



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 26.4.2006
COM(2006) 177 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Aplicación del programa comunitario de Lisboa
Servicios sociales de interés general en la Unión Europea**

{SEC(2006) 516}

Índice

Introducción	3
I - Los servicios sociales, pilares de la sociedad y de la economía europea.....	4
1.1. Los servicios sociales en la Unión Europea.....	4
1.2. Exigencia general de modernización y calidad.....	5
1.3. Un marco comunitario abierto a las especificidades y favorable a la modernización .	6
II- Aplicación de las normas comunitarias al ámbito de los servicios sociales: una lógica constante.....	6
2.1. Aplicación del principio de subsidiariedad y distinción entre servicios de interés general de carácter económico y no económico.	6
2.2. Situaciones concretas que afrontan en la actualidad los servicios sociales	7
2.2.1. Elección de la delegación.....	7
- Elección de la delegación parcial o completa de una misión social	7
- Gestión de un servicio social en el marco de una colaboración público-privada	8
2.2.2. Recurso a una compensación financiera pública	8
2.2.3. Recurso a la regulación del mercado	9
2.2.4. 2 Compatibilidad con las normas de acceso al mercado.....	9
III - Un mejor seguimiento y acompañamiento de los servicios sociales de interés general en la Unión Europea.....	10
3.1. Consulta de calado sobre las características específicas	10
3.2. Seguimiento de la situación de los servicios sociales de interés general de la Unión Europea	10
Conclusión.....	11

INTRODUCCIÓN

La modernización de los servicios sociales es uno de los principales retos europeos actuales: por un lado, estos servicios cumplen una misión fundamental de cohesión social; por otro lado, su transformación y su potencial de creación de empleo los hacen parte integrante de la estrategia de Lisboa. Las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2006 así lo confirmaron al reiterar que hay que lograr que el mercado interior de servicios sea plenamente operativo, preservando a la vez el modelo social europeo.

La presente Comunicación es una continuación del Libro Blanco sobre los servicios de interés general¹ en el que se anunciaba un «planteamiento sistemático con vistas a la determinación y el reconocimiento de las características específicas de los servicios sociales y sanitarios de interés general, y precisar el marco en el que esos servicios funcionan y pueden modernizarse», anuncio repetido en la Agenda Social² y en el programa comunitario de Lisboa³. Tras la votación del Parlamento Europeo en primera lectura de la propuesta de Directiva sobre los servicios en el mercado interior, el 16 de febrero de 2006, la Comisión ha excluido a los servicios sanitarios del ámbito de aplicación de su propuesta modificada⁴. Se ha comprometido a presentar una iniciativa específica y ha iniciado una reflexión en este sentido⁵. Por lo tanto, la presente Comunicación no se ocupa de estos servicios. En su propuesta modificada de Directiva sobre los servicios en el mercado interior, la Comisión también ha excluido del ámbito de aplicación de la Directiva a los servicios sociales relativos a la vivienda social, al cuidado de niños y a la ayuda a las familias y a las personas necesitadas. Ahora corresponde al legislador europeo la tarea de finalizar el proceso legislativo.

La presente Comunicación se sitúa en el contexto de la responsabilidad compartida de la Comunidad y de sus Estados miembros en cuanto los servicios de interés económico general, como establece el artículo 16 del Tratado CE. Es fruto de una estrecha cooperación⁶ con los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil, que ha permitido a la Comisión hacer un primer balance de los retos y cuestiones que se plantean. La Comisión desea proseguir con este proceso abierto de consultas y de reflexión durante todas las etapas posteriores anunciadas por la presente Comunicación.

Cabe recordar que el marco comunitario existente respeta el principio de subsidiariedad. Los Estados miembros pueden definir lo que entienden por servicios de interés económico general y, en particular, por servicios sociales de interés general. Los poderes públicos son los encargados de definir, al nivel correspondiente dentro de los Estados miembros, las obligaciones y las misiones de interés general de estos servicios, así como sus principios de organización. En cambio, el marco comunitario exige que los Estados miembros tengan en cuenta determinadas normas al determinar las modalidades de aplicación de los objetivos y principios fijados. La presente Comunicación constituye una etapa adicional hacia una asunción más sistemática de las peculiaridades de los servicios sociales a nivel europeo y una

¹ COM(2004) 374 de 12.5.2004.

² COM(2005) 33 de 9.2.2005.

³ SEC(2005) 981 de 20.7.2005.

⁴ COM(2006) 160 de 4.4.2006.

⁵ Véase la Estrategia Política Anual para 2007, COM(2006) 122 de 14.3.2006, p. 11.

⁶ Los resultados de esta encuesta pueden consultarse en:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/questionnaire_fr.htm.

clarificación, en la medida en que estén cubiertos, de las normas comunitarias aplicables a estos servicios.

I - LOS SERVICIOS SOCIALES, PILARES DE LA SOCIEDAD Y DE LA ECONOMÍA EUROPEA

1.1. Los servicios sociales en la Unión Europea

¿Qué se entiende por servicios sociales en la Unión Europea? Más allá de los servicios sanitarios propiamente dichos, que no se recogen en la presente Comunicación, pueden incluirse en uno de los dos grandes grupos siguientes:

- Los sistemas legales y los sistemas complementarios de protección social, en sus diversas formas de organización (mutualidades o profesionales), que cubren los riesgos fundamentales de la vida como los relacionados con la salud, la vejez, los accidentes laborales, el desempleo, la jubilación o la discapacidad.
- Los demás servicios esenciales prestados directamente a la persona. Estos servicios ejercen una función de prevención y de cohesión social, y aportan una ayuda personalizada para facilitar la inclusión de las personas en la sociedad y garantizar la realización de sus derechos fundamentales. Incluyen, en primer lugar, la ayuda a las personas para afrontar retos inmediatos de la vida o crisis (endeudamiento, desempleo, toxicomanía o ruptura familiar). En segundo lugar, abarcan las actividades destinadas a asegurar que las personas en cuestión posean las competencias necesarias para su inserción completa en la sociedad (rehabilitación o formación lingüística para inmigrantes) y, en particular, en el mercado laboral (formación o reinserción profesional). Estos servicios completan y sostienen el papel de las familias en los cuidados destinados, en particular, a los más jóvenes y a los mayores. En tercer lugar, forman parte de estos servicios las actividades destinadas a garantizar la inclusión de las personas con necesidades a largo plazo debidas a una discapacidad o a un problema de salud. En cuarto lugar, también se incluye la vivienda social, que permite un acceso a la vivienda a las personas con escasos ingresos. Huelga decir que determinados servicios pueden incluir cada una de estas cuatro dimensiones⁷.

Si bien los servicios sociales, según el Derecho comunitario aplicable al respecto, no constituyen una categoría jurídica diferenciada dentro de los servicios de interés general, esta mera enumeración demuestra que, no obstante, ocupan un lugar específico como pilares de la sociedad y la economía europeas. Esto se deriva, para empezar, de su contribución a varios objetivos y valores esenciales de la Comunidad, como un alto nivel de empleo y de protección social, un elevado nivel de protección de la salud humana, la igualdad entre hombres y mujeres, y la cohesión social y territorial. Pero esta especificidad también procede del carácter vital de las necesidades que han de satisfacer, garantizándose de este modo la aplicación de derechos fundamentales como la dignidad y la integridad de la persona. La consulta a los Estados miembros y a las organizaciones de la sociedad civil ha permitido deducir que, debido a este carácter, al ejercer su misión de interés general, los servicios sociales presentan una o varias de las siguientes características organizativas⁸:

⁷ La enseñanza y la formación, si bien son servicios de interés general con una clara función social, no son objeto de la presente Comunicación.

⁸ Estos criterios son el resultado de la encuesta antes mencionada (véase la nota a pie de página 6).

- funcionamiento sobre la base del principio de solidaridad que requiere, en particular, la no selección de los riesgos o la falta de equivalencia a título individual entre cotizaciones y prestaciones;
- carácter polivalente y personalizado que integre las respuestas a las distintas necesidades para garantizar los derechos humanos fundamentales y proteger a las personas más vulnerables;
- ausencia de ánimo de lucro⁹, especialmente para abordar las situaciones más difíciles y que se explican, a menudo, por motivos históricos;
- participación de voluntarios y benévolo, expresión de una capacidad ciudadana;
- integración marcada en una tradición cultural (local); en particular, esto se advierte en la proximidad entre el proveedor del servicio y el beneficiario, lo que permite tener en cuenta las necesidades específicas de este último;
- relación asimétrica entre prestadores y beneficiarios que no se puede asimilar a una relación «normal» de tipo proveedor-consumidor y que requiere la aplicación de la fórmula del pago por terceros.

1.2. Exigencia general de modernización y calidad

Los servicios sociales constituyen un sector en plena expansión, tanto en materia de crecimiento económico como de creación de empleo, y también son objeto de un importante esfuerzo a favor de la calidad y la eficacia¹⁰. Todos los Estados miembros han iniciado procesos de modernización de los servicios sociales para afrontar mejor las tensiones entre universalidad, calidad y viabilidad financiera. Aunque la organización de los servicios sociales sigue siendo muy distinta según los Estados miembros, se pueden establecer determinados aspectos generales de esta modernización:

- introducción de métodos de evaluación comparativa (*benchmarking*), controles de calidad e implicación de los usuarios en la gestión,
- descentralización de la organización de servicios hacia el nivel local o regional,
- externalización de las áreas del sector público hacia el sector privado, con unas autoridades públicas que pasan a ser reguladoras, guardianas de una «competencia regulada» y de una buena organización a escala nacional, local o regional,
- desarrollo de colaboraciones público-privadas institucionalizadas y recurso a otras formas de financiación complementarias de la financiación pública.

Este entorno de mayor competencia y la asunción de las necesidades particulares de cada persona, incluidas las no solventes, propician un clima favorable a una «economía social», marcada por el lugar importante que ocupan los prestadores sin ánimo de lucro, pero que ha de afrontar la exigencia de eficacia y transparencia.

⁹ En la sentencia Sodemare, el Tribunal estimó que una condición de no lucro podía ser compatible con el principio de libertad de establecimiento.

¹⁰ Véase el anexo 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2006) 516.

1.3. Un marco comunitario abierto a las especificidades y favorable a la modernización

Numerosas iniciativas y acciones comunitarias, políticas y financieras, incluido el diálogo social, prestan ya su apoyo al desarrollo y modernización de los servicios sociales. Desde un punto de vista financiero, el Fondo Social Europeo apoya numerosos proyectos para la calidad de los servicios destinados a la inclusión social y la integración mediante el empleo. Asimismo, el FEDER ha dedicado cerca de 7 000 millones de euros a la infraestructura de los servicios sociales y de salud en la UE 25 durante el período 2000-2006. Entre las iniciativas políticas, el método abierto de coordinación ha permitido sacar a la luz buenas prácticas europeas para la calidad y la integración de los servicios destinados a luchar contra la pobreza; se aplica directamente desde 2005 a los servicios de cuidados de larga duración. El programa de acción para la inclusión social fomenta el intercambio de buenas prácticas y las cooperaciones transnacionales ejemplares. Otros ámbitos de actividad de la Unión, en particular en materia de hacienda pública, también aportan un apoyo y un marco a la modernización de los servicios sociales.

La implicación europea en lo relativo a los servicios sociales también se basa en la aplicación del Derecho comunitario. Esto se deriva de los procesos de apertura o diversificación iniciados por los propios Estados miembros, y que tuvieron como efecto que una parte creciente de los servicios sociales de la Unión Europea, gestionados hasta entonces directamente por las autoridades públicas, dependan en adelante de las normas comunitarias que regulan el mercado interior y la competencia. Esta implicación europea también va en el sentido de la modernización de los servicios sociales, mediante una organización y financiación más transparentes y eficaces. Incita a un uso correcto de los recursos presupuestarios, por definición limitados, destinados a las políticas sociales. También ayuda a un incremento de la variedad y la calidad de los servicios.

Al mismo tiempo, esta nueva situación para los actores en cuestión ha incrementado la necesidad de aclarar las condiciones de aplicación de determinadas normas comunitarias¹¹.

II - APLICACIÓN DE LAS NORMAS COMUNITARIAS AL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES: UNA LÓGICA CONSTANTE

2.1. Aplicación del principio de subsidiariedad y distinción entre servicios de interés general de carácter económico y no económico

En general, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (el Tribunal) precisa que el Tratado CE reconoce que los Estados miembros tiene libertad para definir las misiones de interés general y establecer los correspondientes principios de organización para los servicios destinados a ejecutarlas.

No obstante, esta libertad debe ejercerse de forma transparente y sin abusar de la noción de interés general. En el ejercicio de esta libertad, los Estados miembros deben tener en cuenta el Derecho comunitario al determinar las modalidades de aplicación de los objetivos y los principios fijados. De este modo, por ejemplo, la organización de un servicio público requiere

¹¹ Esta solicitud de clarificación es un resultado importante de las consultas efectuadas.

el respeto del principio de no discriminación y del Derecho comunitario de contratos públicos y concesiones.

Además, cuando se trata de servicios de carácter económico, también debe garantizarse la compatibilidad de sus modalidades de organización con otros ámbitos del Derecho comunitario (en particular, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, y el derecho de competencia).

En el ámbito del Derecho de competencia, el Tribunal ha establecido que debe considerarse como actividad económica: «cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado»¹², por parte de una empresa, con independencia del carácter de esta última y de su modo de financiación.

En lo que se refiere a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento, el Tribunal ha estipulado que deberán considerarse como actividades económicas, en el sentido del Tratado, las prestaciones ofrecidas normalmente a cambio de una remuneración. El Tratado no exige, sin embargo, que el servicio sea pagado directamente por los beneficiarios¹³. De ello se deduce que la práctica totalidad de los servicios prestados en el ámbito social pueden considerarse «actividades económicas» en el sentido de los artículos 43 y 49 del Tratado CE.

Las autoridades públicas y los operadores en el ámbito de los servicios sociales de interés general consideran como una fuente de incertidumbre la evolución constante de la jurisprudencia del Tribunal, en particular en lo relativo a la noción de «actividad económica». Aunque la jurisprudencia y la legislación comunitarias¹⁴ han procurado reducir esta incertidumbre o clarificar su incidencia, no pueden suprimirla.

2.2. Situaciones concretas que afrontan en la actualidad los servicios sociales

Para comprender adecuadamente las condiciones concretas de la aplicación del marco comunitario a la situación de los servicios sociales, la presente Comunicación aborda las situaciones más frecuentes.

2.2.1. Elección de la delegación

- Elección de la delegación parcial o completa de una misión social

Si los poderes públicos deciden confiar la misión a un socio exterior o cooperar con el sector privado, puede aplicarse el Derecho comunitario de contratos públicos y de concesiones.

En estos casos, el organismo público que atribuye a un organismo exterior una misión social de interés general debe, como mínimo, respetar los principios de transparencia, igualdad de trato y proporcionalidad. Por añadidura, en determinados casos, las Directivas de contratos públicos imponen obligaciones más concretas. Por ejemplo, la Directiva 2004/18/CE, que se refiere, entre otros, a los contratos públicos de servicios, exige que las autoridades adjudicadoras establezcan especificaciones técnicas para los documentos del contrato, como los anuncios de contrato, el pliego de condiciones o documentos complementarios.

¹² Véanse, por ejemplo, los asuntos C-180/98 a C-184/98, Pavlov, e.a.

¹³ Asunto C-352/85, Bond van Adverteerders.

¹⁴ Véase el anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2006) 516.

Determinados Estados miembros y prestadores de servicios han señalado a este respecto la dificultad de establecer previamente una descripción precisa del pliego de condiciones para servicios sociales que deben adaptarse a las necesidades de las personas de manera individual.

Para superar esta dificultad, las especificaciones técnicas pueden establecerse basándose en los resultados y las exigencias de funcionamiento. Esto significa que las autoridades adjudicadoras pueden limitarse a definir los objetivos que debe alcanzar el prestador del servicio. Esta manera de definir las «especificaciones técnicas» debería garantizar la flexibilidad necesaria y, al mismo tiempo, una precisión suficiente para determinar el objeto del contrato.

- Gestión de un servicio social en el marco de una colaboración público-privada

Se suele recurrir cada vez más a colaboraciones público-privadas para la prestación de servicios sociales de interés general.

En este contexto, parece necesario aclarar la noción de «concesiones» y las normas para su adjudicación, así como la aplicación de las disposiciones de los contratos públicos sobre la creación de entidades de capital mixto cuyo objetivo es suministrar un servicio de interés público (colaboraciones público-privadas institucionalizadas). En el caso de estas últimas, la consulta ha revelado la necesidad de una clarificación.

En cuanto a la distinción entre entidades «internas» y «terceras», la sentencia Stadt Halle¹⁵ del Tribunal ha aportado importantes clarificaciones. Según esta sentencia, cuando una autoridad pública proyecte celebrar un contrato a título oneroso con una sociedad jurídicamente distinta de ella en cuyo capital participa junto con una o varias empresas privadas, deben aplicarse siempre los procedimientos de contratación pública.

2.2.2. *Recurso a una compensación financiera pública*

Una autoridad pública puede decidir compensar las cargas derivadas de la realización de una misión social de interés general mediante un organismo externo. Esta compensación financiera se destina a equilibrar las cargas por la realización de la misión y que no hubiera tenido una empresa que se rija sólo por los criterios del mercado. Tras una sentencia del Tribunal¹⁶, la Comisión¹⁷ adoptó una decisión en materia de ayudas de Estado en la que se simplifican en gran medida los requisitos sobre las compensaciones financieras recibidas por los prestadores de servicios sociales y aporta la seguridad jurídica necesaria. Esta Decisión establece unos umbrales y criterios tales que las compensaciones recibidas por una gran mayoría de servicios sociales se consideran automáticamente compatibles con las normas de competencia, por lo que quedan exentas de la obligación de notificación previa. En cuanto al número reducido de servicios sociales que no respetan estos umbrales y criterios, seguirá siendo necesaria una notificación de la compensación financiera a la Comisión¹⁸.

No obstante, estas reducciones y simplificaciones sólo pueden aplicarse si se ha atribuido a los servicios en cuestión, en principio mediante un «acto legal», una misión que autentifique su carácter de interés general. La Decisión de la Comisión incita, por consiguiente, a los

¹⁵ Asunto C-26/03, sentencia de 11.1.2005.

¹⁶ Asunto C-280/00, sentencia de 24.7.2003, Altmark Trans.

¹⁷ DO L 312 de 29.11.2005, pp. 67-73.

¹⁸ Véase el anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2006) 516.

Estados miembros, a explicitar las misiones que confían a los servicios sociales, lo que conduce a una transparencia útil para todos, tanto para los servicios interesados como para sus usuarios.

2.2.3. Recurso a la regulación del mercado

En caso de que unos operadores privados presten un servicio social, el Estado podrá decidir regular el funcionamiento del mercado para garantizar la realización de objetivos de interés general. Sin embargo, en el ejercicio de esta competencia, los Estados miembros deberán respetar el Derecho comunitario y, más especialmente, las normas y principios generales del Tratado relativos a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento. En este sentido, cabe recordar que los servicios excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior seguirán dependiendo de la aplicación de estas normas y principios.

La libertad de establecimiento (artículo 43 del Tratado CE) permite a un operador ejercer una actividad económica mediante una instalación estable en otro Estado miembro por un período indeterminado. Esto ocurrirá a menudo en el ámbito de los servicios sociales que necesiten en la práctica unas infraestructuras (vivienda social, residencias para personas mayores, etc.).

La libre prestación de servicios (artículo 49 del Tratado CE) permite a un operador económico prestar servicios de manera temporal en otro Estado miembro sin estar establecido en el mismo. También permite a un usuario recurrir a los servicios proporcionados por un prestador establecido en otro Estado miembro. Los artículos 43 y 49 del Tratado CE no sólo se oponen a las normas nacionales discriminatorias, sino también a cualquier norma nacional que se pueda aplicar indistintamente a los operadores nacionales y extranjeros e impida o haga menos atractivo el ejercicio de estas libertades fundamentales. No obstante, según la jurisprudencia del Tribunal, los objetivos en materia de política social constituyen «razones imperiosas de interés general» que pueden justificar la aplicación de medidas destinadas a regular el mercado, como la obligación de disponer de una autorización para prestar un servicio social. El Tribunal ha juzgado que tales medidas deben basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos previamente para poder definir el ejercicio del poder de apreciación de las autoridades nacionales. Para que sean compatibles con el Derecho comunitario, estas medidas también deberán ser proporcionadas. Por añadidura, deberá garantizarse la posibilidad de poder disponer de una vía de recurso adecuada¹⁹.

2.2.4. Compatibilidad con las normas de acceso al mercado

El análisis de estos distintos ejemplos ilustra la flexibilidad de aplicación del Tratado cuando se trata de reconocer, en especial con arreglo al espíritu del artículo 86, apartado 2, las especificidades inherentes a las misiones de interés general de estos servicios. De ahí que se tengan en cuenta estas especificidades al verificar la compatibilidad de las modalidades de ejecución de una misión de interés general con las normas de acceso al mercado. Las normas comunitarias incitan a los poderes públicos a determinar, más allá de la definición de las misiones de interés general que confían a un organismo social, la correspondencia entre las cargas u obligaciones que genera esta misión y las limitaciones al acceso al mercado que estimen necesarias para permitir a estos organismos afrontar tales cargas u obligaciones.

¹⁹ Véase, por ejemplo, la sentencia de 20.2.2001, Asunto C-205/99, Analir.

III - UN MEJOR SEGUIMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE INTERÉS GENERAL EN LA UNIÓN EUROPEA

3.1. Consulta de calado sobre las características específicas

La presente Comunicación presenta una lista abierta de las características que reflejan las especificidades propias de los servicios sociales como servicios de interés general (véase la sección 1.1). Más allá de los criterios clásicos de interés general (universalidad, transparencia, continuidad, accesibilidad, etc.) que se reconocen a las misiones de servicios sociales, estas características se refieren a las condiciones y modalidades de organización que les son propias. Constituirán el punto de arranque de una consulta a cargo de la Comisión con todos los actores implicados: Estados miembros, prestadores de servicios y usuarios. Esta consulta se centrará especialmente en:

- los elementos constitutivos de estas características, así como su pertinencia para aprehender la especificidad de los servicios sociales de interés general;
- de qué manera podrían ser tomadas en cuenta por los Estados miembros al definir las misiones de interés general de los servicios sociales y de sus modalidades de organización, para lograr una buena articulación «a priori» con el marco comunitario;
- la experiencia con la aplicación del Derecho comunitario en el ámbito de los servicios sociales de interés general y los posibles problemas encontrados en este contexto;
- de qué manera podría tener en cuenta la Comisión estas características (u otras) en caso de que tuviera que verificar «a posteriori», e individualmente, la compatibilidad de las modalidades de organización de los servicios sociales con el respeto de las normas comunitarias aplicables.

3.2. Seguimiento de la situación de los servicios sociales de interés general de la Unión Europea

Para mejorar el conocimiento mutuo de los operadores y de la Comisión Europea sobre las cuestiones relativas a la aplicación de las normas comunitarias al desarrollo de los servicios sociales, y profundizar la información mutua y el intercambio entre operadores e instituciones europeas, se establecerá un procedimiento de seguimiento y diálogo en forma de informes bianuales.

Estos informes de insertarán en el marco de otras iniciativas comunitarias de apoyo a la modernización de los servicios sociales, en especial el método abierto de coordinación en materia de protección y de inclusión sociales.

La Comisión lanzó a comienzos de 2006 un estudio para recabar la información necesaria para establecer el primer informe bianual. Esta información abordará el funcionamiento del sector, su importancia socioeconómica y las implicaciones de la aplicación del Derecho comunitario. Se esperan los resultados del estudio para mediados de 2007.

CONCLUSIÓN

La presente Comunicación constituye una etapa adicional en la asunción de las especificidades de los servicios sociales a escala europea. Sobre esta base, la Comisión proseguirá las consultas con los Estados miembros, los prestadores de servicios y los usuarios.

A partir de este proceso abierto de consulta, al que la Comisión concede gran importancia, así como de los resultados del estudio en curso sobre los servicios sociales y basándose en los trabajos del comité de protección social, la Comisión redactará un primer informe bianual y reexaminará la situación de los servicios sociales de interés general o de determinados sectores de estos a la luz de la aplicación del Derecho comunitario. Se tratará de tener mejor en cuenta la diversidad de los servicios sociales tal como se definen en el apartado 1.1., y de considerar de qué manera podrían utilizar tanto la Comisión como los Estados miembros las características específicas de los servicios sociales de interés general para reducir la incertidumbre jurídica inherente a las situaciones en las que se necesita un planteamiento individual. A la luz de esta experiencia, la Comisión decidirá cómo continuar este proceso y se planteará el mejor enfoque posible, teniendo también en cuenta la necesidad y la posibilidad jurídica de presentar una propuesta legislativa.