encubrir auténticas privaciones singulares, materialmente expropiatorias, cuya imposición debe ser cuidadosamente justificada y, desde luego, adecuadamente compensada.

Referencias bibliográficas

CARLÓN RUIZ, M. (2007): *El servicio universal de telecomunicaciones*, Thomson-Civitas, Madrid.

GERADIN, D. y KERF, M. (2003): *Controlling Market Power in Telecommunications: Antitrust vs. Sector-specific Regulation*, Oxford University Press.

LAGUNA DE PAZ, J. C. (2025): *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, 6.^a edic., Civitas, Madrid.

LAGUNA DE PAZ, J. C. (2009): *Servicios de Interés Económico General*, Civitas, Madrid.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (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 AA. VV.: *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. S. Martín-Retortillo Baquer*, Civitas, Madrid.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. (1997): «La regulación económica en España», en G. ARIÑO ORTIZ, J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ y J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid.

SARMIENTO, D. (2009): «La recepción en el Derecho de la Unión Europea y en su jurisprudencia de las técnicas de regulación económica», en S. MUÑOZ MACHADO y J. ESTEVE PARDO, *Derecho de la regulación económica*, vol. I, Iustel, Madrid, pp. 265-266.

SORIA BARTOLOMÉ, B. (2003): «El nuevo papel del Estado: el servicio universal y otras cuestiones», en G. ARIÑO ORTIZ, *Telecomunicaciones y audiovisual. Cuestiones disputadas*, Comares, Granada.

La prestación obligatoria de servicios de interés general

FERNANDO JESÚS SANTIAGO OLLERO

Presidente

Asociación Empresarial de Gestores y Gestorías Administrativas de España (AEGGA)

RESUMEN

La provisión de servicios de interés general (SIG) representa un pilar fundamental para el bienestar social y el desarrollo económico de una nación. Estos servicios, que abarcan sectores cruciales como la energía, el transporte, las telecomunicaciones, el agua potable, la sanidad, la educación, los servicios postales y otros, garantizan la cohesión social y territorial al asegurar el acceso equitativo a recursos esenciales para una vida digna y el progreso. Históricamente, la provisión de SIG recaía principalmente en el sector público. Sin embargo, la tendencia actual observa una creciente participación del sector privado, impulsada por la búsqueda de eficiencia, la necesidad de inversión y la especialización técnica. Esta transición genera la necesidad de un marco regulatorio que equilibre el interés público con la viabilidad económica de las empresas. En este complejo escenario, los gestores administrativos emergen como actores clave, facilitando la interacción entre empresas, ciudadanos y Administraciones públicas, y aportando soluciones innovadoras que benefician al conjunto de la sociedad.



1. El desafío de la prestación de servicios de interés general por empresas privadas: un equilibrio complejo entre obligación y viabilidad

La imposición a las empresas privadas de la prestación obligatoria de servicios de interés general (SIG) plantea un **desafío multifacético**. Si bien esta participación puede aportar eficiencia y especialización, también implica una carga operativa que impacta directamente en la competitividad y en la sostenibilidad económica de las empresas.

- **Inversiones y costes.** La prestación de estos servicios exige altos estándares de calidad, seguridad, accesibilidad, continuidad y universalidad, lo que se traduce en **inversiones significativas en infraestructuras, tecnología, personal cualificado y formación continua**. Los costes asociados a estas inversiones, que a menudo incluyen el mantenimiento y la actualización de las infraestructuras, así como la adaptación a nuevas normativas y estándares, pueden ser difíciles de prever con exactitud y suponer una barrera de entrada para algunas empresas, especialmente las pymes, que cuentan con recursos más limitados.
- **Rentabilidad y competitividad en mercados regulados.** La obligatoriedad de prestar SIG puede afectar a la **rentabilidad de las empresas**, especialmente en sectores altamente regulados donde los precios o tarifas están controlados por el Estado. Esta situación puede generar una **desventaja competitiva** frente a empresas que no asumen estas obligaciones, operando en mercados menos regulados o en otros países con normativas diferentes. La **compensación económica** por la prestación de estos servicios, cuando existe, debe ser justa y transparente para garantizar la viabilidad de las empresas y evitar distorsiones en el mercado.
- **Equilibrio entre interés público y lucro privado: un desafío constante.** El principal desafío reside en conciliar el interés público de garantizar el acceso universal a servicios esenciales con el legítimo objetivo de lucro de las empresas privadas. **Encontrar este equilibrio requiere un marco regulatorio claro, transparente y estable** que defina con precisión las obligaciones de las empresas, los mecanismos de compensación (subvenciones, compensaciones fiscales, derechos exclusivos, etc.) y los criterios de evaluación del servicio (calidad, accesibilidad, eficiencia, etc.). Este marco debe ser **flexible** para adaptarse a las particularidades de cada sector y a los cambios tecnológicos y sociales.
- **Impacto en la cohesión social y territorial.** A pesar de los desafíos económicos, es fundamental reconocer el **papel crucial** que juegan estos servicios en la promoción de la cohesión social y territorial. La prestación de SIG **garantiza el acceso equitativo a recursos esenciales en todas las regiones del país**, evitando la creación de zonas de exclusión y promoviendo el desarrollo equilibrado del territorio. Sin estos servicios, muchas comunidades rurales o zonas desfavorecidas quedarían aisladas y marginadas, lo que tendría graves consecuencias sociales y económicas.



2. El rol multifacético de los gestores administrativos: mucho más que trámites, un ecosistema de soluciones

En este contexto complejo, los gestores administrativos desempeñan un papel esencial, actuando como verdaderos **facilitadores, mediadores y asesores estratégicos**. Su labor trasciende la simple gestión de trámites, abarcando diversas áreas que contribuyen a la eficiencia, la transparencia y la innovación del sistema:

- **Dominio del entorno normativo: navegando la complejidad legal.** Los gestores administrativos poseen un **conocimiento exhaustivo del marco legal y regulatorio** que rige los SIG, incluyendo leyes nacionales y autonómicas, reglamentos, directivas europeas, jurisprudencia y doctrina administrativa. Esta *expertise* les permite **asesorar a las empresas sobre sus obligaciones y derechos**, garantizando el cumplimiento normativo y minimizando el riesgo de sanciones, litigios y otros problemas legales. Además, su conocimiento les permite identificar oportunidades y optimizar la gestión de los recursos públicos.
- **Optimización y simplificación de procesos administrativos: eficiencia y agilidad.** Los gestores administrativos son expertos en la **simplificación y agilización** de trámites administrativos, identificando cuellos de botella, proponiendo mejoras en los procedimientos y utilizando herramientas tecnológicas para automatizar procesos. Esta labor se traduce en una **reducción de la burocracia, los tiempos de gestión y los costes asociados**, beneficiando tanto a las empresas como a los ciudadanos. Al optimizar los procesos, se liberan recursos que pueden ser destinados a otras áreas prioritarias.
- **Mediación eficaz entre empresas y Administraciones públicas: un puente de comunicación.** Los gestores administrativos actúan como un canal de comunicación fluido y eficaz entre las empresas y las Administraciones públicas, **facilitando el diálogo, la negociación y la resolución de conflictos**. Esta mediación es crucial para obtener permisos, licencias, autorizaciones, concesiones y acceder a programas de financiación pública. Su conocimiento del funcionamiento interno de las Administraciones y su capacidad de interlocución **agilizan los procesos y evitan retrasos innecesarios**.
- **Desarrollo e implementación de soluciones tecnológicas innovadoras sin coste para la Administración: digitalización al servicio del ciudadano.** Un aspecto distintivo y de gran valor añadido de la contribución de los gestores administrativos es el desarrollo e implementación de **plataformas tecnológicas que simplifican y digitalizan los trámites**, tanto para los ciudadanos como para las propias Administraciones. Estas plataformas, diseñadas para automatizar y simplificar procesos complejos, se implementan **sin coste alguno para las Administraciones públicas**, generando un beneficio directo en términos de **eficiencia, ahorro de recursos, transparencia y accesibilidad**. Este esfuerzo de innovación privada, que redunda en beneficio del interés general, merece un reconocimiento especial y un mayor apoyo por parte de las Administraciones, ya que contribuye a la modernización del sector público y a la mejora de los servicios ofrecidos a la ciudadanía.
- **Asesoramiento estratégico a empresas: visión integral del entorno.** Más allá de la gestión de trámites, los gestores administrativos ofrecen un asesoramiento estratégico a las empresas,



ayudándolas a comprender el **impacto de las regulaciones en su negocio**, a **identificar oportunidades de mejora**, a **desarrollar estrategias de adaptación a los cambios normativos** y a **optimizar la gestión de los recursos**. Este asesoramiento integral contribuye a la sostenibilidad y la competitividad de las empresas en un entorno cada vez más complejo y regulado.

3. Ejemplos concretos de la actuación de los gestores administrativos: casos de éxito y su impacto tangible

La labor de los gestores administrativos se manifiesta en diversos sectores y situaciones concretas, dejando un impacto tangible en la eficiencia de los servicios y el bienestar de los ciudadanos:

- **Sector energético: impulsando la transición hacia energías renovables.** En el contexto de la transición energética, los gestores administrativos han jugado un papel fundamental en la tramitación de **subvenciones para proyectos de energías renovables**, facilitando el acceso a financiación pública y agilizando la obtención de **permisos y licencias ambientales y de construcción**. Su conocimiento de la compleja **normativa energética** y su capacidad de interlocución con las Administraciones competentes han sido cruciales para el desarrollo de proyectos de energía solar, eólica, biomasa y otras fuentes renovables. Han contribuido, por ejemplo, a la simplificación de los trámites para la conexión de instalaciones de autoconsumo a la red eléctrica, fomentando la generación distribuida y el ahorro energético.
- **Sector de las telecomunicaciones: conectando a la sociedad digital.** Han contribuido a la **universalización del acceso a Internet**, especialmente en áreas rurales y zonas de baja densidad de población, mediante la **gestión de fondos europeos y la simplificación de los trámites para el despliegue de infraestructuras de banda ancha**. Su labor ha permitido superar las barreras burocráticas que dificultaban la **expansión de la red de fibra óptica** y otras tecnologías de acceso a Internet, reduciendo la brecha digital y promoviendo la inclusión social y el desarrollo económico en estas zonas. Han facilitado, por ejemplo, la obtención de permisos para la instalación de antenas de telefonía móvil y la gestión de expedientes relacionados con el espectro radioeléctrico.
- **Sector del transporte: movilidad eficiente y segura.** Han implementado herramientas digitales para la gestión de licencias de transporte de mercancías y viajeros, permisos de circulación, autorizaciones especiales y otros trámites relacionados, **mejorando la eficiencia operativa del sector y reduciendo los tiempos de espera para los ciudadanos y las empresas**. Su trabajo ha contribuido a la modernización del sector del transporte, facilitando la **digitalización de los procesos y la interoperabilidad entre diferentes sistemas de gestión**. Han colaborado, por ejemplo, en la implementación de sistemas de gestión electrónica de documentos de transporte y en la simplificación de los trámites para la obtención de tarjetas de transporte.
- **Sector del agua y saneamiento: gestión sostenible de un recurso vital.** Su intervención ha facilitado la regulación de **tarifas**, la obtención de **ayudas para la construcción y mejora de infraestructuras hídricas**, y la **gestión de expedientes relacionados con la calidad del agua**.



y el tratamiento de residuos. Su conocimiento de la normativa ambiental y su capacidad de interlocución con las Administraciones competentes han sido fundamentales para garantizar la gestión sostenible de este recurso vital. Han participado, por ejemplo, en la tramitación de autorizaciones de vertido y en la gestión de expedientes relacionados con la depuración de aguas residuales.

- **Sector sanitario: acceso a la salud y bienestar.** En la gestión de autorizaciones sanitarias para la **apertura y funcionamiento de centros médicos, clínicas y hospitales**, en la tramitación de **expedientes de dependencia y discapacidad**, y en otras gestiones relacionadas con la sanidad, los gestores administrativos **agilizan procesos complejos y garantizan el cumplimiento normativo**, contribuyendo a mejorar el acceso de los ciudadanos a los servicios de salud y bienestar. Han colaborado, por ejemplo, en la implementación de sistemas de gestión electrónica de historias clínicas y en la simplificación de los trámites para la obtención de certificados médicos.

4. El impacto multifactorial de la actividad de los gestores administrativos: un beneficio para toda la sociedad

La actividad de los gestores administrativos genera un impacto positivo en múltiples dimensiones, beneficiando a toda la sociedad:

- **Mayor eficiencia y transparencia en la Administración pública.** La simplificación de trámites **reduce la carga de trabajo de los funcionarios públicos**, permitiéndoles enfocarse en tareas de mayor valor añadido y mejorando la eficiencia global de la Administración. La **digitalización de los procesos**, impulsada por las plataformas tecnológicas desarrolladas por los gestores administrativos, aumenta la transparencia y la trazabilidad de los expedientes, facilitando el acceso a la información y el control ciudadano.
- **Aumento de la competitividad empresarial y el desarrollo económico.** La **optimización de procesos y el acceso a financiación** facilitados por los gestores administrativos mejoran la competitividad de las empresas, especialmente de las pymes, que a menudo carecen de recursos internos para gestionar estos trámites. Esto contribuye al desarrollo económico y a la creación de empleo.
- **Mejora del acceso a servicios esenciales para los ciudadanos: un derecho fundamental.** La mediación de los gestores administrativos facilita el **acceso de los ciudadanos a servicios esenciales, reduciendo la burocracia, los tiempos de espera y los costes asociados**. Esto se traduce en una mayor calidad de vida y en una mayor equidad en el acceso a los derechos.
- **Impulso a la innovación tecnológica en el sector público: modernización y digitalización.** El desarrollo de plataformas tecnológicas sin coste para la Administración impulsa la **digitalización del sector público**, promoviendo la **transparencia, la eficiencia, la interoperabilidad** entre Administraciones y la **participación ciudadana**.
- **Fortalecimiento del Estado de derecho y la seguridad jurídica: confianza en las instituciones.** Al garantizar el cumplimiento normativo y facilitar el acceso a la justicia, los gestores



administrativos contribuyen al **fortalecimiento del Estado de Derecho** y a la **seguridad jurídica**, generando confianza en las instituciones y promoviendo una sociedad más justa y equitativa.

5. Conclusiones y recomendaciones: reconocer, potenciar y colaborar para un futuro mejor

Los gestores administrativos desempeñan un papel crucial en la compleja interacción entre empresas privadas y servicios de interés general. Su labor no solo facilita el cumplimiento normativo y la optimización de procesos, sino que también impulsa la innovación tecnológica, contribuye a la eficiencia del sector público y mejora el acceso de los ciudadanos a servicios esenciales.

Se recomienda:

- **Reconocimiento formal y valoración del papel esencial de los gestores administrativos** como actores clave en la prestación de los SIG, incluyendo su labor en la simplificación de trámites y el desarrollo de soluciones tecnológicas innovadoras.
- **Establecimiento de canales de comunicación y colaboración fluidos y permanentes entre los gestores administrativos y las Administraciones públicas**, aprovechando su *expertise* y sus soluciones tecnológicas para mejorar la eficiencia del sistema y la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía.
- **Fomento de la formación continua y la especialización de los gestores administrativos** en el ámbito de los SIG, garantizando su actualización en un entorno regulatorio en constante evolución y su adaptación a las nuevas tecnologías.
- **Promoción de la difusión y el conocimiento del trabajo de los gestores administrativos** entre la sociedad, las empresas y las Administraciones públicas, para que se reconozca su valiosa contribución al bienestar general y al desarrollo económico.
- **Consideración de la creación de marcos de colaboración público-privada específicos con los colegios profesionales de gestores administrativos**, para aprovechar su capacidad de innovación, su conocimiento del terreno y su cercanía a las necesidades de las empresas y los ciudadanos. Estos marcos podrían incluir la participación de los gestores administrativos en la definición de políticas públicas, en la implementación de programas y en la evaluación de resultados.



Referencias bibliográficas

Colegio Oficial de Gestores Administrativos de [su comunidad autónoma]. (Consultar sitio web oficial para información específica).

Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España.

■ <https://www.consejogestores.org/>

Artículos y publicaciones sobre la función de los gestores administrativos en la Administración pública y la gestión empresarial. (Buscar en bases de datos académicas como JSTOR, Google Scholar, Dialnet, etc., utilizando palabras clave como «gestor administrativo», «administración pública», «simplificación de trámites», «servicios de interés general», «colaboración público-privada»).

Legislación específica sobre servicios de interés general en España y la Unión Europea (Consultar el Boletín Oficial del Estado y el Diario Oficial de la Unión Europea).

Estudios e informes sobre el impacto económico y social de los servicios de interés general (Buscar en instituciones como el INE, Eurostat, OCDE, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), etc.).

Libros y manuales sobre derecho administrativo, gestión pública y gestión empresarial.



II.

ANÁLISIS SECTORIAL

La prestación obligatoria de servicios de interés general en el sector financiero

JUAN MIGUEL DEL MORAL MENESES

Vicesecretario General

Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF)

RESUMEN

El sector financiero presta un servicio esencial para la sociedad que se define como de «interés general» según la normativa europea. Esto implica que, considerando su importancia, está sometido a una serie de requerimientos y regulaciones específicas que tienen el objetivo de garantizar la calidad y disponibilidad del servicio a nivel universal. Por tanto, atendiendo a su relevancia, el sector financiero debe cumplir con unos estándares regulatorios cuya aplicación supone un coste relevante al que no están sujetas las actividades desempeñadas por otros sectores. Este coste, en ocasiones desconocido y/u obviado por el ciudadano y, en determinados casos, también por el propio legislador, se incurre sin recibir una contraprestación a cambio. En definitiva, el sector financiero proporciona, dentro de su abanico de productos, una serie de servicios que son esenciales para el óptimo funcionamiento del estado de bienestar y que ofrece sin contraprestación.

Más allá de la definición que se realice a nivel legislativo, es evidente que la evolución de nuestro país, en las últimas décadas, no se hubiera podido producir sin el constante acompañamiento que la financiación de la banca española ha brindado a empresas, familias y al propio Estado. Desde la financiación de la vivienda habitual, hasta la financiación al consumo que facilita el acceso a bienes de primera necesidad, el sector financiero español ha demostrado su compromiso con la sociedad y ha desarrollado servicios que van, con creces, más allá de sus obligaciones, tal y como se detalla en el presente artículo.



Introducción

El desarrollo económico e industrial del último siglo no se hubiera materializado sin la colaboración activa del **sector financiero**, que ha permitido una asignación eficiente de recursos y ha proporcionado acceso a bienes y servicios esenciales tanto a individuos como a empresas. Además de la financiación a las **grandes corporaciones empresariales**, a las **pequeñas y medianas empresas** que representan una amplia mayoría dentro del tejido empresarial español, y de los **créditos a las propias Administraciones públicas**, la financiación al consumo juega un papel clave al permitir que **los hogares accedan a bienes y servicios de manera inmediata**, contribuyendo, así, tanto al crecimiento económico como al bienestar social. **La financiación al consumo genera un efecto multiplicador** y que, proporcionando el acceso por parte de las familias a determinados bienes y servicios, **contribuye al crecimiento empresarial, impulsa la economía y genera un crecimiento generalizado en las finanzas públicas**.

La disponibilidad de crédito y otros instrumentos financieros ha permitido la inversión en educación, vivienda y emprendimiento, fortaleciendo la economía en su conjunto. Atendiendo al importante servicio que prestan y a los estrictos requerimientos a los que están sujetas, las instituciones financieras han evolucionado para adaptarse a los cambios económicos y regulatorios, asegurando la estabilidad y el acceso a los servicios financieros como un derecho fundamental.

Actualmente, además de los servicios esenciales que presta, **el sector financiero contribuye, de manera altruista, a la sociedad mediante una amplia gama de servicios sociales**. Entre ellos, se destacan la **financiación de proyectos de infraestructuras esenciales, el apoyo a programas de educación financiera y la provisión de crédito en condiciones favorables para sectores vulnerables y sin olvidar la relevante acción social que las entidades financieras llevan a cabo a través de sus diferentes fundaciones**. Asimismo, muchas instituciones han participado activamente en iniciativas de **inclusión financiera**, facilitando el acceso a productos y servicios bancarios para poblaciones desatendidas. Estas acciones han permitido el desarrollo sostenible y la mejora en la calidad de vida de innumerables comunidades.

El ejercicio de algunos derechos humanos, así como derechos fundamentales y los propios de la Constitución española, **no podría garantizarse sin un sector financiero eficiente. La disponibilidad de crédito, la estabilidad monetaria y el acceso a servicios bancarios son elementos clave para el desarrollo de derechos como la vivienda, la educación y la seguridad económica**. Un sistema financiero robusto permite que los ciudadanos y las empresas puedan ejercer sus derechos con igualdad de oportunidades, favoreciendo el progreso social y económico.

El sector financiero desempeña un papel crucial como **«eje de transmisión» entre el sector público y el privado**, actuando como un canal fundamental para trasladar a la economía real las ayudas financieras, la política económica y la contribución recíproca entre el Estado y las familias.



Las entidades financieras son las encargadas de **canalizar los fondos públicos destinados a programas de apoyo económico**, garantizando que lleguen de manera efectiva a los sectores que más lo necesitan. De este modo, **el sector bancario facilita la implementación de medidas de estímulo y protección social**, permitiendo a empresas y ciudadanos acceder a créditos, subvenciones y otros mecanismos que fomentan el crecimiento y la estabilidad económica.

Asimismo, **la cooperación entre el sector financiero y el Estado permite el desarrollo de infraestructuras clave**, como hospitales, colegios y redes de transporte, contribuyendo al bienestar general y a la reducción de las desigualdades.

1. Desarrollo de la exposición

El sector financiero asume diversas tareas esenciales para el funcionamiento de la economía, insistiendo de nuevo, **sin recibir contraprestación alguna, que le suponen un coste significativo en términos económicos, temporales y de personal**. A continuación, se presentan estas tareas organizadas de mayor a menor importancia, junto con ejemplos prácticos de su impacto en las familias y en el Estado:

1. **Canalización de ayudas públicas.** Los bancos desempeñan un papel crucial en la **distribución de ayudas estatales**, asegurando que lleguen de manera rápida y eficiente a los beneficiarios. Por ejemplo: Los préstamos ICO se tramitan, en su mayoría, a través de las entidades financieras. En momentos clave como el de la pandemia, donde España se vio obligada a parar gran parte de sus actividades económicas, los bancos facilitaron la entrega de ayudas y subsidios a ciudadanos y empresas, evitando colapsos en la Administración pública.
2. **Recaudación de impuestos.** **Las entidades financieras colaboran en la gestión tributaria al facilitar y colaborar con el ciudadano en el pago de impuestos y tributos a través de sus sistemas bancarios y en la recopilación y custodia de la información necesaria para que sus declaraciones de ingresos sean lo más sencillas y ágiles posibles.** Por ejemplo: La domiciliación de impuestos, como el IRPF o el IVA, permite a familias y empresas cumplir con sus obligaciones fiscales de una forma ágil y evitando trámites burocráticos de mayor complejidad en las comunicaciones con la Administración Pública.
3. **Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.** **Los bancos implementan rigurosos sistemas de control para detectar y reportar actividades sospechosas** que conllevan el desarrollo de estructuras internas y costes relevantes. Por ejemplo: La identificación de transacciones irregulares evita el uso del sistema financiero para actividades ilícitas. Artículo 2.1 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.
4. **Custodia de fondos.** **Garantizan la seguridad de los ahorros y depósitos de los ciudadanos, ofreciendo estabilidad financiera y protección frente a fraudes y crisis económicas.** Por ejemplo: Durante crisis bancarias, la garantía de depósitos protege los ahorros de las familias.



5. **Prevención del sobreendeudamiento.** Las instituciones financieras desarrollan herramientas para evitar que los clientes incurran en niveles de endeudamiento insostenibles. Por ejemplo: la evaluación crediticia previene que una familia obtenga préstamos que no podrá pagar y le supongan un problema de solvencia futuro.
6. **Prevención de la ciberdelincuencia.** Los clientes de las entidades financieras están protegidos por una serie de medidas y controles encaminados a garantizar la seguridad en las transacciones y a prevenir que sufran pérdidas ocasionadas por la ciberdelincuencia. En este sentido, además de las medidas propias de cada una de las Entidades, existen **grupos de trabajo sectoriales** cuyo objetivo es prevenir la delincuencia por estas vías en el sector financiero y, además, tanto reguladores como supervisores del sistema financiero están en continua vigilancia para asegurar el cumplimiento de los más altos estándares de seguridad. Por ejemplo: cumplimiento del Reglamento DORA.
7. **Inclusión financiera y prestación especial de servicios a la población más vulnerable.** Mediante la **adaptación de sus procesos operativos a personas con dificultades**, a través de la **digitalización de sus plataformas** para que sean accesibles a personas con difícil acceso a otros canales y proporcionando **formación** a los sectores que lo necesiten, las entidades financieras acercan sus servicios a quienes más lo necesitan. También, se han desarrollado **contratos en un lenguaje fácil y accesible** en cumplimiento de la normativa vigente (Ley 11/2023) y para facilitar la comprensión de los contratos por parte de los clientes. Por último, **se presta especial atención a aquellos colectivos considerados como «vulnerables» por parte de la legislación vigente** con el objetivo de prestarles un servicio adecuado y, en muchos casos, exonerar parte o la totalidad de las deudas cuando se demuestre buena fe y la imposibilidad de hacer frente a sus obligaciones de pago por una causa sobrevenida. Por ejemplo: refuerzo de los canales de atención presencial, digital y telefónica
8. **Educación financiera.** A través de programas formativos, las entidades financieras fomentan el conocimiento financiero en la sociedad. La **educación financiera** es imprescindible para la toma de decisiones vitales. Desde el entendimiento de lo que implica la firma de un contrato de crédito hasta la comprensión de cuál es el correcto cálculo de los tipos de interés, las entidades financieras destinan un **presupuesto relevante y recursos materiales y humanos para permitir a la sociedad española una mejor comprensión del mundo de las finanzas** y darles herramientas para una mejor toma de decisiones en el ámbito económico. Por ejemplo: talleres gratuitos enseñan a las familias a gestionar mejor su presupuesto y ahorro.
9. **Identificación de actividades sostenibles.** Los bancos evalúan y certifican **proyectos que cumplen con criterios de sostenibilidad**, además, proporcionan financiación preferente a proyectos que cumplan con ciertos criterios medioambientales y sociales. Desde hace varios años se está acompañando a empresas y particulares en esta necesaria transformación de nuestro modelo productivo. Por ejemplo: préstamos «verdes» para la financiación de coches ecológicos o reformas energéticas para viviendas con condiciones mejoradas.
10. **Moratorias.** En situaciones de crisis económicas y sociales, las entidades financieras, como muestra de su responsabilidad social y de su compromiso con sus clientes, permiten **aplazamientos en el pago de préstamos y créditos los cuales tienen un alto coste económico**.



Por ejemplo: en 2020, la mayor parte de las entidades ofrecieron moratorias para familias afectadas por la crisis del covid-19 y lo mismo sucedió con el volcán de la Palma y la DANA de Valencia.

11. **Retirada de efectivo.** A pesar del auge de los pagos digitales, **el sector financiero sigue proporcionando acceso al efectivo y facilita a los ciudadanos su retirada e ingreso con máximas facilidades.** Gran parte de la población tiene a menos de un kilómetro de distancia la posibilidad de gestionar su dinero en efectivo. Por ejemplo: el mantenimiento de cajeros en zonas rurales permite a los mayores acceder a dinero en efectivo sin desplazarse largas distancias.
12. **Cuentas de pago básicas.** las entidades financieras ofrecen sin coste, o mediante precios establecidos legalmente, **determinados servicios como el mantenimiento de una cuenta de pago.** Sin comisiones, gastos de apertura ni de cierre, cualquier persona en situación de vulnerabilidad puede acceder a este servicio básico para contratar y gestionar sus servicios básicos. Por ejemplo: domiciliación de recibos, utilización de tarjetas de débito, solicitud de prestaciones.
13. **Transacciones inmediatas.** A través de infraestructuras de pagos avanzadas, el sector financiero garantiza la **ejecución de pagos instantáneos.** Por ejemplo: Durante los últimos años se ha desarrollado una tecnología que permite realizar transferencias inmediatas y que, en muchos casos, se proporcionará como un servicio sin coste a los clientes de las entidades financieras españolas.

Estas funciones, aunque esenciales, suponen un coste operativo significativo para las entidades financieras, que las asumen sin recibir compensación directa. Su ejecución es fundamental para el equilibrio económico y social, favoreciendo tanto al Estado como a las familias al garantizar **estabilidad, accesibilidad y eficiencia en los servicios financieros.**



2. Conclusiones

El sector financiero desempeña un **papel fundamental en el desarrollo económico y social, actuando como un facilitador esencial de la estabilidad y el progreso.** A lo largo de este artículo, se ha evidenciado cómo **las entidades financieras no solo cumplen con su función de intermediación crediticia, sino que también asumen una serie de responsabilidades clave** que contribuyen, significativamente, al bienestar de la sociedad y al correcto funcionamiento del Estado.

Uno de los aspectos más relevantes es la **prestashop obligatoria de servicios de interés general, impuesta al sector financiero sin una contraprestación directa.** Entre estas funciones se encuentran la **canalización de ayudas públicas, la recaudación de impuestos, la prevención del blanqueo de capitales y la financiación de proyectos esenciales para la sociedad.** Estas actividades, aunque fundamentales para el correcto funcionamiento del sistema económico, implican un **coste operativo significativo para las entidades financieras**, el cual no siempre es reconocido ni compensado adecuadamente.

Además, **las entidades financieras han debido adaptarse a exigencias regulatorias cada vez más estrictas, asumiendo responsabilidades adicionales como la prevención de la ciberdelincuencia, la protección de clientes vulnerables y la promoción de la educación financiera.** Estas obligaciones, que tradicionalmente serían responsabilidad del Estado, han sido trasladadas, en gran medida, al sector financiero, aumentando sus costos operativos y normativos sin que ello se traduzca en una compensación proporcional.

A pesar de estos desafíos, **el sector financiero sigue desempeñando un rol indispensable en el equilibrio económico y social, asegurando que empresas, familias y Administraciones públicas puedan acceder a los recursos necesarios para su desarrollo.** En este sentido, es fundamental que tanto el legislador como la sociedad, en su conjunto, reconozcan y valoren el impacto positivo que estas instituciones generan, así como la carga que asumen en la prestación de servicios de interés general.

En conclusión, **el sector financiero no solo facilita el crecimiento económico, sino que también actúa como un pilar esencial del bienestar social, contribuyendo a la estabilidad, seguridad y desarrollo de la sociedad en su conjunto. Su rol debe ser entendido no solo desde una perspectiva de negocio, sino también como un servicio esencial que garantiza la continuidad y sostenibilidad del sistema económico, muchas veces asumiendo funciones que exceden sus responsabilidades tradicionales.**



Referencias bibliográficas y Anexos

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-6737>

AGENCIA TRIBUTARIA

- <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ayuda/manuales-videos-folletos/manuales-practicos/irpf-2023/c01-campana-declaracion-renta/pago-deuda-tributaria-irpf/opciones-pago/pago-sola-vez.html>

ASNEF

- <https://asnef.com/actividades/educaci%C3%B3n-financiera/webinars>

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE BANCA (AEB)

- <https://s1.aebanca.es/wp-content/uploads/2019/02/conferencia-nueva-economia-1.pdf>

AEB-CECA

- https://www.ceca.es/wp-content/uploads/2021/08/Balance-del-compromiso_accion_climatico.pdf

BANCO DE ESPAÑA

- <https://www.bde.es/wbe/es/entidades-profesionales/supervisadas/normativa-guias-recomendaciones/solvencia/>
- https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/21/1_Moratorias_REFpdf
- https://www.bde.es/f/webbe/INF/MenuVertical/BilletesYMonedas/Estudios_e_informes/Estudio_sobre_habitos_efectivo/Informe_Ejecutivo_Habitos_uso_efectivo_2023.pdf

ELDIARIO.ES

- https://www.eldiario.es/edcreativo/inclusion-seguridad-banco-santander-impulsa-digitalizacion-colectivo-senior_1_11962562.html

EUROPA PRESS

- https://www.europapress.es/economia/finanzas-00340/noticia-banca-destaca-93-cajeros-ya-adaptado-mayores-65-anos-20240417092954.html?utm_source=chatgpt.com#google_vignette

IBERPAY

- <https://www.iberpay.com/es/actualidad/noticias-iberpay/nueva-regulacion-europea-sobre-transferencias-instantaneas>



INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL

- <https://www.ico.es/ico-empresas-y-emprendedores/donde-solicitar>



20 MINUTOS

- <https://www.20minutos.es/noticia/5248354/0/inclusion-financiera-foro-20minutos/>

MINISTERIO DE CONSUMO

- https://www.dsca.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/Cuentas_bancarias_gratuitas.pdf



Reglamento (UE) 2022/2554 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 600/2014, (UE) n.º 909/2014 y (UE) 2016/1011

- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81962>

UNEP

- <https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2022/07/PRB-Guidance-Document-Spanish-Principios-Para-La-Banca-Responsable-Dокументo-Guia.pdf>

El auge de los servicios bancarios obligatorios y algunos interrogantes sobre los costes derivados de su prestación

JAVIER ESTEBAN RÍOS*

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

RESUMEN

Pese a que existe cierto consenso acerca de la necesidad de promover la inclusión financiera, resulta menos pacífico cómo ha de actuarse para alcanzar dicho fin. En este sentido, junto con las soluciones planteadas por el sector bancario —en solitario o en colaboración con las autoridades— se aprecia una tendencia creciente a explorar vías jurídico-vinculantes, imponiéndose obligaciones de prestación de servicios financieros. Dicha imposición de obligaciones, siendo legítima, habría de aparecer como técnica de ultima ratio, a fin de lograr un adecuado acomodo entre la promoción del interés público y la libertad de empresa. De igual manera, si las contraprestaciones obtenidas de los usuarios no alcanzasen a cubrir los costes de prestación de los servicios obligatorios, sería preciso establecer la oportuna compensación. Por el momento, se aprecia una ausencia generalizada de compensaciones, pese a que las mismas contribuirían a evitar la erosión de la rentabilidad, la generación de distorsiones competitivas por una distribución no equitativa de las cargas entre las distintas entidades o la eventual vulneración del principio de neutralidad tecnológica.



* El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación GISER (*El impacto transformador en el Estado del Derecho de los sectores económicos regulados. Su reconsideración después de tres décadas de cambios institucionales y sociales*), seleccionado y financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades para el periodo 2025-2028 (ref. PID2024-157059NB-I00). Asimismo, se enmarca entre las actividades del Grupo de Investigación Consolidado AESTER (*Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio*), reconocido y financiado por el Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento del Gobierno de Aragón (Ref: S22_23R, BOA núm. 80 de 28/04/2023).

1. Introducción: consenso para combatir la exclusión financiera, pero dudas sobre cómo hacerlo

Las últimas décadas se han caracterizado por una progresiva financiarización –y más concretamente bancarización– de la actividad económica, de modo que el recurso a servicios prestados por entidades de crédito se ha generalizado en multitud de ámbitos. De hecho, en la actualidad, resulta muy difícil, o prácticamente imposible, llevar a cabo una buena parte de nuestros quehaceres cotidianos sin contar con el soporte de una entidad de crédito. Así, actividades tan comunes como cobrar una nómina o pensión, pagar recibos recurrentes por suministros y finalizar transacciones con tarjeta exigen que los ciudadanos contraten servicios bancarios.

Esta **bancarización** ofrece multitud de beneficios a los usuarios¹. Sin embargo, dichas ventajas no alcanzan a todos los ciudadanos con igual intensidad, habiéndose detectado un nocivo fenómeno, como es la **exclusión financiera**². La misma afecta a quienes no saben o no pueden –por diversos motivos– acceder con normalidad a los servicios financieros disponibles. La mencionada exclusión afecta, en mayor o menor medida, a distintos colectivos, quienes pueden experimentar serias dificultades para disfrutar de algunos de los servicios más básicos ofrecidos por las entidades de crédito. Me refiero, entre otras, a las personas mayores, las personas con ciertas discapacidades, con problemas de alfabetización, afectadas por los tipos más severos de dislexia, con escasa cultura financiera, con carencias materiales severas o residentes en zonas rurales sin sucursales próximas.

Dicha exclusión financiera habría de combatirse, tanto por imperativos vinculados a la justicia social y la equidad, como por su impacto macroeconómico. Así, existiría evidencia de una relación positiva entre la inclusión financiera, el incremento de la riqueza familiar y el crecimiento económico a largo plazo³. Igualmente, se ha entendido que la reducción de la exclusión afectaría positivamente a la estabilidad financiera y a la eficacia de la política monetaria⁴.

Habida cuenta de lo anterior parece existir un cierto consenso en relación con la **necesidad de implementar medidas para reducir o eliminar dicha exclusión**, de manera que cualquier ciudadano pueda disfrutar de los servicios financieros que sean esenciales para su normal desenvolvimiento personal y social. Ello, en condiciones adecuadas de calidad, seguridad, asequibilidad y accesibilidad.

Sin embargo, estando claros los fines, resulta menos pacífico cómo ha de actuarse para lograr los mismos. Y es que ello exige, en primer lugar, **definir con precisión cuáles son los servicios bancarios que se consideran indispensables para la ciudadanía**. En segundo término, conocidos dichos servicios básicos, **es preciso determinar qué característica y alcance tendrían, a**

¹ Dichas ventajas se relacionan, por ejemplo, con la posibilidad de llevar a cabo transacciones de manera más cómoda y segura, con el acceso a productos que permiten el ahorro o con el mejor conocimiento de la posición financiera a través de herramientas analíticas.

² Para aproximarse al complejo fenómeno de la exclusión financiera, y a fin de obtener una adecuada conceptualización, se recomienda la consulta de CARBÓ y RODRÍGUEZ (2015).

³ Al respecto, puede estarse a los trabajos de LEVINE (2005) o BOLDBAATAR y LEE (2015).

⁴ Así, MEHROTRA y YETMAN (2015: 83 y 91).



quién corresponde su prestación y cómo se articularía la misma. Por último, pero no por ello con una importancia menor, **se ha de estipular quién debe asumir los costes que pudieran derivarse de la efectiva prestación.**

El presente trabajo pretende abordar estas cuestiones a la luz de la experiencia española y europea, analizando, en particular, **la idoneidad del enfoque empleado por nuestros poderes públicos y qué alternativas podrían considerarse para evitar ciertas distorsiones detectadas.** Por supuesto, dada la limitada extensión del estudio, se ofrece un panorama general de la problemática, no siendo posible detenerse en todas y cada una de sus derivadas.

2. Medidas adoptadas por el sector en solitario o en colaboración con los poderes públicos: la vía más respetuosa con la libertad de empresa

Existiendo un consenso para favorecer la inclusión de aquellos sujetos que experimentan problemas de acceso a los servicios financieros esenciales, debemos tratar de definir cuáles son esos servicios. En este sentido, la composición y alcance de dichos servicios esenciales variará en cada momento, a la vista de la realidad económica y social imperante. No obstante, en la actualidad, parece que los mismos se referirían, al menos, al **acceso a una cuenta corriente, el depósito de fondos, la posibilidad de retirada de efectivo y la ejecución de operaciones de pago mediante transferencia, domiciliación y tarjeta de débito.**

En relación con la promoción de dichos servicios esenciales, cabe pensar, en primer lugar, en la labor que pudiesen desempeñar **las propias entidades de crédito**⁵. Y ello porque la espontánea actuación del sector económico concernido, basada en su autonomía, se configura como una alternativa que evita cualquier lesión en derechos tales como la libertad de empresa.

Por supuesto, no es difícil encontrar incentivos para la promoción voluntaria de la inclusión, pues cabe aludir tanto a **consideraciones éticas** –conectadas con el compromiso social de las entidades de crédito– como a cuestiones de **reputación** -dada la consabida percepción negativa de algunos ciudadanos sobre el sector. Igualmente, desde el punto de vista económico, **la inclusión es susceptible de incrementar la cifra de negocios**, pues permite contar con nuevos clientes que, hasta el momento, no tenían la posibilidad de contratar ciertos servicios financieros conexos a los esenciales y que pueden ofrecer una mayor rentabilidad.

En cualquier caso, desde esta perspectiva voluntaria, al margen de las interesantes soluciones adoptadas individualmente por algunas entidades de crédito, debe citarse el abanico de medidas integradas en el *Protocolo Estratégico para Reforzar el Compromiso Social y Sostenible de*

⁵ Distintos ejemplos de intervenciones voluntarias del sector crediticio para paliar la exclusión financiera pueden consultarse en ALONSO, GUTIÉRREZ y OTROS (2023), DEFENSOR DEL PUEBLO (2024: 81 a 91), ZUNZUNEGUI (2023), así como algún trabajo previo del autor que escribe estas líneas.



la Banca, suscrito en 2021 por AEB y CECA -a las que se uniría posteriormente Unacc⁶. Mediante dicho Protocolo se adquiere el **compromiso de adoptar distintas medidas orientadas a favorecer la inclusión financiera**, fijándose objetivos específicos y llevándose a término evaluaciones periódicas para verificar su recto cumplimiento.

Los compromisos asumidos por las patronales –y sus asociados– son de lo más diverso, y alcanzan áreas que van **desde la formación financiera y en competencias digitales, a la ampliación de horarios de caja en las sucursales existentes o a la adaptación de las aplicaciones, cajeros y páginas web para favorecer la sencillez de la operativa**. Asimismo, para el singular caso de los residentes en localidades sin sucursales bancarias, se aboga por la **utilización de oficinas móviles, el reforzamiento de la red de agentes financieros, la implantación de cajeros, el uso de sistemas de cash back o cash in shop para la obtención de efectivo en comercios o la colaboración con Correos a través del servicio Correos Cash**⁷.

Estas medidas, cuya eficacia y puntos de mejora se analizan en los **informes anuales de seguimiento**⁸, se han reforzado mediante el acompañamiento del sector público, quien no ha venido aplicando de manera generalizada herramientas de naturaleza obligatoria. Al contrario, los poderes públicos han apostado por complementar la operativa del sector con **actividades formativas para los usuarios de servicios financieros**⁹, la habilitación de **líneas de subvenciones específicas para mejorar la atención financiera en el medio rural**¹⁰ o la **licitación de contratos públicos para el establecimiento de cajeros fijos o móviles**¹¹.

3. La prestación obligatoria de servicios bancarios: una vía de último recurso

Como señalábamos, el sector público ha apostado tradicionalmente por la colaboración con los operadores privados en la lucha contra la exclusión financiera. Sin embargo, en fechas recientes, se ha producido un cambio de enfoque, de manera que **las soluciones de fomento de la actividad privada se complementarían con una perspectiva jurídico-vinculante**. Así, se

⁶ Dicho Protocolo se suscribió en julio de 2021, siendo objeto de actualización en 2022. Puede accederse a su versión consolidada a través del siguiente enlace: <https://s2.aebanca.es/wp-content/uploads/2022/02/protocolo-estratégico-para-reforzar-el-compromiso-social-y-sostenible-de-la-banca-versión-consolidada-febrero-2022.pdf>

⁷ Estas singularidades se contienen en la *Hoja de ruta para reforzar la inclusión financiera en las zonas rurales*, de octubre de 2022, accesible desde: <https://s1.aebanca.es/wp-content/uploads/2022/10/hoja-de-ruta-para-reforzar-la-inclusión-financiera-en-las-zonas-rurales.pdf>. En cualquier caso, para aproximarse a la problemática de la inclusión financiera en el contexto rural, se recomienda la consulta de INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2025).

⁸ Es posible la consulta de los distintos informes periódicos de seguimiento en la página web del Observatorio de Inclusión Financiera (<https://observatorioinclusionfinanciera.es>).

⁹ En este punto destacan las labores de formación llevadas a cabo por el Banco de España y la CNMV, quienes asumen la promoción de la educación financiera entre sus funciones institucionales.

¹⁰ Al respecto, a modo de ejemplo, pueden consultarse algunas líneas de subvenciones, como las contenidas en la Orden de 08/01/2024, de Andalucía, la Orden PRE/57/2021, para Cantabria, la Orden de 18/06/2021, para Galicia, o el Decreto 1/2020, en la Comunidad Valenciana.

¹¹ En esta línea, puede referirse la licitación, por parte de la Diputación Provincial de Barcelona, de un Servicio de cajero móvil para la retirada de dinero en efectivo en los municipios de hasta 5.000 habitantes de la provincia de Barcelona (n.º de expediente 2022/0006430). Más recientemente, el Gobierno Vasco ha licitado la instalación de cajeros automáticos en pequeños municipios que sufrián exclusión financiera (n.º de expediente C02/021/2025).

aprecia una **tendencia del sector público a imponer obligaciones de prestación de servicios a los operadores bancarios**, con la intención de asegurar su adecuada provisión a la ciudadanía.

De este modo, **se viene a configurar una suerte de derecho subjetivo de los usuarios a solicitar los servicios, asumiendo la banca el deber de prestarlos en las condiciones normativamente establecidas**. Este cambio de paradigma se pone de manifiesto en diversas medidas específicas que tendremos ocasión de analizar –y que no son exclusivas del ámbito español–, así como en el texto de distintas normas que dirigen al sector público mandatos para asegurar la inclusión financiera de sujetos considerados vulnerables¹².

Sea como fuere, la imposición de deberes de prestación de servicios en un sector económico abierto –aunque intensamente regulado– se habría **amparado en la consideración de ciertos servicios bancarios como servicios de interés económico general**¹³. Ello facultaría para la fijación de las conocidas como **obligaciones de servicio público, que imponen coactivamente que un determinado servicio esté a disposición de los consumidores o usuarios con unas condiciones prefijadas**¹⁴.

Esta calificación de algunos **servicios bancarios como servicios de interés económico general** se separa de la dinámica existente en otros ámbitos, en los que tal calificación ha acompañado a la apertura de actividades previamente monopolizadas o concebidas como servicio público. Sin embargo, la diferencia de origen no habría de ser un obstáculo insalvable¹⁵, habida cuenta de la gran relevancia social y económica de los servicios concernidos y de la existencia de **referencias** –más o menos explícitas– **que vinculan parte de la actividad de la banca a dicha condición**¹⁶. De hecho, recientemente, el Defensor del Pueblo abogaba por esta alternativa¹⁷, habiéndose incluido la accesibilidad a servicios financieros básicos como un servicio de interés económico general que Correos prestaría en régimen de libre competencia¹⁸.



¹² Así, aunque en el nivel programático y con un elevado grado de indeterminación, pueden destacarse el deber del Gobierno de España de elaborar un Plan de medidas para favorecer la inclusión –DA.º 3.ª de la Ley 4/2022, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica–, el impulso de la atención en el medio rural –art. 66 Ley 13/2023, de dinamización del medio rural de Aragón–, el favorecimiento de la inclusión de las personas con discapacidad –arts. 49 CE y 1.a), 2.j), 3.j) o 22.1 del Real Decreto Legislativo 1/2013, Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social–, o la protección de las personas mayores –art. 1.e) de la Ley 6/1999, de Andalucía, de Atención y Protección a las Personas Mayores.

¹³ Parece que no estaríamos ante servicios en los que quiera hablar de servicio público formal, de acuerdo, por ejemplo, con MARTÍN-RETORTILLO (1978: 31 y ss.), FERNANDEZ (1989: 15 y 16) o SALVADOR (2014: 38).

¹⁴ Para una aproximación a los servicios de interés económico general, al margen de la nutrida doctrina que los ha analizado, se recomienda la consulta de la Comunicación de la Comisión *Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa* - COM/2011/0900 final.

¹⁵ La posibilidad de que se consideren ciertos servicios bancarios como servicios de interés económicos general se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, por PONCE (2016: 2391), GARCÍA-ANDRADE (2013: 50 a 53), GÓMEZ y MARBÁN-FLORES (2013: 336 y 337), SALVADOR (2024: 277) o por el autor del presente texto.

¹⁶ Además de en la regulación de diversos Estados miembros, dicha posibilidad parece reconocerse –de forma más o menos clara– en el Informe *Los servicios de interés económico general en el sector bancario*, de la Comisión, de 17 de junio de 1998, en la Comunicación de la Comisión Europea *Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa* (COM/2011/0900 final), apartado 2.2, en la *Guía para la aplicación de las normas de la Unión Europea sobre ayudas estatales, contratación pública y mercado interior a los servicios de interés económico general* (SWD(2013) 53 final/2), apartado 2.8, o en el considerando n.º 3 de la Directiva 2014/92/UE.

¹⁷ En esta línea DEFENSOR DEL PUEBLO (2024: 93 a 97).

¹⁸ Así, la DA.º 8.ª de Ley 43/2010, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, mediante una modificación introducida vía Real Decreto-ley 9/2024.

No obstante lo anterior, **la imposición de obligaciones no habría de extenderse a cualquier servicio prestado por la banca, sino únicamente a aquellos servicios que, considerados esenciales y calificados como de interés económico general, no quedan debidamente cubiertos por el mercado.** Se trata, por tanto, de localizar los ámbitos en los que, efectivamente, el mercado no ofrece una solución satisfactoria y de, acto seguido, introducir las correcciones oportunas para asegurar a la ciudadanía un acceso adecuado¹⁹.

Por tanto, **las técnicas obligatorias habrían de aparecer únicamente como medidas de *ultima ratio*, a las que se recurriría cuando el resto de las herramientas menos onerosas se revelan insuficientes.** Por tanto, si las técnicas voluntarias asegurasen una cobertura adecuada, los poderes públicos habrían de abstenerse de intervenir mediante fórmulas imperativas.

En todo caso, **a mi modo de ver, como límite absoluto a esta calificación como servicio de interés económico general aparecería el acceso al crédito** —en sus distintas variantes—, pues compelir a una entidad de crédito a confiar en un particular, asumiendo el correspondiente riesgo, podría suponer una intromisión excesiva en la libertad de empresa. A su vez, en estas situaciones, **vendría a decaer la justificación para la intervención** pues, mientras que el acceso a ciertos servicios de pago o el estímulo del ahorro redundan positivamente en el interés general, el derecho a endeudarse resultaría dañino.



4. El reciente impulso de la técnica obligatoria: una progresiva ampliación de sus horizontes



En nuestro país, la mencionada imposición de deberes de prestación de servicios esenciales a las entidades de crédito parecía, hasta fechas recientes, una mera hipótesis de trabajo. Sin embargo, esta singular técnica —que supera el enfoque tradicional de la regulación— se incorporaba efectivamente al ordenamiento jurídico español en cumplimiento de un mandato del legislador europeo.

Así, en el año 2017, España cumplía, si bien de forma tardía, el deber de transposición contenido en la **Directiva 2014/92/UE** e introducía en nuestro país las conocidas como **cuentas de pago básicas**. En virtud de las mismas, las entidades de crédito quedan obligadas a prestar a cualquier sujeto —siempre y cuando cumpla ciertos requisitos— una serie de servicios considerados esenciales, como el depósito de fondos, la gestión de domiciliaciones, la emisión de tarjeta de débito, la retirada de dinero en cajeros o un cierto número de transferencias²⁰. Todo ello respetando unas comisiones máximas fijadas por vía gubernativa o, incluso, gratuitamente a las personas en situación de vulnerabilidad.

¹⁹ Al respecto, la exclusión financiera se ha identificado con un fallo de mercado por PONCE (2016: 2385).

²⁰ El régimen esencial de estas cuentas de pago básicas se contiene en los artículos 3 a 10 del Real Decreto-ley 19/2017, de cuentas de pago básicas, existiendo un mayor desarrollo en el Real Decreto 164/2019 y en la Orden ECE/228/2019. Para una aproximación a las mismas, puede consultarse PONCE (2016), SALVADOR (2025: 283 a 296) o un trabajo del autor que escribe estas líneas.

Estas cuentas de pago básicas, pese a suscitar ciertos interrogantes y críticas sobre su eficacia en la práctica, sí **han servido de punto de partida para que los poderes públicos asuman que es posible una nueva forma de intervención sobre la banca**²¹. De este modo, **una medida puntual podría tornar en un mecanismo general que tendría un notable potencial de incidencia en el estatuto de las entidades de crédito.**

De hecho, el legislador español parece haber tomado buena nota de esta alternativa, existiendo algunas **iniciativas legislativas** –todavía en fase de tramitación parlamentaria– **que impondrían nuevas obligaciones de prestación de servicios bancarios.**

Así, por ejemplo, una proposición de ley pretende asegurar la **presencia de un cajero automático en todos los municipios españoles**²². Si en la actualidad no existiese dicho servicio, habría de instalarse el oportuno terminal –ofreciendo una serie de servicios mínimos tasados– por parte de las entidades de crédito con mayor implantación en las distintas provincias, previéndose el recurso a la ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento.

De igual manera, un proyecto de ley en tramitación plantea **imponer diversas obligaciones para asegurar la prestación personalizada de los servicios financieros, mediante la adaptación de los canales a las características de los usuarios**²³. En este sentido, junto con un deber general de acomodar los canales presenciales o telemáticos, se prevén algunas **medidas específicas relativas al respeto de unos períodos mínimos de atención presencial en las sucursales, la designación de gestores del mayor, la fijación de períodos de atención preferente para este colectivo en las oficinas o el establecimiento de sistemas de atención telefónica específicos para mayores.**

Estas experiencias nacionales se verían complementadas, a su vez, por algunas iniciativas tramitadas desde instancias europeas que, de concretarse, incidirían en nuestro país. Al respecto, puede destacarse la **propuesta de reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros**, donde se prevé que las autoridades nacionales –y en su defecto las europeas– puedan establecer **medidas adecuadas y proporcionadas para asegurar un acceso real y suficiente**

²¹ Al respecto, se ha venido criticando la opacidad del Banco de España, quien no brinda información sobre el volumen de cuentas de pago básicas existentes, así como ciertos problemas de transparencia del sector bancario a la hora de ofrecerlas a la clientela.

²² Se trata de una proposición de ley remitida al Congreso por el Parlamento de Cataluña con el título de *Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera y de garantía del acceso a los servicios bancarios (125/000002)*. Dicha proposición, a su vez, incluye un artículo 33 con un elenco de servicios bancarios que habrían de quedar garantizados. Con un contenido similar, también se está tramitando la *Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera (622/000016)*, en este caso presentada por el Senado.

²³ Así, el *Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes (121/000018)*, cuyas Disposiciones Finales recogen las oportunas modificaciones en las normas cabecera de los sectores bancario, de los valores y asegurador. Como ejemplo en el derecho vigente de esta prestación personalizada, puede estarse a las previsiones acerca de los servicios de atención a la clientela contenidas en el artículo 29.1 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, fruto de una modificación introducida por la Ley 10/2025, de 26 de diciembre, por la que se regulan los servicios de atención a la clientela.



al efectivo en todo el territorio²⁴. Por otro lado, la propuesta de reglamento relativo a la **instauración del euro digital** impone que ciertos servicios de pago basados en esta forma de divisa –tales como apertura y mantenimiento de cuenta, pagos de persona a persona o pagos en punto de venta– sean ofrecidos de manera gratuita a las personas físicas establecidas en Estados del euro²⁵.

Sin embargo, las posibilidades de desarrollo todavía serían mayores si se replicasen las intervenciones vigentes en algunos Estados que nos son próximos. En este sentido, destaca el supuesto de **Francia** donde, con la finalidad de incentivar el ahorro, se ha configurado el **derecho a disponer de ciertos depósitos con unas remuneraciones marcadas desde instancias gubernamentales, superiores a las de mercado**²⁶. Asimismo, una reciente modificación de la regulación **británica** sobre servicios financieros incluye la **posibilidad de imponer deberes para asegurar el acceso suficiente a ciertos servicios en todo el Reino Unido**²⁷.

5. Una escasa preocupación por las compensaciones en las experiencias observadas: la asunción de los costes de prestación por el sector bancario

Al margen de asegurar un estricto cumplimiento de las obligaciones de prestación de servicios impuestas –mediante marcos sancionadores o medidas de ejecución forzosa–, **es preciso que los poderes públicos se planteen cuestiones de índole económica, vinculadas con la relación entre los costes derivados de la prestación de dichos servicios y los ingresos que pueden obtenerse de los usuarios**.

Al respecto, en caso de que las contraprestaciones obtenidas de los usuarios no alcanzasen a cubrir los costes de prestación –algo, por lo demás, bastante habitual en sede de los servicios financieros considerados esenciales– se plantearía la necesidad de establecer **compensaciones**²⁸.

Esta fijación de compensaciones **permitiría alcanzar un cierto equilibrio entre los intereses generales y la competencia en el mercado**, evitando restricciones excesivas de derechos de los operadores o la asunción de cargas económicas demasiado onerosas que pudiesen lastrar su competitividad y rentabilidad²⁹. Y es que, por supuesto, es un fin constitucionalmente legítimo que los ciudadanos se vean protegidos y amparados, pero ello no habría de implicar que

²⁴ Según se dispone en los artículos 8 y 9 de la *propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros*. Al no predeterminarse el elenco de medidas a adoptar, parece que cabría la imposición de obligaciones a los operadores económicos.

²⁵ Así, el artículo 17.1 de la *propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital*. En el caso de otros sujetos o de los servicios considerados no básicos se podrían fijar comisiones ajustadas al principio de proporcionalidad.

²⁶ Se trata de distintos productos contenidos en el art. 221 del Code Monétaire et Financier que, además, disfrutan de incentivos fiscales.

²⁷ Al efecto, en 2023, se introdujo en la Financial Services and Markets Act una nueva Parte 8B «Cash access services», apareciendo las consideraciones referidas en sus artículos 131M y ss.

²⁸ A la hora de analizar estas cuestiones habría de tenerse en cuenta si, con motivo de la prestación de servicios obligatorios, es posible prestar a los usuarios otros servicios distintos, que permitiesen obtener una adecuada rentabilidad conjunta.

²⁹ Al respecto, se han señalado ciertos problemas derivados de la fijación de obligaciones de servicio público sin ejecución de los oportunos análisis económicos en RODRÍGUEZ y SIKORA (2014).

la protección se haga recaer, plena y exclusivamente, en los operadores privados, sin ningún tipo de compensación.

En relación con la configuración de las eventuales compensaciones las soluciones posibles son diversas, contando los Estados miembros con un amplio grado de libertad para su determinación³⁰. No obstante, en cualquier caso, parece que serían notas fundamentales de las compensaciones su **suficiencia** –cubriendo los costes asumidos por una empresa gestionada de manera diligente– y la **ausencia de beneficio** -evitándose una ventaja competitiva indebida de los sujetos obligados. Se trata, por tanto, de **encontrar un punto de equilibrio que permita evitar pérdidas derivadas de los deberes, pero sin favorecer en exceso a los receptores**. El logro de estos objetivos **exigirá, además, que los parámetros de cálculo de las compensaciones se fijen de antemano, de manera transparente y objetiva, así como que exista suficiente información sobre la estructura de costes vigente en la industria**.

Sin embargo, **el recurso a compensaciones públicas no sería un imperativo absoluto**, pues el margen de configuración de los Estados miembros también permitiría recabar los fondos del conjunto del sector –o de una parte del mismo–, **de modo que se evite una asignación arbitraria y asimétrica de los costes derivados de los servicios obligatorios**. De hecho, incluso se ha validado la posibilidad de establecer obligaciones –que generan cargas económicas– sin compensación alguna a los prestadores³¹.

Habida cuenta de lo anterior, restaría conocer cuál es el enfoque seguido en el caso del **sector bancario**. En este ámbito **destaca una generalizada ausencia de compensaciones a los operadores**, al menos por lo que se refiere a nuestro país y a los proyectos que están en marcha en la Unión. Dicha ausencia resulta llamativa, pues no parece que las obligaciones impuestas a los operadores sean neutrales en términos de coste.

Por ejemplo, si atendemos a la normativa vigente en **España**, ante el silencio de la regulación de la Unión³², **se ha establecido que los usuarios de cuentas de pago básicas habrán de abonar una comisión mensual máxima de tres euros**³³. Dicha cuantía, determinada gubernativamen-

³⁰ Acerca de estas compensaciones, y sus características, puede consultarse la *Comunicación relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general* (2012/C8/02), de la Comisión Europea. En particular, será preciso respetar los cuatro criterios contenidos en el apartado 95 de la, ya clásica, Sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de julio de 2003, asunto C-280/00, Altmark Trans, que permiten entender que no estamos ante una ayuda de Estado. Así, será preciso que la encomienda a la empresa y las obligaciones de servicio público estén claramente definidas; que los parámetros para el cálculo de la compensación se fijen previamente de forma transparente y objetiva; que la compensación no supere total o parcialmente los costes ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público y que la fijación de esta compensación se calcule sobre los costes de una empresa media, bien gestionada y dotada de los medios necesarios.

³¹ En este sentido se ha manifestado –en relación con el bono social eléctrico español– la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de octubre de 2021, C-683/19, Viesgo Infraestructuras Energéticas, apartados 58 a 61, que refiere la no necesidad de establecer compensaciones salvo que ello estuviese específicamente previsto en el Derecho de la Unión. Existen situaciones similares, como veremos, en el ámbito bancario.

³² La normativa de la Unión guarda silencio sobre la necesidad de establecer compensaciones, recogiendo únicamente una serie de criterios sobre los eventuales gastos y comisiones que pretendan establecerse, contenidos en el artículo 18 de la Directiva 2014/92/UE.

³³ En este sentido, el artículo 4 de la Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación.



te y que ha de ser actualizada de manera periódica, estaría vinculada a las comisiones medias de los servicios incluidos en las cuentas de pago básicas. Al respecto, habría de verificarse si, en un cada momento, el cobro de esta retribución garantiza debidamente la cobertura de los costes derivados de la prestación³⁴. Algo que, *a priori*, no habría de ser difícil de comprobar a partir de la información pública sobre comisiones aplicadas³⁵.

Al margen de este supuesto, cuya razonabilidad dependerá del efectivo ajuste de las comisiones fijadas a los costes, **resulta más llamativo que las entidades de crédito no reciban ningún tipo de contraprestación en el caso de los sujetos considerados especialmente vulnerables**. En estas situaciones, la carencia de cualquier contraprestación que ayude a cubrir los costes del servicio se traducirá, directamente, en pérdidas para los operadores, máxime si se tiene en cuenta que los sujetos con derecho a esta exención de comisiones no suelen tener la capacidad para contratar otros productos que ofrezcan rentabilidad adicional a las entidades.

Tampoco se prevé contraprestación ni compensación adicional alguna para sufragar las obligaciones vinculadas a la prestación personalizada de servicios financieros en función de las características de los usuarios. Lo mismo acontece con la propuesta de reglamento europeo sobre la instauración del euro digital donde, como vimos, las personas físicas residentes en países del euro disfrutarán, gratuitamente, de los servicios básicos de pago³⁶. A su vez, **no se prevé la necesidad de recoger contraprestaciones o compensaciones vinculadas a las medidas que se impongan para asegurar un acceso real y suficiente al efectivo en todo el territorio de los Estados miembros**³⁷.

Los anteriores ejemplos ponen de manifiesto que **los poderes públicos parecen olvidar que la industria bancaria, sin perjuicio de sus especialidades, es un sector económico en el que los operadores necesitan cubrir sus costes y obtener la necesaria rentabilidad**, a fin de asegurar su correcto funcionamiento y de satisfacer el apetito de los inversores. Por ello, **resultaría razonable fijar algún tipo de compensación a favor de las entidades de crédito que ofrezcan servicios gratuitos o por debajo de coste a los usuarios**, pues dichos servicios se prestan a resultas de un imperativo impuesto por el poder público.

Sin perjuicio de lo anterior, **sí es posible localizar algunos ejemplos en los que se han articulado compensaciones**, de distinta naturaleza, por la prestación de servicios bancarios obligatorios.

³⁴ Habría de comprobarse si, en el actual contexto de estrechamiento de los márgenes de intereses, la comisión de tres euros mensuales pudiera alejarse de aquellas generalmente establecidas en el sector, especialmente en el caso de los sujetos que no mantienen vinculaciones o contratan productos adicionales.

³⁵ Por ejemplo, para analizar la razonabilidad de esta comisión de tres euros mensuales puede consultarse el comparador de comisiones del Banco de España, accesible desde: https://app.bde.es/csfwciu/csfwciuas/xml/Arranque.html?initOperation=becsfwciu_InicioComisionesCuentasPago

³⁶ Así, el artículo 17.1 de la *propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital*. Los operadores, por el contrario, sí recibirían una compensación pública por los costes que asuman para asegurar el correcto funcionamiento del euro digital –en particular por los costes vinculados a la liquidación de operaciones– según establece el considerando n.º 41 de la propuesta.

³⁷ A este respecto, recuérdese que los artículos 8 y 9 de la *propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros* ni siquiera recogen un elenco de medidas a adoptar. No obstante, parece que el legislador europeo es consciente de que habrá costes, al indicarse en la propuesta que «*es posible que las entidades bancarias incurran en gastos asociados con el restablecimiento de un nivel suficiente de acceso al efectivo*».

Al respecto, resulta paradigmático el **caso francés**, en el que se han establecido compensaciones con cargo a presupuestos públicos para satisfacer los costes asumidos por un operador controlado por el Estado —Banque Postale— en la prestación obligatoria de ciertos servicios bancarios básicos³⁸. En este y otros supuestos similares, **la problemática conecta con la necesidad de ajustar las compensaciones a los costes reales en los que se incurre**, evitando el enmascaramiento de ayudas de Estado a operadores públicos que distorsionarían la libre competencia³⁹.

Por lo que se refiere a **nuestro país**, la propuesta para **establecer un cajero automático en cualquier municipio español se acompaña de la habilitación de un fondo específico, financiado por las propias entidades de crédito** en función de su grado de implantación en la provincia considerada⁴⁰. Dicho fondo pecharía con los —nada desdeñables— costes derivados del establecimiento y funcionamiento de los cajeros en una concreta situación⁴¹. La mencionada tesitura se produciría si ningún operador asumiese —voluntaria o forzosamente— la instalación y gestión de los cajeros, viéndose obligada la Administración a licitar la prestación del servicio como una forma de ejecución subsidiaria⁴². En estos casos, sin perjuicio de la imposición de sanciones a quien haya incumplido los deberes impuestos por la normativa, **los costes derivados de la prestación del servicio se repartirían equitativamente entre los operadores del sector**.

6. Algunos problemas específicos vinculados a la ausencia de compensaciones adecuadas

La **ausencia de compensaciones adecuadas** —cuando los costes de la prestación superan los importes percibidos de los usuarios— plantea algunos problemas específicos, más allá de las consideraciones generales sobre el impacto en la libertad de empresa o en la competitividad y rentabilidad de la industria.



³⁸ Al respecto, la Comisión Europea ha evaluado la idoneidad de este tipo de compensaciones en su Decisión, de 24 de octubre de 2017, *Mise à exécution par la France en faveur de La Banque Postale* (ayuda de Estado n.º 41147, Francia). No obstante, existen otros ejemplos previos vinculados a compensaciones ofrecidas a operadores públicos franceses, incluso habiendo intervenido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

³⁹ Así, la Comisión Europea ha tenido ocasión de analizar la adecuación al régimen de ayudas de Estado de ciertas compensaciones por la prestación de servicios bancarios. Me refiero, por ejemplo, a las Decisiones de 13 de febrero de 2002, *on Modernisation of the UK benefit payment system and provision of access to universal banking services through post offices shortened as «Universal Banking Services»* (Ayuda de Estado n.º 514/2001, Reino Unido); de 10 de septiembre de 2005, *on Credit Union Provision of Access to Basic Financial Services – Scotland* (Ayuda de Estado n.º 244/2003, Reino Unido); de 21 de julio de 2009, *on Poste Italiane – distribution of postal savings certificates* (Ayuda de Estado n.º 49/2006, Italia); de 5 de diciembre de 2007, *on Aid to Posten AB* (Ayuda de Estado n.º 642/2005, Suecia), o de 27 de febrero de 2007, *on Aid to An Post* (Ayuda de Estado n.º 650/2001, Irlanda).

⁴⁰ Así, los artículos 23 a 27 de la *Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera y de garantía del acceso a los servicios bancarios* (125/000002), o los artículos 29 a 32 de la *Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera* (622/000016).

⁴¹ En este sentido, el coste medio anual de mantener un cajero automático rondaría los 12.000-16.000 euros, según se desprende de la información contenida en el *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos* (E/CNMC/003/21), de la CNMC, pág. 111.

⁴² En este sentido, el coste medio anual de mantener un cajero automático rondaría los 12.000-16.000 euros, según se desprende de la información contenida en el *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos* (E/CNMC/003/21), de la CNMC, pág. 111.

Así, por una parte, **pueden generarse ciertas distorsiones competitivas**, pues la demanda de los servicios obligatorios —y las pérdidas anudadas— no necesariamente se distribuirán de manera regular entre los operadores económicos, generándose ventajas y desventajas competitivas *artificiales* que no obedecen al mejor o peor desempeño empresarial⁴³.

Esta distribución irregular de la demanda **podría derivar de la imposición de obligaciones únicamente a ciertos operadores** —como se prevé para el establecimiento de cajeros— por vincularse los servicios bancarios obligatorios al modelo de negocio de unas determinadas entidades de crédito —caso de la banca minorista o de proximidad— o en atención a su distribución territorial —las cuentas de pago básicas gratuitas para sujetos vulnerables tenderán a concentrarse en entidades que operan en zonas económicamente deprimidas—⁴⁴.

Por otro lado, **esta problemática conectaría con la necesidad de tutelar el principio de neutralidad tecnológica, de modo que se garantice que el marco regulatorio no perjudica o favorece a los operadores en función de su modelo de negocio** —telemático o presencial—⁴⁵. Y es que, si se atiende a las prestaciones que las autoridades están considerando esenciales —y obligatorias— las mismas se refieren, en buena medida, a servicios presenciales o, en su defecto, a colectivos vulnerables que acostumbran a solicitar servicios presenciales.

Ello implicaría que **los quebrantos derivados de la prestación de servicios no rentables —y carentes de compensación— se concentrarían en los operadores que cuentan con una mayor red de sucursales físicas, reduciéndose la exposición de aquellas entidades exclusivamente digitales y generándose, de nuevo, distorsiones competitivas**. Esta realidad, de hecho, podría exacerbar la dificultad de acceso a los servicios presenciales, pues los operadores que actualmente los ofrecen estarían tentados a reducir su red de sucursales para limitar la exposición a actividades no rentables.

Habida cuenta de estas contingencias, **en ausencia de una deseable compensación con cargo a fondos públicos, sí parecería oportuno operar, al menos, un reparto de los costes asumidos entre el conjunto del sector**. Ello, por ejemplo, mediante la **habilitación de fondos específicos al efecto**, nutridos con aportaciones de los operadores económicos. Dichas aportaciones **habrían de asegurar una distribución equitativa de los costes impuestos**, partiendo de metodologías de cálculo transparentes y basándose en factores vinculados al grado de participación en el negocio de las diferentes entidades.

⁴³ De hecho, se generaría un desincentivo a la óptima prestación de los servicios. Así, las entidades con mejor desempeño en sede de servicios obligatorios atraerían a un mayor número de clientes no rentables, incrementándose sus pérdidas y generándose, en consecuencia, un incentivo a reducir la calidad.

⁴⁴ En cuanto a la imposición de obligaciones de prestación a ciertos operadores —y no al conjunto del sector— puede estarse a la previamente referida Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de octubre de 2021, C-683/19, Viesgo Infraestructuras Energéticas, apartados 42 a 53. En la misma, en relación con el suministro de electricidad a tarifa reducida a consumidores vulnerables, se proscribe la asignación de obligaciones de servicio público que generen diferencias de trato entre los operadores en el mercado y que no estén justificadas de manera objetiva.

⁴⁵ Principio presente, tradicionalmente, en el ámbito de las telecomunicaciones —art. 3.i) Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones— pero que también se extendería al ámbito financiero, pudiendo referirse al efecto, por ejemplo, el considerando n.º 9 del Reglamento (UE) 2023/1114, relativo a los mercados de criptoactivos, donde se afirma que «*La legislación de la Unión en materia de servicios financieros debe guiarse por los principios de "misma actividad, mismos riesgos, mismas normas" y de neutralidad tecnológica*».



7. Conclusiones

Parece existir un cierto **consenso en relación con la necesidad adoptar medidas para reducir o eliminar la exclusión financiera**, de manera que cualquier ciudadano pueda disfrutar de ciertos servicios bancarios esenciales para su normal desenvolvimiento personal y social. No obstante, conocidos los benéficos fines, **es menos evidente cómo ha de actuarse para su consecución**.

Al respecto, **junto con las soluciones voluntariamente planteadas por el sector bancario o diversos ejemplos de colaboración entre las autoridades y los operadores, se aprecia una tendencia creciente a explorar vías jurídico-vinculantes**. Así, **existen diversos ejemplos de imposición de obligaciones de prestación de servicios bancarios, tanto vigentes como en tramitación parlamentaria**.

Dicha imposición de obligaciones, siendo legítima, habría de aparecer como técnica de *ultima ratio*, a fin de lograr un adecuado acomodo entre la promoción de intereses públicos y la libertad de empresa. De este modo, **la vía obligatoria debería reservarse, únicamente, para servicios considerados esenciales que no son suministrados satisfactoriamente por el mercado**, siempre y cuando otras medidas menos onerosas no bastasen.

Por otra parte, **en relación con la perspectiva obligatoria, debe tenerse en cuenta que la misma no es neutral en términos de coste, de manera que puede generarse un impacto –más o menos notable– en las cuentas de los operadores que asumen la prestación**. Aunque dicho impacto, por el momento, parece limitado, el mismo podría incrementarse sustancialmente si se produce una efectiva expansión de los servicios obligatorios a prestar.

Sea como fuere, **si las contraprestaciones obtenidas de los usuarios no alcanzasen a cubrir los costes de prestación de los servicios obligatorios, sería preciso establecer las oportunas compensaciones**. Y es que, por supuesto, es un fin constitucionalmente legítimo que los ciudadanos se vean protegidos y amparados, pero ello no implica que la protección se haga recaer, plena y exclusivamente, en los operadores privados.

La fijación de estas compensaciones permitiría alcanzar un equilibrio entre los intereses generales y la competencia en el mercado. En particular, las mismas **evitarían una erosión de la rentabilidad, la generación de distorsiones competitivas por una distribución no equitativa de las cargas entre las entidades de crédito o la eventual vulneración del principio de neutralidad tecnológica**.

En relación con la configuración de las mencionadas compensaciones, las soluciones posibles son diversas, contando los Estados miembros con un amplio grado de libertad para su conformación. Por el momento, al menos por lo que se refiere a nuestro país y a los proyectos que están en marcha en la Unión, **se aprecia una ausencia generalizada de compensaciones a favor de los operadores**. Ausencia que resulta llamativa, habida cuenta de que –para los servicios actualmente considerados obligatorios– los ingresos generados difícilmente alcanzarian a cubrir los costes de prestación.



Referencias bibliográficas

- ALONSO, M. A., GUTIÉRREZ, E. y OTROS (2023): «Un repaso de las diversas iniciativas desplegadas a nivel nacional e internacional para hacer frente a los riesgos de exclusión financiera», *Documentos Opcionales del Banco de España*, 5/2023, pp. 1-33.
- BOLDBAATAR, M. y LEE, C. L. (2015): «Financial Accessibility and Economic Growth», *Journal of East Asian Economic Integration*, 19 (2), pp. 143-166.
- CARBÓ VALVERDE, S. y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F. (2015): «Concepto y evolución de la exclusión financiera: una revisión», *Cuadernos de Información Económica*, 244, pp. 73-83.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2024): *Informe Retos de la inclusión financiera Servicios bancarios y personas vulnerables*, Madrid, Defensor del Pueblo.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1989): «Estudio Preliminar», *Comentarios a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J. (2013): «Fundamento y características de la regulación bancaria», *Derecho de la Regulación Económica, X. Sistema Bancario*, Iustel, pp. 15-141.
- GÓMEZ BARROSO, J. L. y MARBÁN-FLORES, R. (2013): «Basic financial services: A new service of general economic interest?», *Journal of European Social Policy*, 23(3), pp. 332-339.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2025): *La inclusión financiera en las áreas rurales de España ante el reto demográfico*, Colección Informes.
- LEVINE, R. (2005): «Finance and growth: theory and evidence», *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, pp. 865-934
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1978): «Aspectos constitucionales del crédito», *Ordenación jurídica del crédito*, Instituto de Estudios Finales, pp. 21-50.
- MEHROTRA, A. y YETMAN, J. (2015): «Financial inclusion - issues for central Banks», *BIS Quarterly Review*, marzo/2015, pp. 83-96.
- PONCE SOLÉ, J. (2016): «Bancos privados y servicios de interés general. La directiva 2014/92 UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 y el acceso a cuentas de pago básicas», *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 2381-2403.
- RODRÍGUEZ OVEJERO, J. M. y SIKORA, I. (2014): «Análisis de estrangulamiento de márgenes cuando existen obligaciones de servicio público», *Anuario de la competencia*, 1/2014, pp. 147-160.



SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A. (2014): «El nuevo modelo de regulación bancaria y su encaje constitucional», *Regulación bancaria: transformaciones y estado de derecho*, Aranzadi, pp. 33-130.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A. (2024): «Los servicios bancarios ante la vulnerabilidad: cuentas de pago básicas y otras medidas de inclusión financiera», *La externalización del Estado Social: la atención a la vulnerabilidad en vivienda, suministros esenciales y sistema de pagos*, Marcial Pons, pp. 261-317.

ZUNZUNEGUI PASTOR, F. (2023): «Exclusión financiera: actuaciones y propuestas», *Revista de derecho bancario y bursátil*, 169, pp. 103-154.



El papel clave de la banca en la colaboración con las Administraciones públicas

JESÚS CASTILLO VEGA

Responsable de Finanzas Digitales y Pagos

Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA)

RESUMEN

Las entidades del sector financiero desempeñan un papel clave en la operativa diaria de las Administraciones públicas españolas (AA. PP.), gestionando pagos, cobros, embargos e intercambios de información. Gracias a su capilaridad y digitalización pueden facilitar la recaudación de impuestos, el pago de prestaciones y la cooperación con el sistema judicial y las fuerzas de seguridad. Las cifras hablan por sí solas: las entidades han realizado 380 millones de operaciones con las Administraciones públicas en 2023.

A través de convenios con organismos como la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), hemos impulsado la automatización de procesos, optimizado la eficiencia y reducido la carga administrativa para ciudadanos y empresas. Sin embargo, el coste operativo de esta colaboración es significativo, superando los 200 millones de euros anuales para las entidades del sector CECA, solo en operaciones con la AEAT y la TGSS. A pesar de que el 98% de las transacciones están digitalizadas, las operaciones manuales generan costes desproporcionados. Para los ciudadanos, esta colaboración supone comodidad, accesibilidad y rapidez en la gestión de sus trámites sin necesidad de acudir físicamente a la Administración. No obstante, el modelo retributivo sigue siendo deficitario, lo que plantea la necesidad de seguir impulsando la automatización y garantizando la sostenibilidad del sistema. En un contexto de transformación digital, fortalecer esta colaboración público-privada será clave para mejorar la eficiencia y asegurar la continuidad de estos servicios esenciales.



Introducción

Las entidades financieras asociadas a CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorros), al igual que el resto del sector, desempeñan un papel fundamental en la operativa diaria de las Administraciones públicas españolas, actuando como colaboradoras en la gestión de pagos, cobros, embargos e intercambio de información.

A través de sus infraestructuras y procesos tecnológicos, las entidades facilitan procesos esenciales para el funcionamiento del sistema judicial, tributario, la Seguridad Social y otros organismos administrativos. **Para poder prestar estos servicios, se pone a disposición de los ciudadanos todos los canales presenciales y digitales**, que permiten realizar las operaciones a través de las ventanillas de la red de oficinas, domiciliaciones bancarias, pasarelas de pago, banca electrónica, aplicación móvil y los cajeros automáticos.

La capilaridad del sector permite abarcar las necesidades tanto de la Administración General del Estado como de las administraciones autonómicas y locales, para toda la ciudadanía.

Desde hace décadas, las entidades financieras vienen estableciendo convenios de colaboración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), administraciones autonómicas y locales, así como el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y la Policía. Estos convenios son objeto de mejora continua, con una interlocución periódica a nivel sectorial con cada uno de los organismos, que permite tanto la actualización de los procedimientos técnicos existentes como la ampliación de su contenido y alcance, perfeccionándolos y adaptándolos a las nuevas necesidades de la ciudadanía, como, por ejemplo, mediante la incorporación de nuevos canales (Bizum) o permitiendo incorporar la información sobre nuevos productos (criptoactivos).



1. La prestación de servicios de interés general por parte de las entidades financieras

1.1. Principales ámbitos de actuación

A continuación, se detallan los principales hitos que se han alcanzado gracias a los convenios de colaboración suscritos con las diferentes Administraciones:

A) Facilitar el pago de impuestos y la recaudación ejecutiva

Uno de los ámbitos más relevantes de esta colaboración es la gestión recaudatoria de impuestos y tasas. A través de las entidades financieras, los contribuyentes pueden cumplir con sus obligaciones fiscales de manera eficiente. Asimismo, los bancos permiten a la Administración tributaria estatal y autonómica realizar órdenes de traba y ejecutar embargos necesarios para el cobro de deudas, asegurando la efectividad del sistema de recaudación tributaria.

En los últimos años, la digitalización ha impulsado mejoras significativas en estos procesos. Gracias a diversos acuerdos con la AEAT, se han implementado métodos de pago telemático mediante Cl@ve PIN y firma electrónica del empleado público, la migración del sistema de generación de NRC (número de registro completo) a un entorno *online*, y procedimientos de mejora en la transmisión de información sobre movimientos de cuenta.

B) Garantizar el pago de prestaciones y pensiones públicas

El sector bancario también juega un rol esencial en la redistribución de recursos que sostienen el bienestar social. Las entidades financieras canalizan la recaudación de las cotizaciones mediante cargo en cuenta o mediante cuotas domiciliadas, así como el pago de nóminas por desempleo del SEPE y las pensiones de la Seguridad Social, incluyendo prestaciones contributivas y no contributivas, asegurando que millones de ciudadanos reciban puntualmente sus ingresos.

También existe un procedimiento automatizado para poder embargar deudas a favor de la Seguridad Social en cuatro fases: peticiones de información, órdenes de traba, órdenes de embargo efectivas y órdenes de levantamiento.

Además, los acuerdos con la TGSS han facilitado la automatización de estas operaciones. En los últimos años se han firmado convenios que han permitido a la TGSS el embargo telemático de TPVs (terminales punto de venta), domiciliar los primeros pagos de pensiones y otras prestaciones periódicas, así como mecanizar nuevos pagos de nóminas como la Nómina de protección familiar o el Ingreso Mínimo Vital.

La colaboración de las entidades también se refleja en favorecer las medidas de ayuda ante acontecimientos como el covid-19 o la DANA, estableciendo mecanismos para poder adelantar excepcionalmente las prestaciones a los clientes.

C) Dar soporte a la justicia y a las fuerzas de seguridad

Las entidades financieras colaboran activamente con los órganos judiciales y las fuerzas de seguridad, respondiendo a requerimientos de información clave en investigaciones y procedimientos legales. En 2023 se firmó un convenio con el CGPJ que permite a los juzgados y tribunales consultar telemáticamente la información de todos los productos financieros de clientes a través del NIF (número de identificación fiscal), además de la ya existente identificación de titulares por IBAN y la información de extractos bancarios. También se ha actualizado el procedimiento telemático de ejecución de embargos, mejorando la efectividad de las actuaciones judiciales.

Mediante estos procedimientos, el sector ha impulsado la digitalización de la justicia en los últimos años, potenciando la plataforma del CGPJ denominada Punto Neutro Judicial, suprimiendo drásticamente el uso del papel en las peticiones y comunicaciones con las entidades,



dando unos plazos de respuestas eficientes, en menos de 24 horas, con unas peticiones estandarizadas y con contenidos claros para ambas partes.

Por otro lado, esta eficiencia y confianza en el canal telemático ha aumentado exponencialmente los requerimientos de los distintos juzgados. Estos servicios telemáticos no conllevan ninguna contraprestación económica para las entidades, más allá que el ahorro por la tramitación de oficios en papel.

En paralelo, se están negociando nuevos acuerdos con la policía, organismos internacionales como la Fiscalía Europea o el Ministerio Fiscal, para reforzar la cooperación en el intercambio de información financiera.

1.2. El coste de la colaboración

Las entidades anualmente revisan el modelo de colaboración del sector con la Administración, en el que entran en juego dos factores: por un lado, los costes operativos; y, por otro, como contraparte, las entidades reciben una retribución de manera indirecta. Es decir, **las entidades colaboradoras no reciben ninguna cantidad directamente del sector público por la ejecución de estos servicios, sino que obtienen un rendimiento por el saldo medio que se mantiene en el balance, desde que se ponen a su disposición los fondos hasta que, posteriormente, se ingresan en el organismo público correspondiente –durante 10 días de media–.**

Hay que tener en cuenta que, únicamente, participan del modelo retributivo las operaciones de cobros o recaudaciones, y que la retribución está condicionada al tipo de interés interbancario.

El modelo retributivo actual resulta deficitario cuando el rendimiento por el saldo medio, en función del euríbor, no supera el 3,76%. En otros escenarios con menor nivel de automatización y un euríbor más bajo, se han generado pérdidas en la prestación de estos servicios durante más de 15 años. A pesar de ello, el sector financiero ha mantenido su compromiso con la colaboración público-privada, impulsando la digitalización y la optimización de procesos para garantizar la eficiencia y sostenibilidad del sistema.

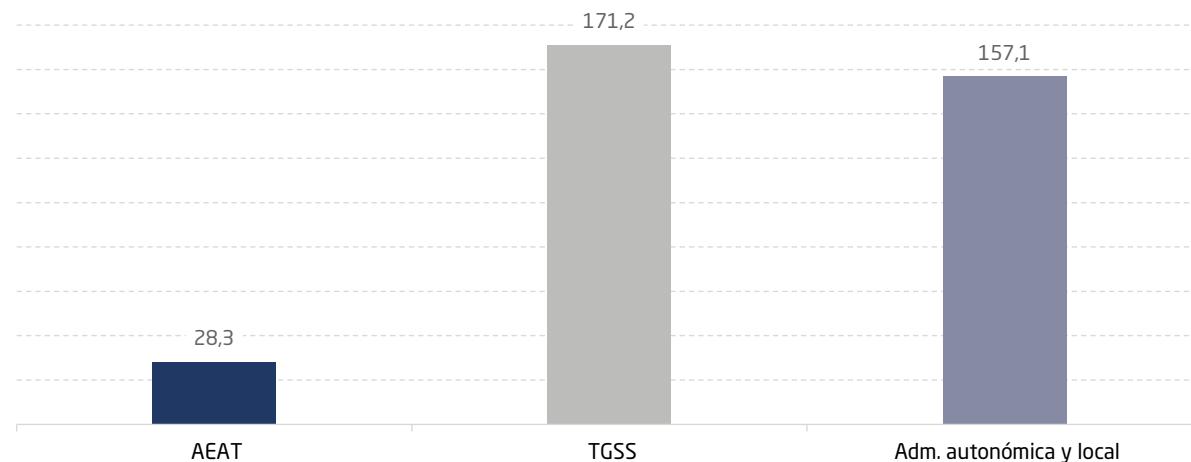
De los 380 millones de operaciones realizadas con las Administraciones públicas en 2023 por las entidades del sector CECA, el 73% del importe total gestionado (272 miles de millones de euros) contribuye al modelo retributivo indirecto: los cobros recaudados por cuenta de organismos como Hacienda y la Seguridad Social.

La mayor parte de las transacciones se han realizado con la TGSS (171 millones) y con organismos locales y autonómicos (157 millones), seguidos de la AEAT (28 millones). **Sin embargo, es con la AEAT donde las entidades obtienen la mayor compensación, ya que han facilitado el pago de impuestos por un importe de 90.000 millones de euros,** mientras que las operaciones de cobros de la TGSS y el SEPE sumadas alcanzan los 89.000 millones.

GRÁFICO 1

Número de operaciones realizadas en 2023

Millones

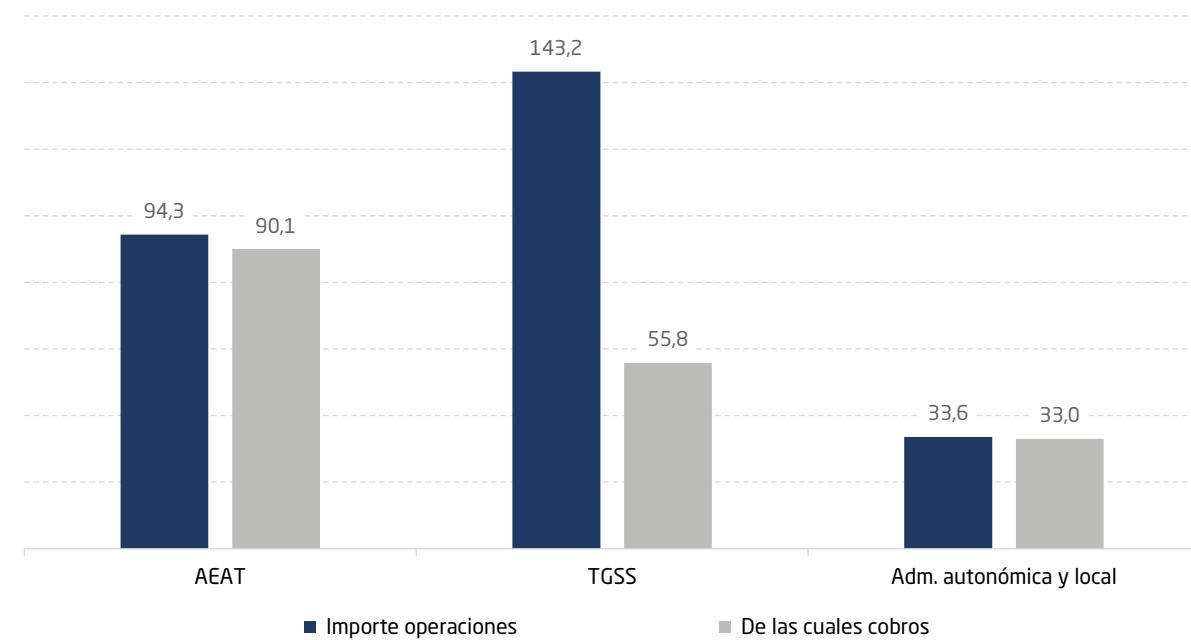


Fuente: Estudio de costes colaborativos con AA. PP. CECA 2024.

GRÁFICO 2

Importe de las operaciones realizadas, distinguiendo las correspondientes a cobros

Miles de millones de €



Fuente: Estudio de costes colaborativos con AA. PP. CECA 2024.

El coste operativo para las entidades financieras es un factor determinante para la sostenibilidad del modelo actual. **Solo en 2023, las operaciones con la AEAT supusieron un gasto de 19 millones de euros, mientras que las operaciones con la TGSS ascendieron a 81 millones.** Esto

pone de manifiesto una realidad clave: **el coste de prestar estos servicios es totalmente independiente del rendimiento obtenido.**

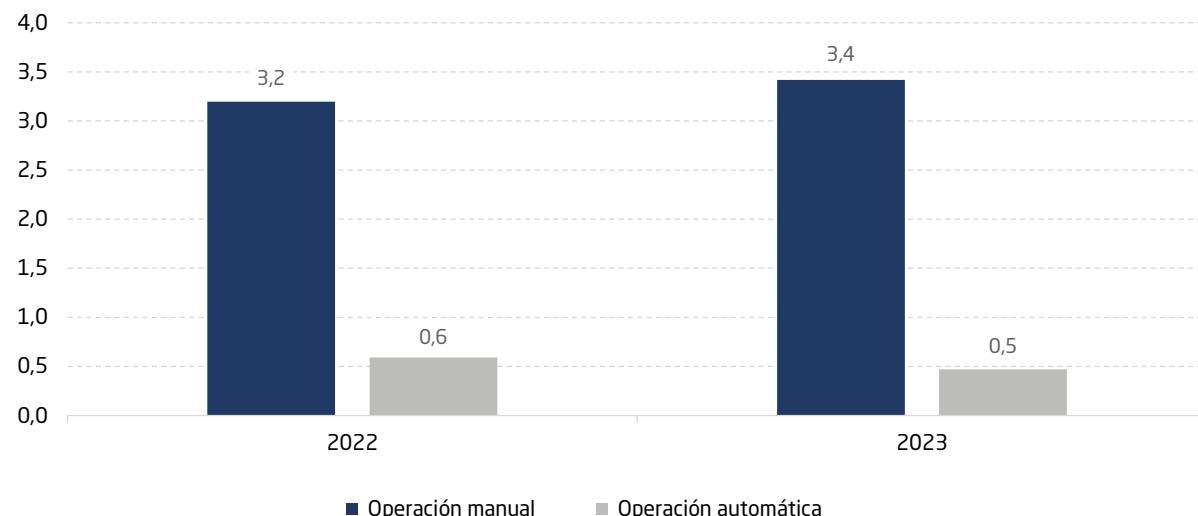
Uno de los factores que más impacta en los costes operativos es la diferencia entre operaciones manuales y automáticas.

- Operación **manual**: se considera aquella realizada en ventanilla, en servicios centrales o mediante empresas externas.
- Operación **automática**: se considera aquella realizada mediante domiciliaciones, pasarelas de pago, ficheros, cajeros automáticos y banca electrónica, en web o aplicación móvil.

GRÁFICO 3

Distinción entre el precio unitario de cada operación manual y automática

Euros



Fuente: Estudio de costes colaborativos con AA. PP. CECA 2024.

Las diferencias de coste entre estos métodos son significativas. Cada operación manual tiene un coste medio de en torno a 3,50 €, debido a la necesidad de intervención de personal y tiempos de procesamiento más largos. En contraste, una operación automatizada tiene un coste inferior a 0,50 €, lo que demuestra el impacto positivo de la digitalización en la eficiencia del sistema.

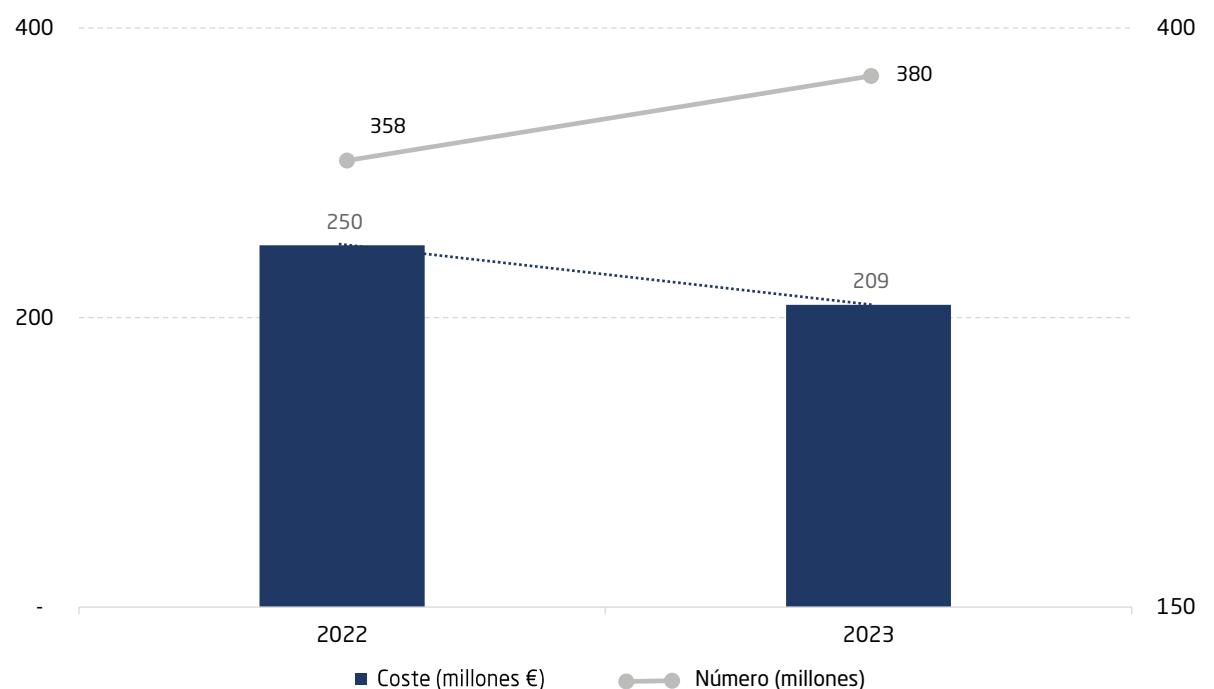
El coste unitario de estas operaciones incluye múltiples factores: gestión de la transacción, notificaciones y resolución de incidencias, formación de empleados, desarrollos técnicos y migraciones, comunicaciones y externalización de servicios.

A pesar de la automatización de la mayoría de las operaciones, las manuales siguen teniendo un peso desproporcionado en los costes. Así, **aunque el 98% de las operaciones están automatizadas, el 2% restante de operaciones manuales han supuesto un 14% del coste total (209 millones de €)**.

Para mitigar este impacto y poder seguir ofreciendo estos servicios al menor coste posible, **desde las asociaciones financieras se lleva muchos años favoreciendo la optimización y la migración a procesos automatizados mediante convenios con las AA. PP.**

GRÁFICO 4

Evolución del coste del servicio entre 2022 y 2023 en comparación con la evolución del número de operaciones



Fuente: Estudio de costes colaborativos con AA. PP. CECA 2024.

Gracias a los esfuerzos en digitalización, el coste total de la colaboración se consigue reducir cada año –un 16% en 2023 respecto al año anterior–, a pesar del aumento del número de operaciones, lo que refuerza la necesidad de seguir impulsando la automatización y la eficiencia en estos procesos mediante la formalización de convenios con distintos organismos y para cada tipo de operación. Así, se ha conseguido que, hoy en día, solo uno de cada diez mil embargos no esté automatizado.

1.3. Beneficios para la ciudadanía

Merece la pena destacar que la colaboración de las entidades financieras con el sector público se traduce en ventajas directas para los ciudadanos, que se benefician de las capacidades que ofrece el sector, facilitando la gestión de sus obligaciones fiscales y el acceso a prestaciones de manera eficiente y accesible. Gracias a esta cooperación, el ciudadano no necesita desplazarse físicamente a las oficinas de la Administración correspondiente para realizar trámites como el pago de impuestos o el cobro de prestaciones, ya que puede gestionarlos a través de los canales habituales de su entidad financiera.

Además de estos servicios básicos, las entidades financieras ofrecen también operaciones accesorias que simplifican la relación entre los ciudadanos y la Administración, reduciendo cargas administrativas. Entre estos servicios accesorios se pueden encontrar la modificación de domiciliaciones y la gestión de incidencias, o el envío de los modelos informativos a la AEAT, con los datos bancarios de los clientes, para confeccionar, por ejemplo, el borrador de la declaración de la renta.

Dentro de los beneficios por los servicios en colaboración con los Organismos Públicos, también hay que señalar que las entidades financieras ponen a disposición de los ciudadanos todos sus canales, físicos y digitales, garantizando el acceso a estos servicios para todos los colectivos. En este sentido, se ha trabajado en la mejora de la accesibilidad para personas mayores y otros grupos vulnerables, asegurando que puedan realizar sus gestiones con apoyo presencial en sucursales y con herramientas digitales adaptadas a sus necesidades.

2. Conclusiones

La colaboración entre el sector financiero y las Administraciones públicas es un pilar fundamental para la eficiencia del sistema tributario y la prestación de servicios esenciales para la ciudadanía. En una sociedad donde la inmediatez y la accesibilidad son cada vez más demandadas, esta alianza representa una evolución natural hacia un modelo más ágil y cercano a la ciudadanía. Gracias a esta cooperación, todos los contribuyentes pueden cumplir con sus obligaciones fiscales y recibir sus prestaciones de manera ágil y segura.

A lo largo de los años, la digitalización ha sido clave para mejorar la eficiencia y reducir costes operativos. Sin embargo, el mantenimiento de ciertos procesos manuales sigue representando un reto en términos de sostenibilidad económica para las entidades financieras. Esta colaboración supone un desplazamiento de parte de la carga operativa hacia las entidades financieras, que asumen costes significativos sin una retribución proporcional. A pesar de ello, el sector ha mantenido su compromiso con la colaboración, impulsando la automatización y la optimización de recursos para garantizar la continuidad de estos servicios.

En un contexto de transformación digital y evolución de la relación entre ciudadanos y Administraciones, es fundamental seguir reforzando esta alianza público-privada. La mejora

en la eficiencia operativa y la adaptación a las nuevas necesidades de la sociedad permitirán consolidar un modelo que beneficie tanto a las instituciones como a los ciudadanos, asegurando que estos servicios sigan siendo accesibles, eficaces y sostenibles en el futuro.

Referencias bibliográficas

CECA (2024): Estudio interno de costes colaborativos con las Administraciones públicas.

Relación de entidades colaboradoras

AEAT. Relación de entidades con acuerdo colaborativo con la Agencia Tributaria.

- <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/colaborar-agencia-tributaria/colaboracion-social-presentacion-declaraciones/relacion-entidades-acuerdo/tipo-3-entidades-financieras/cajas-ahorro/ambito-estatal.html>

TGSS. Entidades financieras colaboradoras con el sistema de la Seguridad Social.

- https://www.seq-social.es/wps/wcm/connect/wss/adb21737-2a8b-44ad-94ed-9ca85c9f4309/LISTADO+COLABORADORES+%2811_06_2024%29.pdf?MOD=AJPERES

SEPE. Listado entidades financieras colaboradoras con el SEPE.

- https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/personas/prestaciones/pdf/LISTADO_ENTIDADES_COLABORADORAS.pdf

Informes financieros de entidades asociadas a CECA (año 2023)

Informes anuales de Abanca, CaixaBank, Caixa Ontinyent, Caixa Pollença, Ibercaja, Kutxabank y Unicaja.

Normativa

TGSS (1996). Orden de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto.

- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-4581>

AEAT (2007). Orden EHA/2027/2007, de 28 de junio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 939/2005, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, en relación con las entidades de crédito que prestan el servicio de colaboración en la gestión recaudatoria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13223>

AEAT (2009). Orden EHA/1658/2009, de 12 de junio, por la que se establecen el procedimiento y las condiciones para la domiciliación del pago de determinadas deudas cuya gestión tiene atribuida la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

■ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-10326>

AEAT (2009). Resolución de 10 de julio de 2009, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establece el procedimiento para efectuar por medios telemáticos el embargo de dinero en cuentas abiertas en entidades de crédito para diligencias de cuantía igual o inferior a 20.000 euros.

■ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-12124>

AEAT (2014). Resolución de 11 de septiembre de 2014, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica la de 3 de junio de 2009, sobre asistencia a los obligados tributarios y ciudadanos en su identificación telemática ante las entidades colaboradoras con ocasión de la tramitación de procedimientos tributarios y, en particular, para el pago de deudas por el sistema de cargo en cuenta o mediante la utilización de tarjetas de crédito o débito.

■ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-9468>

TGSS (2018). Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social.

■ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-9030>

AEAT (2021). Resolución de 2 de septiembre de 2021, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifican la Resolución de 3 de junio de 2009, sobre asistencia a los obligados tributarios y ciudadanos en su identificación telemática ante las entidades colaboradoras con ocasión de la tramitación de procedimientos tributarios y, en particular, para el pago de deudas por el sistema de cargo en cuenta o mediante la utilización de tarjetas de crédito o débito; y la Resolución de 18 de enero de 2021, por la que se definen el procedimiento y las condiciones para el pago de deudas mediante transferencias a través de entidades colaboradoras en la gestión recaudatoria encomendada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

■ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-14454>

Convenios de colaboración

Acuerdo de colaboración entre el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) para el pago por abono en cuenta de las prestaciones de desempleo, reguladas en la Ley 31/84 (1994).

CGPJ. Convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) en materia de obtención de información para juzgados y tribunales (2020).

- <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Convenios/Convenios-vigentes/Convenio-de-colaboracion-entre-el-Consejo-General-del-Poder-Judicial-y-la-Confederacion-Espanola-de-Cajas-de-Ahorro-CECA--en-materia-de-obtencion-de-informacion-para-juzgados-y-tribunales--2020->

CGPJ. Adenda al Convenio suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) el 16 de noviembre de 2020, en materia de obtención de información para juzgados y tribunales, para incluir al Ministerio Fiscal y a la Fiscalía Europea (2020).

- <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Convenios/Todos-los-convenios/Adenda-al-Convenio-de-colaboracion-entre-el-Consejo-General-del-Poder-Judicial-y-la-Confederacion-Espanola-de-Cajas-de-Ahorro-CECA--en-materia-de-obtencion-de-informacion-para-juzgados-y-tribunales--2024->

SEPE. Acuerdo de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y las Asociaciones AEB, CECA y UNACC, del sector de las entidades de depósito, para el pago de las prestaciones por desempleo (2021).



La prestación obligatoria de servicios de interés general en el ciclo urbano del agua

GUILLERMO GONZÁLEZ DE OLANO

Profesor asociado

Universidad Carlos III de Madrid

Doctor en Derecho. Abogado

RESUMEN

Los servicios del ciclo urbano del agua son servicios de interés general de recepción obligatoria que los municipios pueden prestar directamente, o encomendar a un operador privado. En el caso de que estos servicios se presten mediante gestión indirecta, es importante garantizar una contraprestación adecuada al operador, una compensación por el conocimiento y los medios que aporta, así como por el riesgo que asume en la prestación de estos servicios esenciales.

Adicionalmente, el artículo también analiza distintos retos a los que se enfrentan las Administraciones públicas; en particular en relación con el diseño de tarifas estandarizadas, que puedan revisarse de manera ágil y eficaz para garantizar la sostenibilidad financiera y la calidad del servicio. Asimismo, también se llama a atención sobre la importancia de que, al acometer la próxima tarea de transposición de la Directiva TARU, se ajuste la estructura retributiva de los operadores, con el fin de que puedan cumplir con las nuevas obligaciones que esta normativa impone en materia de tratamiento de aguas residuales.



1. Introducción: los servicios del ciclo urbano del agua como «servicios de interés general» de recepción obligatoria

A modo de introducción —y considerando la temática del volumen en que se integra este trabajo—, parece conveniente explicar por qué los servicios del ciclo urbano del agua¹ constituyen servicios de interés general (SIG) de recepción obligatoria.

De entrada, la resolución de la **Asamblea General de las Naciones Unidas** 64/292, de 28 de julio de 2010, reconoció que el derecho al agua potable y el saneamiento «es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos». Ahora bien, el concepto de SIG procede del ámbito europeo y se refiere a servicios —de carácter económico o no— que las autoridades públicas consideran que no pueden faltar a los ciudadanos (Laguna de Paz, 2009; p. 40), razón por la cual se someten a obligaciones específicas de servicio público².

Desde que la **Unión Europea** comenzó a abordar la figura de los SIG, incluyó dentro de este conjunto de servicios a los del ciclo urbano del agua. El «Libro Blanco sobre los servicios de interés general» considera, expresamente, como tales a los servicios «relacionados con el agua» (Comisión Europea, 2004). Adicionalmente, numerosas normas y documentos europeos han recalcado el carácter esencial, tanto del agua, en sí misma, como del derecho al agua y al saneamiento como derechos humanos necesarios para la vida:

- a) La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (la denominada «Directiva Marco del Agua» o DMA) señala que «[el] agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal» (Cdo. 1).
- b) La Comunicación de la Comisión Relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!» [(COM 2014) 177 final] recuerda que el acceso a un agua potable segura y al saneamiento está inextricablemente ligado al derecho a la vida y a la dignidad humana, así como a la necesidad de garantizar un nivel de vida adecuado (p. 3).

¹ A los efectos de este trabajo —y a falta de una definición en el ámbito de la normativa estatal—, se considera que el ciclo urbano del agua comprende el conjunto de actividades que conforman los servicios públicos prestados para el uso urbano del agua en los núcleos de población y que comprende las actividades de abastecimiento, saneamiento, depuración y regeneración (art. 4 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón). Existen otras normas autonómicas que también recogen un concepto similar de este ciclo (p. ej., art. 3.1 Ley gallega 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua; art. 2 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, Reguladora del Ciclo Integral del Agua [hoy derogada]; o art. 2.b) de la Ley 1/2023, de 2 de marzo, de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura).

² El Protocolo n.º 26 adjuntado al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) enfatiza la importancia de los SIG cuando señala que los valores comunes de la UE en relación con los servicios de interés económico general comprenden: (a) el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico de interés general lo más cercano posible a las necesidades de los usuarios; (b) 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; y (c) 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. Además, la Adenda establece que las disposiciones de los Tratados en relación con los servicios de interés general no afectan, en modo alguno, a las competencias de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico.



- c) La Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (Directiva (UE) 2020/2184) impone a los Estados miembros la obligación de garantizar el acceso de todos a las aguas destinadas al consumo humano, en particular a los colectivos vulnerables y marginados (art. 16).

Por su parte, el **ordenamiento jurídico español** también reconoce la importancia y necesidad de este tipo de servicios y ello no solo como consecuencia de la incorporación de las previsiones europeas³:

- a) Los **servicios del ciclo urbano del agua** tienen la consideración servicios públicos de prestación obligatoria por los municipios (art. 26 de la Ley 7/1985, de 21 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL)⁴.
- b) Estos servicios tienen, también, la condición de «**servicios esenciales**». La Orden SND/274/2020, de 22 de marzo, por la que se adoptan medidas en relación con los servicios de abastecimiento de agua de consumo humano y de saneamiento de aguas residuales, señala que estos servicios están considerados «servicios esenciales para la sociedad por su estrecha vinculación con la salud humana». La vigencia de la Orden SND/274/2020 se agotó al finalizar el estado de alarma. No obstante, este hecho no es óbice para seguir considerando que los servicios del ciclo urbano del agua mantienen la citada condición de servicios esenciales.
- c) Además, los servicios del ciclo urbano del agua pueden calificarse como «**servicios de recepción obligatoria**». Como ha señalado el Tribunal Constitucional (entre otras, en su sentencia 185/1995, de 14 de diciembre), dentro del concepto de servicios de prestación obligatoria no solo se incluyen aquellas prestaciones estrictamente obligatorias, «sino también aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar» (FJ 3). En nuestro caso, poca duda puede haber del carácter objetivamente indispensable del suministro de agua potable y la depuración como requisitos para una vida digna.

En suma, **parece claro que los servicios del ciclo urbano de agua forman parte de los denominados SIG, además de que son servicios de recepción obligatoria**. Sentado lo anterior, a continuación se expondrán varias cuestiones que, a nuestro juicio, resultan relevantes aquí: (1) la obligación de los municipios de prestar estos servicios; (2) la posibilidad de los municipios de externalizar su gestión, encomendándola a una entidad privada; (3) la necesidad de que, en este último caso –en los supuestos de gestión indirecta del servicio–, los terceros reciban una

³ La Directiva (UE) 2020/2184 se transpuso en nuestro país mediante el Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro (Real Decreto 3/2023). A falta de su inclusión en una norma de rango legal, este Real Decreto establece diversas medidas destinadas a facilitar el acceso de todas las personas al agua, garantizar un volumen mínimo de agua por habitante y día y, en definitiva, la materialización del derecho humano al agua (arts. 9 y ss.).

⁴ Históricamente, la LBRL no es la primera norma que impone a los municipios obligaciones en materia de suministro de agua potable y saneamiento. La normativa española recogía ya estas obligaciones desde 1955 (PERDIGÓ SOLÀ, 2019; p. 16).



contraprestación adecuada a los servicios que prestan; y (4) algunos elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de fijar esta contraprestación.

2. Consideraciones en torno a la cuestión planteada

2.1. Los modos de gestión de los servicios del ciclo urbano del agua. En particular, posibilidad de los municipios de gestionar indirectamente estos servicios mediante la colaboración de una entidad privada

La LBRL establece que los servicios públicos locales de competencia local, como son los del **ciclo urbano del agua**, pueden prestarse de diversas formas (art. 85):

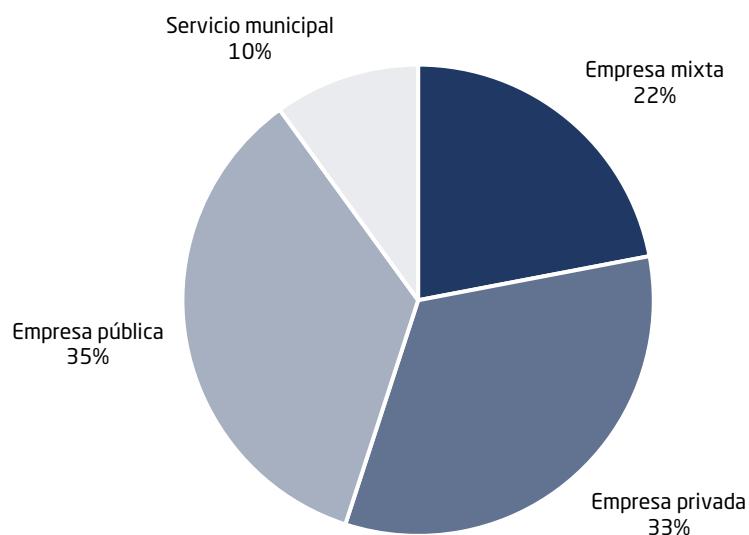
- a) Mediante mecanismos de «**gestión directa**», es decir, a través de fórmulas de gestión que, en última instancia, asume la entidad local:
 - Bien por sí misma, mediante personal de su propio servicio municipal, técnicos funcionarios a los que se encomienda la gestión del servicio, que es lo que la LBRL califica como «gestión por la propia Entidad Local» y que podríamos calificar de gestión «directísima».
 - Bien mediante una entidad local interpuesta, organismo autónomo, entidad pública o sociedad mercantil de capital público.
- b) Mediante fórmulas de «**gestión indirecta**», es decir, contratando a un tercero para que preste estos servicios. La LBRL dispone que esta gestión directa puede llevarse a cabo mediante las distintas formas que la normativa de contratos públicos prevé para el contrato de gestión de servicios públicos (art. 85.2.B) LBRL). La referencia al «contrato de gestión de servicios públicos» está desactualizada porque se trata de un contrato que la ley actual (la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público –LCSP–) ya no contempla. No obstante, subsiste la idea básica: las entidades locales pueden gestionar indirectamente los servicios de su competencia, haciendo uso de los contratos que prevé la LCSP.

En cuanto a la presencia de los mecanismos de gestión indirecta en el ciclo urbano del agua, la principal asociación nacional del sector (la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento, DAQUAS) estima que, actualmente, en España la mitad de la población recibe estos servicios mediante fórmulas de gestión indirecta mientras que, como es lógico, el 50% restante lo hace gracias a mecanismos de gestión directa. Esta estadística nos da una magnitud de la relevancia de la gestión indirecta de los servicios del ciclo urbano del agua.

GRÁFICO 1

Régimen de gestión de abastecimiento

Porcentaje sobre población



Fuente: Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (DAQUAS).



2.2. El innecesario rigor con el que muchas Administraciones públicas aplican la transferencia del «riesgo operacional» a los concesionarios de servicios del ciclo urbano del agua



Como acabamos de indicar, el artículo 85.2.B) LBRL establece que las entidades locales pueden gestionar indirectamente los servicios de su competencia mediante las distintas formas que la LCSP prevé para encomendar a un tercero la prestación de un servicio público local. ¿Cuáles son estas formas, actualmente? Desparecido el contrato de gestión de servicios públicos, los dos contratos que, a nuestro juicio, actualmente servirían para concertar con un tercero la prestación de este tipo de servicios serían (i) el **contrato de concesión de servicios** (con o sin constitución de sociedad de economía mixta⁵); y (ii) el **contrato de servicios con las especialidades** que recoge el artículo 312 LCSP para aquellos contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía. Tal y como explica el preámbulo de la LCSP, con el actual texto legal las diferencias entre ambos tipos contractuales han disminuido enormemente, de manera que: (a) los contratos de concesión de servicios no están limitados a los servicios públicos; y (b) los contratos de servicios pueden tener por objeto servicios públicos y no públicos.

⁵ Bajo la normativa anterior, las sociedades de economía mixta eran una modalidad de gestión de servicio público alternativa a la concesión. Sin embargo, para la LCSP las sociedades de economía mixta son titulares de un contrato de concesión (disposición adicional 22.^a LCSP).

De este modo, la diferencia esencial entre ambas fórmulas contractuales es la concurrencia, en el caso del contrato de concesión de servicios, de un «riesgo operacional», o posibilidad de que, en condiciones normales de funcionamiento, el concesionario no recupere las inversiones, ni cubra los costes en que incurra como consecuencia de la prestación del servicio de que se trate (art. 15 LCSP)⁶.

No obstante, pese a la validez de ambos tipos contractuales (contrato de servicios y contrato de concesión de servicios), **cuando las entidades locales acuden a la gestión indirecta de los servicios del ciclo urbano del agua, lo más habitual es que opten por el contrato de concesión de servicios**. Por tanto, lo más frecuente, en este contexto, es que en la conciencia de las Administraciones concedentes opere la idea de que se ha trasladado al adjudicatario del contrato el citado «riesgo operacional». Ello, tanto si la concesión se ha otorgado bajo la vigencia de la LCSP como si se otorgó con anterioridad⁷.

Ahora bien, sin negar la necesidad de que en las concesiones concurra un «riesgo operacional», **a nuestro juicio la práctica administrativa en nuestro país adolece de una aplicación innecesariamente maximalista de este criterio, en particular en aquellos supuestos en los que, como aquí sucede, las concesiones tienen por objeto un servicio público esencial como son los del ciclo urbano del agua**⁸. Varios datos que corroborarían lo anterior son los siguientes:

- a) La **tendencia de algunas Administraciones públicas españolas a trasladar al concesionario la práctica totalidad del «riesgo operacional»**, frente al criterio europeo que, únicamente, exige que el concesionario asuma *un riesgo operacional, real y significativo, pero no necesariamente íntegro*.
- b) La **escasa utilización de la posibilidad legal de complementar la contraprestación que perciben los concesionarios de servicios**, de manera que esta no provenga, exclusivamente, del derecho a explotar los servicios objeto del contrato, sino que se incremente, también, con el derecho a percibir un precio (art. 15.1 LCSP).

Por esa razón, no es de extrañar que, con motivo del actual proceso de revisión de las directivas europeas en materia de contratación pública, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de Contratación (OIReScon) haya abogado por delimitar mejor el concepto de «riesgo operacional» y analizar, con más detalle, su grado de transferencia en cada concesión (OIReScon, 2025).

⁶ Vid., entre otros, PUERTA SEGUNDO y PUNZÓN MORALEDÁ (2016), VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2016), HUERGO LORA (2017), TORRE DE SILVA y LÓPEZ DE LETONA (2017), HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2018a), HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, (2018b), LAZO VITORIA (2018), LÓPEZ MORA (2019) y SAHÚN PACHECO (2019).

⁷ Aunque con algunos matices, durante la vigencia de la normativa anterior, en la concesión como modalidad del contrato de gestión de servicios públicos también estaba presente el elemento del *alea* o gestión del servicio por el concesionario «a su propio riesgo y ventura» (GONZÁLEZ DE OLANO y NAVARRO MANICH, 2014; p. 46).

⁸ Una crítica similar se realizaba recientemente desde el Observatorio de Contratación Pública (OBCP), con motivo del comienzo del proceso de revisión de las directivas de contratación pública. En este sentido, el OBCP criticaba los modelos que descargan de forma «descompensada» los riesgos sobre el socio privado en estos términos: «Tensar de forma indebida los riesgos o la rentabilidad (que es la retribución de inversiones que aportan valor) conducen a una ineficiencia del modelo (...) o, peor, a un fracaso del mismo, lo que, en modo alguno, será un ejemplo de buena administración» (OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, 2025; p. 33).

2.3. Importancia de que, en los supuestos de gestión indirecta de servicios públicos esenciales, el contratista reciba una contraprestación adecuada

Frente a esta interpretación maximalista en la aplicación del principio de la transferencia del riesgo operacional al concesionario, **existen un conjunto de razones que, en el ámbito de los servicios públicos del ciclo urbano del agua, justifican que se adopte un sistema retributivo que garantice una adecuada contraprestación a favor del concesionario**. Nos referimos, entre otras, a las **exigencias derivadas de la garantía de continuidad de los servicios públicos; la necesidad de recuperación de costes en el ámbito del agua**; y finalmente, como corolario de las otras dos razones anteriores, **la importancia de que la contraprestación que perciba el concesionario le permita afrontar los costes crecientes que se derivan de la implantación de las nuevas normas en el ámbito del agua**.

2.3.1. Exigencia de continuidad de los servicios públicos

Hace años que el **Tribunal Supremo** señala que, en el ámbito de las concesiones que tienen por objeto la prestación de un servicio público, debe regir el principio esencial de garantía de la continuidad del servicio (entre otras, STS de 20 de diciembre de 1986 [ECLI:ES:TS:1986:8764], FJ Cuarto⁹).

Esta exigencia de continuidad del servicio actúa como contrapeso del rigor que habitualmente se predica del principio de riesgo y ventura (STS de 7 de marzo de 2018 [ECLI:ES:TS:2018:797], FJ Quinto) y debe permitir la adopción de medidas que, en última instancia, aseguren la prestación ininterrumpida del servicio público.

En otras palabras, **en el ámbito de los servicios públicos es más importante conseguir que estos se presten con la calidad y continuidad necesarias, que pretender que supongan un coste mínimo para la Administración**, aún a costa de trasladar al concesionario los resultados económicos de cualquier eventualidad.

2.3.2. Necesidad de recuperar los costes que se deriven de la prestación de servicios del agua (el principio de recuperación de costes)

Como se ha indicado más arriba, los servicios del ciclo urbano del agua se prestan dentro del ámbito de la Directiva Marco del Agua (DMA). Entre otros principios, la DMA descansa sobre la premisa de que es necesario que, en los servicios relacionados con el agua, se garantice una recuperación de los costes en que se incurra. Se trata del denominado **«principio de recuperación de costes»**, que recoge su artículo 9 y conforme al cual los Estados miembros deben tener en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos involucrados.

⁹ Véase, también, SALA ARQUER, 1977.



Por tanto, **la contraprestación que perciban los operadores privados por la gestión de los servicios del ciclo urbano del agua debe permitir recuperar todos los costes que se deriven de la prestación de estos servicios**. Costes directos e indirectos. Costes derivados de la adaptación a las nuevas tecnologías y normativas, como veremos a continuación. Y, también, costes relativos al mantenimiento de la infraestructura. Es importante recordar aquí que el sector del agua es un sector en el que la inversión en el mantenimiento de la red es claramente insuficiente (Pérez Zabaleta *et al.*, 2019).

2.3.3. Importancia de que la contraprestación que perciba el concesionario le permita afrontar los costes crecientes que se derivan de la implantación de las nuevas normas en el ámbito del agua

En los últimos años están viendo la luz diversas normas de gran relevancia en el ámbito de los servicios del ciclo urbano del agua. Nos referimos a normas como la citada **Directiva (UE) 2020/2184** cuya transposición en nuestro país, como ya hemos indicado, ha corrido a cargo del **Real Decreto 3/2023**; o la reciente **Directiva (UE) 2024/3019** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (conocida como «Directiva TARU»); o, en nuestro país, el **Real Decreto 1085/2024**, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de reutilización del agua y se modifican diversos reales decretos que regulan la gestión del agua (el «Reglamento de Reutilización»). Se trata de normas que avanzan en el control y protección de la salud humana, la calidad del agua destinada al consumo humano, la información al consumidor, el control de fugas, la digitalización, la transición ecológica, el fomento de fuentes alternativas o la lucha contra el cambio climático.

Por tanto, todas estas normas persiguen fines loables que, sin entrar en detalles, en líneas generales constituyen un avance en la calidad de los servicios y del recurso. Ahora bien, **casi ninguna de estas normas contiene una regulación que dé respuesta al impacto económico y a la necesidad de financiación de estos nuevos estándares de calidad u obligaciones de servicio**. Salvo alguna excepción notable —como el Reglamento de Reutilización, que sí regula esta cuestión en varios puntos de su articulado, y, en cierto modo, la Directiva TARU, cuando aplica el principio de que «quien contamina paga» y establece las bases para una responsabilidad ampliada del productor—, **tanto al legislador europeo como al español parece haberle importado más diseñar una serie de medidas de largo alcance, que determinar cómo se pagan estas medidas**.

En los casos de **gestión directa del servicio**, el silencio de la norma puede resolverse con relativa facilidad, mediante la **actualización de la tasa o tarifa que se devengue por el servicio**, en función de si la gestión del servicio la lleva a cabo la propia entidad local, o de si se sirve



para ello de alguna personificación privada¹⁰. Sin embargo, en el caso de la **gestión indirecta**, esta solución no está bien resuelta: **en los casos de sobrecostes en una concesión derivados de la entrada en vigor de una nueva normativa, la regulación actual únicamente prevé el derecho del concesionario a desistir del contrato cuando el cumplimiento de estas nuevas disposiciones resulte extraordinariamente oneroso para él**¹¹ (art. 290.6 LCSP). Norma que, en principio, solo resultaría de aplicación a los contratos de concesión de servicios adjudicados tras la entrada en vigor de la LCSP (disposición transitoria 1.^a LCSP). Pero **esta solución es, a todas luces, insatisfactoria**, además de injusta. Insatisfactoria porque **no resuelve el problema del desequilibrio económico que generan las nuevas normas y aboca al contrato a una resolución anticipada, con el consiguiente riesgo en la continuidad del servicio**; e injusta, al menos, por tres razones: porque **no se compadece con el criterio general para el reparto de riesgo en las concesiones**, según el cual, como hemos visto, cada parte debe soportar aquellos riesgos para los cuales esté en mejor posición de gestionar y mitigar; porque, como hemos dicho, **hace de peor condición al operador privado que al público**; y porque, de producirse finalmente el desistimiento del concesionario y la adjudicación de una nueva concesión, **se estaría permitiendo que los futuros licitadores incorporasen a su oferta gastos que no se permitió incluir al concesionario inicial**.

Por esa razón, **sería importante que la futura transposición de la Directiva TARU incorporase mecanismos de financiación similares a los que, en el ámbito de los residuos, prevé el artículo 11.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular**. El citado artículo 11.3 –que, según la disposición final undécima de la Ley, se adopta en virtud de las competencias que el Estado ostenta en la legislación básica sobre protección del medio ambiente– ordena a las entidades locales establecer una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributario que refleje el coste real de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos.

No obstante, **el diseño de estos mecanismos, aunque justos y necesarios desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera del servicio, debe tener en cuenta su dimensión social y comunicativa**. La experiencia reciente en el ámbito de los residuos ha puesto de manifiesto que medidas técnicamente justificables pueden generar una contestación pública relevante si no se explican de forma adecuada sus razones, objetivos y alcance.

¹⁰ Como es sabido, la LCSP zanjó la histórica polémica en cuanto a la naturaleza jurídica de las contraprestaciones que los ciudadanos abonan por la prestación pública determinando que: (a) esta contraprestación tiene naturaleza de tasa cuando el servicio lo preste directamente la entidad pública; y (b) por el contrario, tendrá carácter de tarifa (o prestación patrimonial de carácter público no tributario) cuando el servicio se preste de forma directa pero mediante personificación privada (p. ej., sociedades 100% públicas o entidades públicas empresariales locales), o mediante gestión indirecta (p. ej., concesionarios). En este sentido véanse, entre otras previsiones, la disposición final 11.^a LCSP.

¹¹ La LCSP considera que el impacto de una nueva norma es «excesivamente oneroso» cuando provoque un incremento neto anualizado de los costes de, al menos, el 5% del importe neto de la cifra de negocios de la concesión por el periodo que reste hasta su conclusión (art. 290.6 LCSP).



3. Conclusiones

Además de las consideraciones en relación con la necesidad de que los operadores privados reciban una contraprestación adecuada —a las cuales nos remitimos aquí para no resultar reiterativos—, las demás críticas que se han realizado pasan, a nuestro juicio, por **contar con sistemas que permitan revisar las tarifas de los servicios del ciclo urbano del agua de manera ágil y eficaz**.

Con el fin de lograr este objetivo, a continuación, se recogen una serie de propuestas que, a nuestro juicio, contribuirían a facilitar la revisión de estas tarifas, su adaptación al coste real del servicio y garantizar la prestación de servicios públicos sostenibles y de calidad.

3.1. Necesidad de devolver las tarifas al ámbito técnico que les es propio

Sorprende ver cómo el proceso de fijación o revisión de tarifas en el ámbito del agua se convierte, con frecuencia, en un arma arrojadiza de carácter político. Como se ha tratado de explicar a lo largo de este artículo, **la fijación de tarifas es un proceso eminentemente técnico y, por tanto, su fijación debe responder, exclusivamente, a criterios de esta naturaleza**. Por tanto, en este punto **es preciso huir de posiciones puramente ideológicas y fomentar procesos de revisión realistas, que permitan hacer frente a las necesidades del servicio, con el objetivo de alcanzar servicios financieramente sostenibles y de calidad**.

En el caso de modelos de **gestión indirecta, resulta razonable que el operador privado, que aporta su conocimiento a la gestión y asume, además, un riesgo en el proceso, perciba, a cambio, una contraprestación que incluya un beneficio económico proporcionado**. Contraprestación que también forma parte del coste real del servicio (art. 6 de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales).



3.2. Conveniencia de contar con una herramienta básica que fije un nivel mínimo de estandarización en el diseño de las tarifas del ciclo urbano del agua

El carácter local de los servicios del ciclo urbano del agua conlleva que la estructura y casuística de este tipo de tarifas sean muy variadas.

La principal asociación del sector (DAQUAS) lleva años desarrollando una intensa y útil labor en este terreno, con el estudio periódico de las tarifas de este ámbito y el diseño de guías, como la elaborada en colaboración con la FEMP («Guía de tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua», revisada recientemente¹²). No obstante, **sería conveniente que la Administración General del Estado**, en uso de las competencias estatales en relación

¹² Vid. (AEAS-FEMP, 2024).

con esta cuestión (13.^a, 18.^a, 22.^a, 23.^a del artículo 149.1. C.E., entre otras), **acometiera la tarea de diseñar una estructura tarifaria básica, que garantice la cobertura de determinados extremos que muchas tarifas actuales no cubren** (mantenimiento de infraestructuras, reinversión, adaptación a cambios normativos, etc.) y permitiera dar respuesta a los problemas indicados en este artículo.

3.3. Papel de las autoridades autonómicas en materia de revisión de precios

La nueva redacción del artículo 20.6 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, implica: (a) que las tarifas que los gestores indirectos perciben por la prestación de los servicios del ciclo urbano del agua —y también las tarifas que perciben las entidades públicas que operan bajo personificaciones privadas— deben regularse mediante ordenanza; y (b) que en el curso de aprobación de esta tarifa, las entidades locales deberán solicitar informe preceptivo de aquellas Administraciones públicas a las que el ordenamiento jurídico les haya atribuido alguna facultad de intervención sobre las mismas.

Ahora bien, lo anterior no implica que las comunidades autónomas hayan perdido su capacidad para ejercer sus funciones en materia de control de precios, que habitualmente se llevan a cabo a través de sus **Comisiones de Precios**. Estas comisiones han demostrado, en muchas ocasiones, su valía, a la hora de aportar criterio, conocimientos y agilidad a las entidades locales, durante el proceso de revisión de este tipo de tarifas. Por esta razón, se considera que **no debe minusvalorarse el papel que este tipo de comisiones pueden jugar a la hora de establecer mecanismos ágiles y eficaces para la revisión y actualización de tarifas**.

3.4. Fomento de mecanismos de revisión de precios no limitados a la revisión de precios periódica y predeterminada

No vamos a entrar aquí a valorar los efectos dañinos que en el ámbito concesional ha tenido la normativa de desindexación de la economía española, pues se trata de una cuestión que excede del ámbito de este artículo. Ahora bien, es importante recordar que, **en el caso de los contratos de concesión que tengan por objeto el suministro de agua potable, el artículo 103.1 LCSP permite la revisión de precios periódica no predeterminada y la revisión de precios no periódica**.

Hasta la fecha, las Administraciones públicas han hecho caso, casi, omiso de la previsión del segundo párrafo del artículo 103.1 LCSP, que permite que la revisión de precios periódica no predeterminada y la no periódica en el caso de contratos de concesión que tengan por objeto el suministro de agua potable (art. 19.2.h) LCSP).

Esta posibilidad legal debería utilizarse con mucha mayor frecuencia, para subvenir las limitaciones que presenta la revisión de precios periódica y predeterminada.



3.5. Oportunidad de afrontar cambios relevantes con motivo de la transposición de la Directiva TARU

La Directiva TARU emplaza a los Estados miembros a que incorporen a sus respectivos ordenamientos las previsiones de la Directiva susceptibles de transposición a más tardar el 31 de julio de 2027 (art. 33).

Es esencial que, en esta labor de transposición, **el legislador español tenga presente la necesidad de ajustar también, en consonancia, la estructura retributiva de los operadores que deberán acometer las nuevas obligaciones en materia de tratamiento de aguas residuales urbanas, tanto si estos son operadores públicos como si son operadores privados.** De no ser así, se estará imponiendo a los operadores unas obligaciones desproporcionadas que pondrán en riesgo la propia eficacia de la Directiva TARU, la continuidad y la calidad del servicio. Esto es singularmente preocupante en el caso de los operadores privados, puesto que, como se ha explicado más arriba, estos disponen de menos herramientas para hacer frente a este tipo de eventualidades.

La reciente experiencia de la Ley de Residuos, cuyo artículo 11.3 impone a las entidades locales la obligación de establecer una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributario, que refleje el coste real de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos, permite pensar en la adopción de medidas similares para la financiación de las nuevas obligaciones en materia de depuración de aguas residuales urbanas. Medidas de esta índole son necesarias para garantizar la sostenibilidad del servicio. Su adecuada articulación y explicación contribuirán a una mejor aceptación en su aplicación práctica.

Referencias bibliográficas

- AEAS-FEMP (2024): *Guía de tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua*.
[Icono de libro] https://www.daquas.es/images/2025/ACTUALIZACION_GUILA_TARIFAS_AGUA_2024.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (2004): «Libro Blanco sobre los servicios de interés general», Bruselas: Unión Europea.
- GONZÁLEZ DE OLANO, G. y NAVARRO MANICH, J. A. (2014): «Comentarios a la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación contratos de concesión», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, pp. 44-57.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L. (2018a): *La Nueva Concesión de Servicios. Estudio del Riesgo Operacional*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L. (2018b): «El riesgo operacional en los contratos públicos locales», *Anuario de Derecho Municipal*, pp. 129-164.
- HUERGO LORA, A. (2017): «El riesgo operacional en la nueva Ley de Contratos del Sector Público», *Documentación Administrativa: Nueva Época*, pp. 31-51.

LAGUNA DE PAZ, J. C. (2009): *Servicios de Interés Económico General*, Cizur Menor (Navarra), Civitas - Thomson Reuters.

LAZO VITORIA, X. (2018): «El riesgo operacional ¿una nueva era para los contratos de concesión?» *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, pp. 62-69.

LÓPEZ MORA, M. E. (2019): *El nuevo contrato de concesión: el riesgo operacional*, Barcelona, Atelier.

OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (2025): «Contribuciones a la consulta pública para la evaluación de las Directivas de contratación pública».

█ https://www.obcp.es/sites/default/files/2025-02/INFORME_Observatorio_para_reforma_europea2025.pdf.

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE CONTRATACIÓN (OIRscon) (2025): «Propuestas para el proceso de evaluación de las Directivas de contratación pública», pp. 28-29.

PERDIGÓ SOLÀ, J. (2019): «La municipalización del servicio de abastecimiento de agua en la actualidad», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, pp. 4-11.

PÉREZ ZABAleta, A., GRACIA DE RENTERÍA, P., BALLESTEROS OLZA, M., PÉREZ FOGUET, A., FATINE, E. y GUERRA-LIBRERO CASTILLA, A. (2019): *Análisis de las necesidades de inversión en renovación de las infraestructuras del ciclo urbano del agua*, Madrid, UNED.

PUERTA SEGUIDO, F. y PUNZÓN MORALEDA, J. (2016): «Concesiones de obra pública. El riesgo operacional y el reequilibrio concesional», *Disquisiciones jurídicas sobre el ámbito universitario: actas del «XIII Curso de régimen jurídico universitario» y del curso «El régimen jurídico del personal de SUE y del SECTI: a estudio»*, Toledo.

SAHÚN PACHECO, R. (2019): *Riesgo operacional y servicio público*, Madrid, BOE.

SALA ARQUER, J. M. (1977): *El principio de continuidad de los servicios públicos: sus orígenes en derecho español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

TORRE DE SILVA Y LÓPEZ DE LETONA, J. (2017): «El impacto del concepto de riesgo operacional sobre las solicitudes de reequilibrio de concesiones administrativas. A propósito del dictamen del Consejo de Estado 660/2014», en RECUERDA GIRELA, M. Á. (Coord.): *Anuario de Derecho Administrativo 2017. Problemas prácticos y actualidad del Derecho Administrativo*, Cizur Menor (Navarra): Civitas.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2016): «La nueva directiva europea de concesiones (Directiva 2014-23/UE). La tipificación de los contratos como "concesión de obras" o "concesión de servicios". En particular, el concepto de transferencia de riesgo operacional», en BOCKMANN MOREIRA, E. (Coord.): *Contratos administrativos, equilibrio económico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas*, Portugal: Forum.

La prestación obligatoria de servicios de interés general en el sector energético

ÍÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

DARÍO MOYA GARCÍA

Doctorando

RESUMEN

Este trabajo analiza la normativa europea aplicable a los Servicios de Interés Económico General (SIEG) en el sector energético, con especial atención a las Obligaciones de Servicio Público (OSP). Partiendo de la regulación establecida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y su desarrollo normativo en las Directivas de gas y electricidad, se destaca la importancia de garantizar objetivos de interés económico general en este ámbito. Las empresas energéticas, que operan en mercados liberalizados o en proceso de liberalización, desempeñan un papel esencial en la consecución de estos objetivos de interés general. Sin embargo, la normativa vigente no establece la obligatoriedad de compensar a dichos operadores por la imposición de OSP, lo que deja margen a los Estados miembros para determinar el régimen aplicable. La crisis energética de 2022, ejemplificada por la implementación de la «excepción ibérica» y los apoyos financieros a grandes compañías gasísticas, puso de manifiesto la importancia de estos operadores para la garantía de intereses económicos generales tales como la seguridad en el suministro y la asequibilidad de los precios de este. No obstante, persiste la discrecionalidad en la decisión de compensar, o no, a los operadores energéticos por la imposición de OSP, lo que plantea desafíos en la armonización entre la política pública, y los intereses comerciales y viabilidad económica de estos.



1. Introducción: la noción de Servicio Económico de Interés General, las Obligaciones de Servicio Público y su financiación

Antes de adentrarnos al estudio del paisaje legislativo que la normativa europea dibuja de los Servicios Económicos de Interés General (SIEG) en la normativa del sector energético, nos detendremos, brevemente, en la noción que de los mismos configura el derecho básico europeo.

La noción de los SIEG está presente en el **Derecho primario de la Unión Europea desde el Tratado de Roma de 1957**, concretamente en el entonces artículo 90.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. En el **Tratado de la Unión Europea**, en su versión de 2002, se regula en el artículo 86.2, cuyo contenido se recoge actualmente en el artículo 106.2 del **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**. Dicho precepto reconoce la existencia de estos servicios, pero no los define, limitándose a establecer su compatibilidad con las normas sobre competencia y ayudas de Estado en la medida en que el cumplimiento de su misión no resulte afectado. El **Tratado de Lisboa** refuerza la relevancia de los SIEG al reconocerlos, en su artículo 14, como parte de los valores comunes de la Unión, señalando su papel en la promoción de la cohesión social y territorial. Asimismo, habilita al Parlamento Europeo y al Consejo para establecer, mediante el procedimiento legislativo ordinario, los principios y condiciones económicas y financieras que deben regir su prestación, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y financiar dichos servicios. Dichas condiciones económicas y financieras deberán permitir que los SIEG cumplan su cometido. El Protocolo n.º 26 anexo al Tratado de Lisboa complementa esta regulación, destacando la autonomía de las autoridades nacionales, regionales y locales para organizar y gestionar estos servicios conforme a las necesidades de los usuarios. Además, subraya su diversidad en función de los contextos geográficos, sociales y culturales, así como la necesidad de garantizar un alto nivel de calidad, seguridad, accesibilidad económica, igualdad de trato y acceso universal. No obstante, los Tratados no contienen una definición expresa de los Servicios de Interés Económico General (SIEG). A efectos de lo que se expondrá a continuación, se tomará como referencia la **definición formulada por la Comisión en su Libro Verde**, según la cual se entienden como «*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*»¹ o, alternativamente, «*actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública*»².

Junto a los Servicios de Interés Económico General (SIEG) y como parte intrínseca de su propia definición, se encuentran las Obligaciones de Servicio Público (OSP). La Comisión las define como: «*obligaciones específicas impuestas por los poderes públicos al proveedor del servicio con el fin de garantizar la consecución de ciertos objetivos de interés público*»³. **Aplicado al sector energético, ámbito en el que la Comisión reconoce la relevancia de los SIEG, estas**

¹ Libro verde de los SIEG, p. 7.

² PIERNAS LÓPEZ (2017), p. 3.

³ Libro verde de los SIEG, p. 8.



OSP se traducen en medidas de intervención pública en el funcionamiento del mercado. En este contexto, **se impone a las empresas eléctricas y gasistas la obligación de operar conforme a criterios establecidos por las autoridades, con el fin de garantizar la consecución de un interés económico general.** Como consecuencia, la libertad de actuación de dichas empresas en los mercados de la electricidad y el gas se ve restringida, en la medida en que, atendiendo exclusivamente a su interés comercial, no prestarían determinados bienes o servicios, o lo harían en menor medida o bajo condiciones distintas.

Las instituciones europeas han prestado una atención especial a la financiación de las OSP, debido al riesgo que una sobrecompensación de estas podría representar para la competencia y el correcto funcionamiento del mercado interior. En efecto, dicha financiación puede ofrecer a los Estados miembros un instrumento para favorecer a sus propios competidores nacionales, generando distorsiones en la libre competencia. Por esta razón, **su financiación queda sujeta al régimen de ayudas de Estado previsto en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**⁴. Las compensaciones por la prestación de servicios públicos no se someterán al régimen de las ayudas de estado si cumplen con los requisitos recogidos en la Sentencia *Altmark*⁵.

Si bien la normativa europea no impone a los Estados miembros la obligación de compensar a los agentes económicos sujetos a Obligaciones de Servicio Público (OSP), conviene recordar que el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que estos deberán garantizar que los servicios operen en condiciones, particularmente económicas y financieras, que les permitan cumplir con su cometido. Sin ánimo de exhaustividad con esta disquisición, sería conveniente la incorporación del criterio establecido en la Sentencia *Altmark* a un cuerpo normativo.



⁴ Un régimen que, en lo relacionado con los SIEG, se complementa con lo siguiente:

- Reglamento (UE) 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general. Este establece que las ayudas que no superen un umbral de 750.000 euros en un plazo de tres años quedarán eximidas del requisito de notificación previa a la Comisión.
- Comunicación de la Comisión (2012/C 8/02) relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general.
- Directrices publicadas por la Comisión, como la «*Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*» de 29 de abril de 2013.

⁵ Criterios establecidos en la Sentencia del TJUE de 24 de julio de 2003 (Asunto C-280/00, *Altmark Trans*):

1. La empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de obligaciones de servicio público claramente definidas (apartado 89).
2. Los parámetros de cálculo de la compensación deben establecerse previamente de manera objetiva y transparente (apartado 90).
3. La compensación no debe exceder lo necesario para cubrir los costes derivados de la ejecución de las OSP, incluyendo un beneficio razonable (apartado 92).
4. La compensación deberá calcularse según los costes de una empresa media bien gestionada y equipada, en el caso en el que la empresa no haya sido seleccionada en un procedimiento de licitación pública (apartado 93).

2. Desarrollo de la exposición

2.1. Las OSP en la Directiva del gas y la Directiva del mercado eléctrico

La **Directiva (UE) 2024/1788**, relativa a las normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno (Directiva del gas), y la **Directiva (UE) 2019/944**, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (Directiva del mercado eléctrico), **reconocen que los Estados miembros disponen de un amplio margen de discrecionalidad para imponer Obligaciones de Servicio Público a las empresas**, con el fin de alcanzar objetivos de interés económico general⁶. Ambas disposiciones establecen una enumeración no exhaustiva⁷ de dichos intereses⁸, que pueden justificar la imposición de tales obligaciones, entre los que se incluyen los siguientes: la **seguridad**, comprendida la seguridad del suministro; la **regularidad y calidad de los suministros**; la **protección del medio ambiente**, que abarca la eficiencia energética, la energía procedente de fuentes renovables y la protección del clima; así como el **precio del suministro**, incluyendo su asequibilidad⁹. Asimismo, **ambas directivas establecen los requisitos que deberán cumplir las Obligaciones de Servicio Público (OSP)**, exigiendo que estas sean definidas con claridad, transparentes, no discriminatorias, controlables y que garanticen a las empresas el acceso a los consumidores en condiciones de igualdad. En los supuestos en que las OSP se traduzcan en una intervención pública en la fijación de los precios del suministro, deberán observar requisitos adicionales¹⁰, al entender que son especialmente lesivas para la libre competencia y para la consecución de la plena liberalización del mercado minorista¹¹. Las excepciones¹² a la libre formación de precios incluyen la protección de los consumidores vulnerables y la promoción de una competencia efectiva en el mercado minorista, facilitando así la liberalización progresiva de los mercados eléctrico y gasista¹³.



⁶ Considerando 23 de la Directiva (UE) 2024/1788 y considerando 22 de la Directiva (UE) 2019/944.

⁷ Por ejemplo:

- La Sala quinta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el apartado 52 de la Sentencia de 7 de septiembre de 2016, asunto C-121/151, concluye que los Estados miembros pueden imponer obligaciones de servicio público en el sector del gas para garantizar tanto la seguridad del suministro como la cohesión territorial.
- En el Asunto SA.42270 la Comisión autoriza una Ayuda de Estado consistente en un régimen de compensación económica otorgado a las empresas generadoras de electricidad en los territorios extrapeninsulares españoles, fundamentalmente en la seguridad del suministro y la cohesión social, por su equiparación de los precios de la electricidad entre el territorio peninsular y extrapeninsular.

⁸ Artículo 6.2 de la Directiva (UE) 2024/1788 y artículo 9.2 de la Directiva (UE) 2019/944.

⁹ Aunque la asequibilidad de los precios no se refleja directamente en los artículos, esta se desprende como elemento del interés económico general del precio del suministro de los considerandos 23 de la Directiva (UE) 2024/1788 y 22 de la Directiva (UE) 2019/944. También, la Directiva (UE) 2019/944 recoge en su artículo 1 que uno de sus objetivos es garantizar unos precios y costes de la energía asequibles y transparentes para los consumidores.

¹⁰ Los requisitos adicionales se recogen en el artículo 4 y 5 de la Directiva (UE) 2024/1788 y el artículo 5 de la Directiva (UE) 2019/944. Entre ellos destaca que estas deberán ser limitadas en el tiempo.

¹¹ Considerandos 23 y 24 de la Directiva (UE) 2024/1788 y 22 y 23 de la Directiva (UE) 2019/944.

¹² Excepciones recogidas en el tercer, cuarto, sexto y séptimo apartado del artículo 4 de la Directiva (UE) 2024/1788 y los mismos apartados del artículo 5 de la Directiva (UE) 2019/944.

¹³ Inicialmente las OSP se concibieron como un apoyo al proceso de liberalización de los mercados energéticos. Con el tiempo, se comprobó su utilidad para la protección del interés general. Tesis, pp. 179 a 182.

Por último, y a pesar del contenido del artículo 14 del TFUE¹⁴, ambas directivas contemplan la compensación financiera por la imposición de OSP como una posibilidad u opción¹⁵.

2.2. Importancia de los agentes económicos y las empresas en la consecución de los intereses económicos generales en el sector eléctrico

De la normativa expuesta en los apartados anteriores, tanto la de carácter general relativa a los SIEG, en el TFUE, como la específica sobre las Obligaciones de Servicio Público (OSP), en el derecho derivado, se desprende la **relevancia del papel atribuido a las empresas y agentes económicos del sector energético en la consecución de los objetivos de interés económico general**. La liberalización del sector energético supuso el abandono, por parte del Estado, de la provisión directa del suministro eléctrico, a pesar de la estrecha vinculación de este recurso con la política industrial de los Estados y su indiscutible trascendencia en la vida social contemporánea. En este contexto, la **electricidad se ha consolidado como un bien esencial e imprescindible para el funcionamiento de la economía moderna**, constituyendo un insumo fundamental tanto para la industria como para el sector servicios, cuya relevancia continuará en aumento con el avance de la electrificación y digitalización de esta. En consecuencia, resulta comprensible que, aun impulsando la liberalización del sector, las autoridades atribuyan a las empresas un papel activo en la consecución de dichos objetivos de interés general, dada la importancia estratégica del sector energético para el desarrollo económico y social.

La importancia de los agentes económicos en el sector energético se evidenció, aún más, tras la **reciente crisis energética**, lo que motivó la concesión de numerosas y cuantiosas ayudas en el marco del Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión de Rusia contra Ucrania (2023/C 101/03)¹⁶. En este contexto, dicho marco contempla la posibilidad de conceder apoyos a la solvencia empresarial¹⁷. En este sentido, la Comisión aprobó una recapitalización de gran magnitud a favor de la empresa alemana de almacenamiento de gas Uniper, consistente en una



¹⁴ Que recuerda que los Estados miembros y las Instituciones de la Unión deben velar por que los SIEG actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido.

¹⁵ Así se desprende de la dicción literal de ambos artículos:

- Artículo 6.4 de la Directiva (UE) 2024/1788: «cuando un Estado miembro conceda compensaciones financieras u otras formas de compensación por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo, lo hará de manera transparente y no discriminatoria».
- Artículo 9.3 de la Directiva (UE) 2019/944: «cuando se provean las compensaciones financieras, las demás formas de compensación y los derechos exclusivos que conceden los Estados miembros para el cumplimiento de las obligaciones mencionadas en el apartado 2 del presente artículo o para la prestación del servicio universal según lo establecido en el artículo 27, se hará de modo transparente y no discriminatorio».

¹⁶ La Comunicación establece un marco temporal de crisis y transición que permite a los Estados miembros otorgar ayudas públicas dirigidas a paliar los efectos económicos de la agresión rusa contra Ucrania. Sus objetivos principales son, por un lado, facilitar liquidez y mitigar los elevados precios de la energía para empresas y consumidores, y, por otro, acelerar la transición hacia fuentes renovables y la descarbonización de la industria. De este modo, se busca reforzar la independencia energética de la UE al tiempo que se salvaguarda la competencia y la integridad del mercado interior.

¹⁷ Apartados 35 y 36 de la Comunicación del Marco Temporal de Crisis y transición, 2023/C 101/03.

gran inyección de capital¹⁸. Uniper ya había recibido unas de las líneas de liquidez¹⁹ concedidas por el Kreditanstalt für Wiederaufbau, el banco público de desarrollo de Alemania. Uniper es la cuarta mayor compañía de almacenamiento de gas en Europa²⁰ y su volumen de compras representa, aproximadamente, el 40% del consumo anual de Alemania²¹. Además, es el principal proveedor de más de 420 empresas municipales o *Stadtwerke*²². Dada su relevancia en el mercado, su posible insolvencia habría supuesto un grave riesgo para la seguridad del suministro energético. Precisamente, la garantía de la seguridad del suministro constituye uno de los argumentos transversales en los que la Comisión fundamentó su decisión de autorizar esta ayuda estatal²³.

Un razonamiento análogo siguió la Comisión al autorizar la recapitalización de SEFE GmbH²⁴, cuya capacidad de almacenamiento de gas representa entre el 15% y el 30% del total en Alemania²⁵. Dada la envergadura de la empresa en el mercado energético y eléctrico alemán, así como su incidencia en los mercados europeos, la Comisión concluyó que SEFE GmbH desempeña un papel relevante en la garantía del suministro de gas natural²⁶. Una vez más, la seguridad del suministro constituyó uno de los argumentos fundamentales en los que la Comisión basó su decisión de aprobar la ayuda estatal, en línea con el criterio aplicado en el caso de Uniper.

En el ámbito nacional, el mecanismo conocido como «excepción ibérica», aprobado mediante el Real Decreto-ley 10/2022, constituye otro ejemplo de cómo distintos intereses económicos generales se vieron comprometidos durante la crisis energética. En este caso, la medida respondía a la necesidad de garantizar la asequibilidad de los precios del suministro eléctrico, en un contexto de volatilidad y encarecimiento de la electricidad por el repentino incremento de los precios del gas, que empujaron al alza el precio del mercado mayorista de la electricidad, también conocido como el mercado spot, trasladándose, en última instancia, a la factura de los consumidores finales. El mecanismo fijó un precio de referencia del gas, cuya diferencia respecto al precio efectivo del mercado spot del gas resultaba en el valor del mecanismo de ajuste. Los productores de energía que empleaban las tecnologías de producción de energía



¹⁸ Que asciende a los 34.500 millones de euros, recogido en el primer apartado del asunto SA.103791 (2022/N), en el que la Comisión no plantea objeciones.

¹⁹ Apartados 34 y 35 del asunto A.103791 (2022/N).

²⁰ Apartado 21 del asunto A.103791 (2022/N).

²¹ Apartado 19 del asunto A.103791 (2022/N).

²² Apartado 19 del asunto A.103791 (2022/N).

²³ Así:

- En el apartado 43 la Comisión asume el argumento elevado por Alemania, que anticipa las serias consecuencias que un cese de la actividad de Uniper acarrearía para los mercados de gas y electricidad de Alemania y Europa.
- En el apartado 144 reconoce el papel importante de Uniper en la garantía de seguridad del suministro de gas.
- En el apartado 193, en el que concluye que las medidas adoptadas son pertinentes, vuelve a recordar la importancia de Uniper en la garantía de seguridad en el suministro de gas.

²⁴ Con una inyección de capital que asciende a los 6.400 millones de euros, recogida en el primer apartado del asunto SA.105001 (2022/N).

²⁵ Apartado 38 y 149 del asunto SA.105001 (2022/N).

²⁶ Así:

- En el apartado 149 reconoce que el grupo SEFE juega un papel importante en garantizar la seguridad del suministro de gas.
- En el apartado 193 reconoce que considera que la inyección de capital es pertinente, sosteniendo su postura, en parte, por la importancia del grupo SEFE para la garantía de la seguridad del suministro de gas.

afectadas²⁷ debían minorar la oferta que volcaban en el mercado diario, o spot de electricidad, por el valor del mecanismo de ajuste. Después, dichos productores recibían una compensación equivalente a dicho valor. El diseño de esta medida guarda similitud con el esquema de una OSP. En este sentido, se impuso a los agentes productores afectados la obligación de realizar unas ofertas en el mercado diario de electricidad aplicando un tope máximo al precio que pagaban por su principal insumo, el gas, con el objetivo de reducir el coste final de la electricidad y, en consecuencia, mitigar el impacto de la crisis energética en la factura de los consumidores, procurando la asequibilidad de esta.

A raíz de la experiencia adquirida durante la crisis energética, **la reforma del mercado eléctrico aprobada en 2024²⁸ y la nueva Directiva del gas²⁹ han introducido la novedosa figura jurídica de la declaración de crisis del precio de la electricidad o del gas natural³⁰**. Dicha declaración **otorga a los Estados miembros la facultad de intervenir directamente en el precio del suministro eléctrico o del gas natural, siempre que concurran determinadas condiciones³¹**. La adopción de esta medida corresponderá al Consejo, a propuesta de la Comisión, y deberá especificar tanto su alcance territorial, que podrá ser regional o afectar al conjunto de la Unión, como su duración temporal, que no podrá exceder de un año. Durante su vigencia, los Estados miembros podrán llevar a cabo una intervención directa y limitada³² en los precios del suministro eléctrico. No obstante, la Comisión supervisará las medidas adoptadas, asegurando que estas garanticen unas condiciones de competencia equitativas entre los Estados miembros afectados.

No obstante, pese a haberse evidenciado en este apartado la relevancia de los agentes económicos y de las empresas del sector energético en la consecución de objetivos de interés económico general, como la seguridad del suministro y la asequibilidad de los precios, **la ausencia en**

²⁷ Estas eran, conforme al artículo 2 del Real Decreto-ley 10/2022 las siguientes: Las instalaciones de producción de energía eléctrica correspondientes a centrales de ciclo combinado de gas natural, las tecnologías de generación convencional que utilizaban carbón como combustible y aquellas instalaciones de cogeneración que no recibían sus ingresos de un régimen retributivo específico o que, haciéndolo, habían renunciado al régimen retributivo.

²⁸ La reforma del mercado eléctrico se tradujo en la aprobación del Reglamento (UE) 2024/1747 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión; y la Directiva (UE) 2024/1711 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifican las Directivas (UE) 2018/2001 y (UE) 2019/944 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión.

²⁹ Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, por la que se modifica la Directiva (UE) 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE.

³⁰ Recogida en el nuevo artículo 66 bis de la Directiva 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, y en el artículo 5 de la Directiva (UE) 2024/1788 relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno.

³¹ Estas están recogidas en el primer apartado del artículo 66 bis de la Directiva (UE) 2019/944 y en el del artículo 5 de la Directiva (UE) 2024/1788 y se traducen en lo siguiente:

- Elevados precios en los mercados mayoristas de la electricidad (o del gas natural), en concreto: que sean superiores o iguales a dos veces y medio el precio medio de los últimos 5 años, alcanzando, al menos, los 180 €/MWh; con la previsión de que continúen en dichos niveles por un periodo de, al menos, 6 meses. Para este cálculo no se tendrán en cuenta los períodos en los que se haya declarado una crisis de precios de la electricidad (o del gas natural).
- Elevados precios en los mercados minoristas de la electricidad (o del gas natural), en concreto: que estos hayan aumentado en, aproximadamente, un 70%, con la expectativa de que dicho cambio persista por, al menos, 3 meses.

³² Estas limitaciones se recogen en los apartados sexto y séptimo del artículo 66 bis de la Directiva (UE) 2019/944 y del artículo 5 de la Directiva (UE) 2024/1788.



la normativa de una obligación expresa de establecer compensaciones por la prestación de Obligaciones de Servicio Público (OSP) plantea el riesgo de que se vean sacrificados los intereses comerciales de estos operadores. Estos agentes, que actúan en el mercado eléctrico conforme a criterios propios de un mercado liberalizado o en proceso de liberalización, podrían verse obligados a asumir cargas en favor de un interés económico general sin una contraprestación adecuada.

3. Conclusiones

Tras el análisis de la normativa europea relativa a los Servicios de Interés Económico General (SIEG) y a las Obligaciones de Servicio Público (OSP), tanto en el derecho originario, los Tratados, como en el derecho derivado, las Directivas de gas y electricidad, se constata que la compensación a los agentes económicos que operan en los mercados energéticos por la imposición de OSP sigue siendo una facultad discrecional y no una exigencia normativa. Este enfoque responde más a una concepción de las OSP como instrumentos de apoyo a la liberalización de los mercados, en lugar de configurarlas como mecanismos dirigidos, exclusivamente, a la consecución de objetivos de interés económico general derivados de la importancia de la energía y la electricidad en la economía y en la sociedad contemporánea.

Sin embargo, como se ha evidenciado en los casos concretos surgidos durante la crisis energética de 2022, estos agentes económicos participan en la garantía de la consecución de objetivos de interés económico general, como la seguridad del suministro o la asequibilidad de los precios. En este contexto, lo más adecuado sería que los intereses comerciales de estos operadores se alinearan con los intereses generales del sistema energético, o, al menos, que no se vieran completamente desplazados por estos. A tal efecto, la previsión de mecanismos de compensación por la imposición de OSP se configura como una herramienta idónea para garantizar un equilibrio entre la libre competencia y el cumplimiento de los fines de interés económico general en el sector energético.

El Estado de Derecho impone que las empresas que operan en un mercado libre sean compensadas por las OSP que se les imponga. Las previsiones sobre la posibilidad de imponer OSP responden al componente social que tiene el proceso de integración europea, lo cual, de modo alguno, supone la debilitación de las exigencias del Estado de Derecho y del principio de responsabilidad de los poderes públicos. Así como algunas compensaciones pudieren ser reputadas como ayudas de Estado, de la misma manera una arquitectura desigual de las OSP puede tener consecuencias fatales sobre el principio de libertad y transparencia en el mercado interior.



Referencias bibliográficas

Bibliografía

PESARESI, N., SINNAEVE, A., GUIGUE-KOEPPEN, V., WIEMANN, J. & RADULESCU, M. (2012): «The New State Aid Rules for Services of General Economic Interest (SGEI)», *Competition Policy Newsletter*, European Commission.

PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2017): «La definición de servicio de interés económico general en la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Europeo*, N.º 61, Sección Estudios. Civitas.

Otra documentación

COMISIÓN EUROPEA (2012): «Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 8, 11.1.2012.

COMISIÓN EUROPEA (2020): «State aid SA.42270 (2016/NN) – Spain – Electricity production in Spanish non-peninsular territories», Bruselas, C(2020) 3401.

COMISIÓN EUROPEA (2022): «State Aid SA.102454 (2022/N) – Spain and SA.102569 (2022/N) - Production cost adjustment mechanism for the reduction of the electricity wholesale price in the Iberian market», Bruselas, C(2022) 3942 final.

COMISIÓN EUROPEA (2022): «State Aid SA.103791 (2022/N) – Germany – Recapitalisation of Uniper», Bruselas, C(2022) 9985 final.

COMISIÓN EUROPEA (2022): «State Aid SA.105001 (2022/N) – Germany – Recapitalisation of SEFE GmbH», Bruselas, C(2022) 9982 final.

COMISIÓN EUROPEA (2023): «Comunicación de la Comisión - Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 101, 17.3.2023.

COMISIÓN EUROPEA (2023): «Reglamento (UE) 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general», *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2832, 15.12.2023.

COMISIÓN EUROPEA (2024): «Modificación del Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 1188, 21.11.2023.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2003): «Libro Verde sobre los servicios de interés general», Bruselas, COM(2003) 270 final.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019): «Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE», *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 158, 14.6.2019.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2024): «Directiva (UE) 2024/1711 sobre la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión», *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 1711, 26.6.2024.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2024): «Directiva (UE) 2024/1788 sobre normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno», *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 1788, 15.7.2024.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (2003): Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, Asunto C-280/00 (Altmark Trans GmbH)*. EU:C:2003:415.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (2016): Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta), de 7 de septiembre de 2016, Asunto C-121/15. EU:C:2016:631.

UNIÓN EUROPEA (2010): «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)», versión consolidada, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 83, 30.3.2010.



La prestación obligatoria de servicios de interés general en el sector del transporte de viajeros por carretera

RAFAEL BARBADILLO LÓPEZ

Presidente

Confederación Española de Transporte en Autobús (CONFEBUS)

RESUMEN

El autobús es el modo de transporte colectivo más utilizado en España. Los servicios de interés general, como los de transporte público en autobús, son cruciales para mejorar la calidad de vida y alcanzar objetivos de interés público (cohesión social, económica y territorial, altos niveles de empleo, inclusión social...). Las autoridades a todos los niveles (nacionales, regionales y locales) tienen conferidos amplios poderes de discreción para proporcionar, encargar y organizar servicios que cumplan con este importante rol y que sean adecuados para las necesidades de los usuarios. La colaboración público-privada en el transporte de viajeros por carretera es un modelo de éxito en España, especialmente en los ámbitos interurbano y de servicios especiales, pero todavía debe reproducirse más en el transporte urbano de nuestro país. A pesar de ese éxito, el presente artículo reflexiona sobre la existencia de retos para la colaboración público-privada en la movilidad en España. En este artículo se abordan cuestiones como la coordinación entre Administraciones, el diseño de mapas de servicios, el modelo de licitación de contratos o la necesaria financiación para mejorar el sistema de transporte público en nuestro país y reforzar la prestación de los servicios de interés general por parte de los operadores privados.



Introducción

El autobús es el modo de transporte colectivo más utilizado en España. Sus servicios son indispensables para la movilidad de millones de personas, asegurando la conexión entre zonas urbanas y rurales, y facilitando el acceso a servicios esenciales como el empleo, la educación y la sanidad. Juega, por tanto, un **papel fundamental como eje de cohesión territorial que asegura su relevancia estratégica en la economía y contribuye, decisivamente, a los objetivos de movilidad sostenible, segura, conectada y asequible**. Según los datos del INE¹, el autobús supone, hoy en día, **el 60 % de los desplazamientos**, en modos colectivos, de las personas en España y representa el mejor ejemplo, presente y futuro, de una movilidad responsable, sostenible y eficiente.

En el caso del transporte de viajeros por carretera, los servicios de interés general, como los de transporte público en autobús, son cruciales para mejorar la calidad de vida y alcanzar objetivos de interés público (cohesión social, económica y territorial, altos niveles de empleo, inclusión social...). Las autoridades a todos los niveles (nacionales, regionales y locales) tienen conferidos amplios poderes de discreción para proporcionar, encargar y organizar servicios que cumplan con este importante rol y que sean adecuados para las necesidades de los usuarios.

La prestación de servicios públicos por parte de la Administración pública puede realizarse de forma directa o indirecta en función de si gestiona o presta, por sí misma, esos servicios o a través de algún instrumento bajo su control directo o si le confiere a un tercero externo la gestión y operación de los servicios. Por **gestión directa** se entiende cuando la autoridad competente presta, por sí misma, el servicio o a través de un instrumento bajo su propio control (en el caso de España, lo más habitual es través de una sociedad pública o mixta). **La gestión directa de servicios públicos de transporte en autobús existe en varios municipios españoles para sus servicios urbanos** (pero no en todos, puesto que buena parte de los servicios estrictamente urbanos son gestionados por empresas privadas previa licitación pública) y **la gestión indirecta es, prácticamente, la forma comúnmente extendida en nuestro país para la prestación de servicios de transporte público interurbano en autobús**.

Todos los servicios regulares de transporte interurbano en autobús son transporte público en España, siendo operados como Servicios de Interés Económico General (SIEG) por empresas privadas en régimen de concesión bajo contratos de servicio público y sometidos a Obligaciones de Servicio Público (OSP). Esto convierte al autobús en garantía de movilidad en un país como España, que tiene una orografía complicada y una distribución irregular de la población. Por eso, la capilaridad del autobús, con más de 8.000 poblaciones españolas conectadas a diario a través de unos 1.400 contratos de servicio público, le hace jugar un papel fundamental a la hora de vertebrar el territorio y garantizar la movilidad universal de las personas y su acceso a los servicios básicos del Estado del bienestar y a otros fundamentales

¹ <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/TV1224.htm#:~:text=Dentro%20del%20interurbano%2C%20destac%C3%B3%20el,en%20el%20transporte%20por%20autob%C3%BAs.&text=En%20el%20conjunto%20del%20a%C3%81o%202024%20el%20a%C3%81o%20de%20viajeros.%21%25%20respecto%20a%202023>

para la calidad de vida de las mismas, además de jugar un papel clave en el desarrollo de la principal industria de nuestro país, el turismo.

No podemos obviar la singularidad habitacional española. **Más de la cuarta parte de la población del país se concentra en solo dos comunidades autónomas (Madrid y Cataluña). En el resto de las comunidades, la población se encuentra muy concentrada en una única ciudad** (como sucede en Aragón) o en un reducido número de ciudades (como es el caso de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía o Asturias).

La densidad de población de gran parte de la España rural es, consecuentemente, muy baja y, además, de una orografía complicada, o bien se disemina en núcleos de población dispersa (gran parte de la Cornisa Cantábrica) o bien se agrupa en núcleos de población muy concentrada pero pequeños y distantes entre sí (las dos Mesetas, Extremadura y gran parte de Andalucía). Con todo ello hay que contar a la hora de garantizar que sus habitantes puedan acceder a los servicios y equipamientos solo existentes en las poblaciones de mayor tamaño.

Las condiciones para adjudicar los contratos sometidos a obligaciones de servicio público a empresas privadas previa licitación pública se encuentran recogidas en una norma comunitaria -Reglamento (CE) 1370/2007²-, que traslada, a nivel europeo, el modelo de colaboración público-privada de transporte público que existía en España.

Los contratos de servicio público de transporte de viajeros en España son mayoritariamente lineales, aunque también, en algunos casos, existen contratos zonales. Pero en todos los supuestos presuponen la prestación en red de una serie de tráficos de los que, una parte significativa, no podría ser explotada de forma separada bajo criterios de rentabilidad empresarial. Con ello, se consigue que los servicios de transporte se presten a una tarifa media asequible para todos los usuarios (incluidos los que se desplazan en los tráficos no rentables), en unas condiciones de calidad y seguridad únicas, pero que solo pueden exigirse sobre la base de la inclusión de tráficos rentables, y con un bajísimo coste presupuestario para las Administraciones públicas en términos de compensación dineraria o fiscal por las obligaciones de servicio público impuestas al contratista. Eso también hace que la flota de autobuses de España sea la más moderna de Europa³.

La clave, junto a la integración en red de tráficos de distinta calidad en un mismo contrato, es la exclusividad temporal que se garantiza al contratista en la prestación del servicio de transporte regular de los viajeros de uso general en dichos tráficos. Evidentemente, si ese empresario hubiera de competir con otros en la prestación de los tráficos rentables, éstos dejarían de actuar como compensación de los no rentables incluidos en el contrato.

² Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo. DO L 315 de 3.12.2007, p. 1/13.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2007-82206>

³ CONFEBUS y AFI (2019).

Por todo ello, **la colaboración público-privada en el transporte de viajeros por carretera es un modelo de éxito en España, especialmente en los ámbitos interurbano y de servicios especiales**, pero todavía debe reproducirse más en el transporte urbano de nuestro país. Cada vez habrá más personas viviendo en las ciudades, por lo que sus necesidades de movilidad aumentarán. Ello requerirá más inversiones para abordar más demanda, desplegar costosas soluciones innovadoras en infraestructuras y tecnologías, así como cumplir con los retos políticos de carácter medioambiental. Habida cuenta del problema de déficit de las administraciones locales, solamente liberando recursos a través de la externalización de la gestión de los servicios de movilidad urbana se podrán conseguir cumplir los objetivos y responder a todos los retos y demandas de forma eficiente.

1. Retos de la prestación obligatoria de servicios de interés general en el sector del transporte de viajeros por carretera

Como se decía, la colaboración público-privada en el transporte de viajeros por carretera es un modelo de éxito en España. Pero ese éxito no implica que la prestación de servicios de interés general en el sector del transporte de viajeros por carretera a través de la colaboración público-privada no tenga retos. No cabe duda de que **la colaboración público-privada en la movilidad es una herramienta estratégica para las Administraciones públicas a la hora de abordar los retos de la movilidad y los cambios sociales, medioambientales, tecnológicos y de innovación**, apoyándose en la acreditada experiencia de los operadores privados de transporte en autobús para gestionar todo tipo de contratos con la máxima eficiencia y calidad.

La movilidad es un derecho ciudadano, y su garantía es responsabilidad de las Administraciones públicas a través del diseño de una red y sistema de transporte público colectivo en autobús que satisfaga las necesidades de la población y busque, ante todo, la rentabilidad social. **La organización de estos servicios está condicionada por la distribución irregular de la población. Por ello, los mapas concesionales de todas las Administraciones deben coordinarse y consensuarse**. Además, no solo resulta importante que haya coordinación con mapas concesionales de las comunidades autónomas, sino también con otros modos (por ejemplo, las Obligaciones de Servicio Público –OSP– del tren y con corredores liberalizados ferroviarios). Desde organismos como la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia se aboga por la conveniencia de valorar el nivel de servicios (y su financiación pública) de manera multimodal, es decir, que **ha de considerarse la oferta de servicios por otros modos competitivos, como es el autobús, para evitar duplicidades y una competencia desleal en perjuicio de los demás operadores no ferroviarios⁴**.

Los nuevos mapas concesionales para el transporte en autobús deben suponer una mejora respecto a la situación actual, permitiendo la reorganización y modernización de muchos itinerarios, especialmente en aquellos territorios que acusan menor demanda, y fortaleciendo aquellos donde ahora existe mayor presión poblacional, con nuevos desarrollos de transporte

⁴ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

a la demanda. Asimismo, deben ser ambiciosos para evitar efectos económicos indeseables en forma de déficits de explotación que no deben recaer sobre los operadores de transporte, sino que deben ser cubiertos por el erario público al tratarse de servicios públicos que garantizan un derecho ciudadano. En este sentido, **las nuevas tecnologías están llamadas a jugar un papel importante a la hora de configurar los nuevos mapas y la organización de servicios, por su facilidad para analizar datos e información que permitan mejorar la oferta existente, captar demandas no cubiertas e, incluso, descubrir nuevos nichos de mercado.**

Además, **la prestación de servicios de interés general en el sector del transporte de viajeros por carretera, a través de la colaboración público-privada, precisa de un marco jurídico seguro y estable que facilite el desarrollo del modelo de contratación pública de servicios de movilidad de las personas. Para ello, se necesitan unos pliegos técnicos y administrativos que sean claros y atractivos, que apuesten por la mejor relación calidad-precio y que se cumplan por ambas partes, y suprimir los obstáculos normativos que construyen la capacidad de adaptar las tarifas a la evolución real de los costes de las empresas. En este sentido, el sector ha hecho propuestas de mejora al respecto de la práctica de licitación**⁵.

Por otra parte, **las licitaciones públicas de todos los servicios de transporte en autobús deben ser equitativas y equilibradas, de manera que los aspectos económicos no sean el requisito principal, sino que se prime la sostenibilidad desde el punto de vista social, medioambiental y económico, destacando siempre la seguridad, la innovación y la calidad.** Todo ello sin olvidar que **la planificación de servicios regulares de autobuses y autocares debe prever una oferta equilibrada, adecuada a las necesidades de desplazamiento de todos** y que permita, en primer lugar, el acceso a los servicios básicos del Estado del bienestar, como la sanidad, la educación o el trabajo y, seguidamente, el desarrollo de actividades recreativas y sociales.

Pero **el sistema de transporte público en España tiene a su financiación como gran reto. La prestación de servicios de interés general en el sector del transporte de viajeros por carretera precisa de una Ley de Financiación del Transporte Público que dote al mismo de un marco de financiación estable, perfectamente regulado y que no esté sometido a variaciones drásticas, con el objetivo de que todas las Administraciones puedan planificar, con garantías, el futuro de sus redes de transporte colectivo. Se trataría de establecer un marco normativo de financiación del transporte público, que asegure e incentive el uso de un servicio clave de interés general**, al igual que existe en muchos de los países de nuestro entorno, para coadyuvar, coordinar y financiar el transporte público.

Nuestra ordenación del transporte es la única capaz de garantizar la movilidad como servicio público esencial en toda la geografía española en condiciones de calidad y seguridad únicas. Se trata de un sistema que funciona y que, si bien tiene margen de mejora por la evolución del mercado, **ha conseguido ponernos a la cabeza de Europa en cuanto a desarrollo del transporte de viajeros por carretera. España tiene la red más tupida y eficiente de transportes de**

⁵ CONFEBUS, KPMG y EVERSHEDS-SUTHERLAND.



viajeros en autobús de toda Europa. Prácticamente no hay ningún núcleo de población con más de 50 habitantes que no sea atendido, al menos, por una línea interurbana de autobuses⁶; a unos precios, además, absolutamente asequibles para toda la ciudadanía y, seguramente, inferiores a los de la mayoría de los países de la Unión Europea.

Además, **los servicios prestados por nuestras empresas de transporte cuentan con una buena valoración por parte de los usuarios**, conforme evidencian los controles sobre calidad percibida que periódicamente realiza el Ministerio de Transportes. Sobre una valoración máxima de 5 puntos, en el último contraste realizado (año 2023), la valoración media que los usuarios otorgaron a los servicios, en términos de calidad observada, fue de 3,89, y en términos de calidad esperada de 4,29⁷. A nivel europeo, el Eurobarómetro especial n.º 457, de marzo de 2017, sobre servicios de transporte en autocar coloca a España en el 2.º lugar del *ranking* de satisfacción de usuarios (solamente superada por Irlanda, con un 84% de satisfacción frente al 83% en España)⁸.

2. Conclusiones

El presente artículo ha reflexionado sobre **la importancia que tienen los servicios de transporte en autobús y la prestación obligatoria de estos servicios de interés general por parte del sector privado**. Por lo expuesto anteriormente, **el transporte colectivo de viajeros en autobús se configura como un servicio público esencial** (equiparable a sanidad y educación), **clave para los objetivos públicos y políticos** (medio ambiente, cambio climático, reto demográfico, movilidad sostenible, agenda 2030) **y que precisa de una financiación adecuada que lo haga viable, de acceso universal, de transformación y de un modelo de gobernanza y coordinación entre las Administraciones públicas**.

En España el derecho a la movilidad queda garantizado a través de la colaboración público-privada, la competencia por el mercado y la gestión indirecta como forma más eficiente y de mayor calidad de gestión de los servicios. Pero el artículo ha abordado también cuestiones pendientes y necesarias para conseguir reforzar un modelo de movilidad que mejor satisfaga los intereses y retos de España a través de una **contratación pública basada en criterios de calidad y mejora del servicio y con un esquema legal de contratos que garantice un servicio público de calidad y viable en el tiempo**.

El impulso del modelo de colaboración público-privada de servicios de movilidad de las personas, en España, pasa por establecer un marco jurídico seguro y estable. Entre otras, esto se consigue, por un lado, con unos **pliegos técnicos y administrativos que apuesten por la mejor relación calidad-precio** y, por otro lado, **suprimiendo los obstáculos normativos que constriñen la capacidad de adaptar las tarifas a la evolución real de los costes de las empresas**.

⁶ KPMG.

⁷ INECO.

⁸ COMISIÓN EUROPEA, «Eurobarómetro especial 457».



Además, **urge la coordinación entre las Administraciones para la actualización de los mapas concesionales e, incluso, es deseable que esto se produzca también con otros modos.**

Pero, sin duda, **uno de los aspectos más importantes por abordar de manera urgente es el establecimiento de un marco normativo de financiación del sistema de transporte público. La ausencia de una Ley de Financiación del Transporte Público en España debe corregirse para asegurar e incentivar el uso de un servicio clave de interés general.** Al igual que existe en muchos de los países de nuestro entorno, esto **serviría para coadyuvar, coordinar y financiar el transporte público.** Con todas estas propuestas de mejora se conseguiría reforzar nuestro sistema de transporte público español, con el consiguiente beneficio que supone para los ciudadanos y los territorios que se ven atendidos, así como para la economía y el empleo.

Referencias bibliográficas

AA.VV. (2005): «Competencia y regulación en el transporte de viajeros por carretera en España», *Revista del IEE* N.º 4/2005.

ASINTRA, FENEBUS y AFI (2011): «El transporte en autocar, una solución sostenible para la movilidad de las personas».

📄 <https://cdn.confebus.org/cdn/u/6d9b817160b7072c7616cee7822854e7.pdf>



ASOCIACIÓN NACIONAL DE TRANSPORTES URBANOS COLECTIVOS DE SUPERFICIE (2012): «Estudio sobre el transporte colectivo urbano en autobús en ciudades españolas».



COMISIÓN EUROPEA (2024): «Eurobarómetro especial 543: Passenger Rights».

COMISIÓN EUROPEA (2017): «Eurobarómetro especial 457: Coach Services».

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (2021): «Resolución sobre la verificación de la obligación de separación contable de los servicios sujetos a obligaciones de servicio público prestados por RENFE Viajeros, S.M.E., S.A.»

CONFEBUS y AFI (2019): «El bus, una visión de presente y futuro: Liderando el cambio de rumbo para la movilidad sostenible de las personas».

CONFEBUS y AFI (2016): «Memoria Social del bus».

CONFEBUS, ASINTRA, FENEBUS y AFI (2014): «El transporte en autocar, una solución sostenible para la movilidad de las personas. Contribución económica, regulación y retos del sector».

CONFEBUS, KPMG y EVERSHEDS-SUTHERLAND (2024): «Hacia un modelo sostenible de colaboración público-privada en la movilidad de las personas».

DLA Piper (2010): «Study on the implementation of Regulation (EC) N.º 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road».

IDOM (2022): «Análisis del sistema de financiación del transporte público terrestre en España».

INECO (2023): «Estudio de calidad del servicio y grado de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera, competencia de la Administración General del Estado».

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2024): «Regulación y competencia en el transporte público de viajeros por carretera: reflexiones y análisis para un modelo sostenible», *Opinión del IEE*, octubre

KPMG (2021): «El autobús como elemento clave de la nueva movilidad».

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE (2024): «Observatorios del transporte de viajeros por carretera. Contratos de Gestión de la Administración General del Estado».

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE (2024): «Observatorio del transporte de viajeros por carretera. Oferta y demanda (enero)».

STEER DAVIES GLEAVE (2016): «Study on economic and European Commission financial effects of the implementation of Regulation 1370/2007 on public passenger transport services».

STEER DAVIES GLEAVE (2015): «Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe».



Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos

2026

REVISTA DEL IEE. Febrero. N.º 2/2026. Los servicios de interés general. La necesidad de compensar las obligaciones de servicio público.
REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2026. La industria de seguridad y defensa en España ante los desafíos geopolíticos y económicos actuales.

2025

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 83. Crecimiento extensivo y dualidad macroeconómica en España: desequilibrios y baja productividad.
PUNTO DE VISTA. Noviembre. Caracterización de las mipymes en América Latina y el Caribe.
COLECCIÓN INFORMES. Noviembre. El turismo de eventos en la Comunidad de Madrid: una aproximación a su impacto económico.
OPINIÓN DEL IEE. Octubre. La incidencia en la economía española de las subidas arancelarias. Índice de Barreras Comerciales 2025.
COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2025.
COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 82. Un crecimiento económico condicionado por un contexto institucional adverso.
COLECCIÓN INFORMES. Julio. Competitividad fiscal empresarial 2025. El nuevo indicador de la contribución fiscal empresarial total.
COLECCIÓN INFORMES. Junio. La confianza empresarial y la inversión extranjera en España. Índice Kearney de Confianza para la Inversión Extranjera Directa 2025.
REVISTA DEL IEE. Junio. N.ºs 1 y 2/2025. El problema de la litigiosidad tributaria en España. Propuestas de solución y mejora desde la perspectiva de las empresas.
OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La prórroga para 2025 de los Presupuestos Generales del Estado.
OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La competitividad fiscal en el Principado de Asturias. Una propuesta de mejora.
OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La fiscalidad de la vivienda en España. Una propuesta de mejora.
COLECCIÓN INFORMES. Marzo. El problema de la ocupación ilegal en España. Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP) 2024.
COLECCIÓN INFORMES. Enero. La inclusión financiera en las áreas rurales de España ante el reto demográfico.
EDICIONES ESPECIALES. Enero. Las necesidades organizativas y productivas de las empresas y las respuestas del ordenamiento jurídico. Reflexión de futuro y propuesta de líneas de cambio.

2024

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 81. Los riesgos geopolíticos como nuevo elemento de incertidumbre.
COLECCIÓN INFORMES. Noviembre. Competitividad fiscal 2024. Un diagnóstico necesario de la tributación en España.
OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Regulación y competencia en el transporte público de viajeros por carretera: reflexiones y análisis para un modelo sostenible.
OPINIÓN DEL IEE. Octubre. La competitividad fiscal en Cantabria. Una propuesta de mejora.
OPINIÓN DEL IEE. Septiembre. Los tipos reducidos en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Un ejemplo de su aplicación en los productos de tecnología sanitaria.
REVISTA DEL IEE. Septiembre. N.º 2/2024. Los riesgos de una inadecuada regulación de las acciones colectivas para la protección de los consumidores. Análisis del Proyecto de Ley de transposición de la Directiva (UE) 2020/1828.
COLECCIÓN INFORMES. Julio. La productividad como el gran reto pendiente de la economía española.
COYUNTURA ECONÓMICA. Junio. N.º 80. La competitividad como oportunidad para la mejora de nuestro bienestar.
COLECCIÓN INFORMES. Mayo. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2024.
OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado.
COLECCIÓN INFORMES. Abril. Competitividad fiscal 2023. El endurecimiento de la fiscalidad empresarial en España ralentiza el crecimiento económico.
REVISTA DEL IEE. Febrero. N.º 1/2024. La colaboración público-privada y el reto de la vivienda. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023.



2023

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 79. Hay que crear un clima favorable a la empresa y a la inversión para garantizar el progreso de la economía española.
REVISTA DEL IEE. Noviembre. N.º 3/2023. La colaboración público-privada y su contribución a la eficiencia del gasto público en la provisión de servicios públicos.
REVISTA DEL IEE. Octubre. N.º 2/2023. La inversión en infraestructuras. El modelo concesional como palanca del crecimiento económico y social.
OPINION OF THE IEE. July. Good regulatory practices. A proposal for the Spanish electricity sector.
COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 78. La incertidumbre política aumenta el riesgo de desaceleración de la economía española.
COLECCIÓN INFORMES. Julio. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2023.
OPINIÓN DEL IEE. Junio. Buenas prácticas regulatorias. Una propuesta para el sector eléctrico español.
OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española.
OPINIÓN DEL IEE. Abril. La competitividad fiscal de las entidades locales y de las comunidades autónomas. Factor determinante para su desempeño económico.
PUNTO DE VISTA. Marzo. Compromiso empresarial con la inversión: el rol de la empresa en la situación iberoamericana actual.
REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2023. El Impuesto sobre las Grandes Fortunas. Un análisis académico y doctrinal de su inconstitucionalidad.
COLECCIÓN INFORMES. Enero. La mejora de la calidad institucional del comercio en España: cuantificación de su impacto económico y social.
COLECCIÓN INFORMES. Enero. Competitividad fiscal 2022. España sigue perdiendo competitividad en el ámbito fiscal.

2022

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 77. La ralentización, principal riesgo de 2023.

REVISTA DEL IEE. Noviembre. N.º 4/2022. La unidad de mercado como reto pendiente para la libertad de empresa. Índice de Libertad Económica 2022.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2023.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones. Análisis comparado de la tributación actual del segundo y tercer pilar en Europa.

PUNTO DE VISTA. Octubre. Consolidar la recuperación. Aprovechar las oportunidades del crecimiento verde en América Latina.

COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Estudio preliminar sobre la adecuación a la Constitución y al Derecho Comunitario del gravamen temporal a entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 76. La inflación y la incertidumbre frenan la recuperación de las empresas.

REVISTA DEL IEE. Julio. N.º 3/2022. La necesidad de garantizar la propiedad privada en España como condición para la mejora del mercado del alquiler. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2021.

REVISTA DEL IEE. Junio. N.º 2/2022. El impacto económico del sector de datos en España. Una propuesta de cuantificación.

INFORME IEE-CEIM. Abril. El crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

REVISTA DEL IEE. Marzo. N.º 1/2022. Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España.

EDICIONES ESPECIALES. Febrero. Libro Blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente.

2021

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 75. Una coyuntura condicionada transitoriamente por la inflación.

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria.

INFORME IEE-CEIM. Noviembre. El tamaño y el crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

OPINIÓN DEL IEE. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

COLECCIÓN ESTUDIOS. Octubre. El Programa de Pago a Proveedores como instrumento de inyección de liquidez a la empresa.

COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Empresa, igualdad de oportunidades y progreso social. Índicador IEE de Igualdad de Oportunidades.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 74. La recuperación de la economía española necesita de un clima empresarial favorable.

PUNTO DE VISTA. Junio. La situación actual y perspectivas de las inversiones energéticas y el sector eléctrico en América Latina.

REVISTA DEL IEE. Mayo. N.º 2/2021. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Abril. La competitividad fiscal de las comunidades autónomas. Condición necesaria para el desarrollo económico.

COLECCIÓN INFORMES. Marzo. La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020.

PUNTO DE VISTA. Enero. La situación actual de la economía en América Latina. Su incidencia sobre las empresas españolas.

REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2021. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica.



2020

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 73. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.

INFORME IEE-FIAB. Diciembre. Impacto de la crisis del COVID-19 en la industria de alimentación y bebidas española.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Una propuesta de mejora para los incentivos fiscales a la I+D+I.

INFORME IEE-CEIM. Noviembre. La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?

INFORME IEE-ASCOM. Octubre. Estudio sobre la función de Compliance en las empresas españolas.

INFORME DE OPINIÓN. Agosto. El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación.

COLECCIÓN INFORMES. Julio. Libertad económica y libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica España 2020.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 72. Crisis de la COVID-19 en la economía española: la recuperación no es posible sin confianza empresarial.

INFORME DE OPINIÓN. Junio. Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis. Los casos de la financiación privada avalada y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora.

PUNTO DE VISTA. Enero. El Capitalismo. Cambio, evolución y progreso.

2019

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica.

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 71. Una política económica ortodoxa para revertir la desaceleración y reducir la incertidumbre.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Las buenas prácticas regulatorias.

COLECCIÓN INFORMES. Noviembre. La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Índice de Competitividad Fiscal 2019.

COYUNTURA ECONÓMICA. Junio. N.º 70. A mayor inestabilidad política, más incertidumbre económica.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2019.

47 ANIVERSARIO



INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

Desde 1979 defendiendo la empresa y la economía de mercado

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ OVEJERO
Licenciado en Economía
Universidad Complutense de Madrid
Máster en Economía Industrial
Universidad Carlos III de Madrid
Director
Frontier Economics

CRISTINA T. PLATA GARCÍA
Graduada en Economía
Universidad de Sevilla
Máster en Análisis económico especializado
en Competencia y Regulación de Mercados
Universidad Pompeu Fabra
Universidad Autónoma de Barcelona
Consultora
Frontier Economics

MARCOS VAQUER CABALLERÍA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

FERNANDO JESÚS SANTIAGO OLERO
Presidente
Asociación Empresarial de Gestores
y Gestorías Administrativas de España
(AEGGA)

JUAN MIGUEL DEL MORAL MENESES
Vicesecretario General
Asociación Nacional de Establecimientos
Financieros de Crédito (ASNEF)

JAVIER ESTEBAN RÍOS
Profesor Contratado
Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

JESÚS CASTILLO VEGA
Responsable de Finanzas Digitales y Pagos
Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA)

GUILLERMO GONZÁLEZ DE OLANO
Profesor asociado
Universidad Carlos III de Madrid
Doctor en Derecho. Abogado

ÍÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

DARÍO MOYA GARCÍA
Doctorando

RAFAEL BARBADILLO LÓPEZ
Presidente
Confederación Española
de Transporte en Autobús
(CONFEBUS)



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es