

¿Por qué es necesaria la reforma del sector servicios?

Juan Delgado¹

1. Introducción

Europa ha llevado a cabo en las últimas décadas un gran esfuerzo para liberalizar sus mercados de productos. El buque insignia de esta iniciativa fue el programa de mercado único lanzado en la década de los ochenta con el objeto de eliminar las barreras a la libre circulación de capitales, personas, bienes y servicios. Este proceso de apertura de los mercados europeos se ha visto también impulsado por el proceso de globalización de la economía mundial.

Tal proceso de apertura no ha evitado que el crecimiento de las economías europeas, y en concreto la contribución del sector servicios a dicho crecimiento, haya sido superior en EEUU que en Europa. En la última década, la productividad americana ha crecido significativamente más que la europea, en gran parte debido al sector servicios. En España, la productividad apenas ha crecido en la última década y su contribución al crecimiento de la productividad ha sido mínima.

A pesar de que los servicios formaban parte de la ola de liberalización y apertura de las economías europea, el impacto de este proceso sobre los mismos ha sido pequeño salvo en aquellos sectores, como el de las telecomunicaciones o la energía, en los que, partiendo de una situación de monopolio, se han adoptado regulaciones específicas para desmontar dichas estructuras de mercado. La directiva europea de servicios² aprobada en 2006 perseguía profundizar en la creación de un mercado único de

servicios.³ Su transposición a los marcos legales nacionales puede suponer un impulso al crecimiento de la productividad de este sector.

La reforma del sector servicios para eliminar las barreras a la entrada y las restricciones que impiden su buen funcionamiento se hacen necesarias para mejorar la competitividad de la economía española. Además, es necesario que en la elaboración de futuras iniciativas legislativas se analice de forma rigurosa cómo se puede alcanzar un objetivo de interés público con el menor impacto posible sobre la competencia.

2. El papel del sector servicios en la economía

El sector servicios supone más de dos tercios del PIB español. Durante las últimas décadas las economías del primer mundo han experimentado un desplazamiento de producción y empleo de las industrias de bienes a los sectores de servicios. La importancia del sector servicios se deriva no sólo de su creciente peso sobre el PIB sino también de su papel como sector instrumental para el buen funcionamiento y la dinamización de otros sectores. Por ejemplo, las telecomunicaciones y las tecnologías de la sociedad de la información contribuyen a aumentar la competitividad de otros sectores de la economía. Del mismo modo, la distribución comercial facilita el acceso de los consumidores a una amplia gama de bienes y servicios.

El crecimiento de las economías europeas ha sido menor que el de EEUU en la última década: entre 1995 y 2008, el

¹ Economista jefe de la Comisión Nacional de la Competencia. Las opiniones expresadas en este artículo no representan necesariamente los puntos de vista de la CNC.

² Directiva 2006/123/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre, sobre los servicios en el mercado interior.

³ Delgado (2006) analiza la directiva de servicios.

PIB ha crecido a una tasa media anual del 2,9 por ciento en EEUU y del 2,3 por ciento en la EU-15 (Van Ark *et al*, 2008). El sector servicios, en particular, ha crecido un 30 por ciento más rápido en EEUU que en Europa y su contribución al crecimiento ha sido también proporcionalmente mayor en EEUU que en Europa.

La productividad del sector servicios apenas ha crecido en Europa en la última década (ver tabla 1). Mientras que el crecimiento de la productividad del sector manufacturero ha sido similar en ambos, la productividad media de los servicios en Europa ha crecido muy por debajo de la de EEUU. En el caso de España, tanto el crecimiento de la productividad de la economía en general como en el sector servicios ha estado muy por debajo de la media europea y prácticamente no han contribuido al crecimiento de la productividad en la última década.

Tabla 1

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD MEDIA ANUAL Y CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR SERVICIOS (bienes y servicios de mercado, 1995-2004)

	Productividad	Contribución del sector servicios
España	0,2	0,1
EU-15	1,5	0,5
EEUU	3,0	1,8

Fuente: van Ark *et al* (2008)

Varios factores explican el lento desarrollo del sector servicios en Europa. Entre ellos, el bajo nivel de innovación con respecto a EEUU, la menor adopción de nuevas tecnologías y la regulación excesiva que restringe la entrada en el mercado. La eliminación de los obstáculos regulatorios a esta entrada y al comercio de servicios puede contribuir a resolver otros problemas estructurales ya que la existencia de dichos obstáculos dificulta la difusión de tecnologías existentes y la innovación por parte de nuevas empresas.

3. El impacto de la eliminación de las barreras a la entrada y al comercio

De acuerdo con el índice de regulación de la OCDE,⁴ el nivel general de regulación de las economías europeas

⁴ El índice de regulación de la OCDE cuantifica los impedimentos regulatorios a la competencia en 22 sectores económicos (de los cuales 18 son servicios). Ver Conway *et al* (2005).

es más alto que en los EEUU (si bien, existen variaciones entre los distintos países europeos, ver tabla 2). Conway *et al* (2005) indican que, a pesar del progreso registrado en la reforma de los mercados europeos, todavía existen en Europa numerosas regulaciones que impiden el desarrollo de la competencia, como la barreras a la entrada en el sector no manufacturero. Las barreras a la competencia son generalmente más altas en Europa que en EEUU para la mayoría de los servicios (telecomunicaciones, transporte por carretera, comercio minorista, profesiones liberales).

La regulación restrictiva impide el acceso a los mercados y constriñe el comportamiento de las empresas en ellos. Adicionalmente, la heterogeneidad de la regulación en los distintos estados europeos supone un obstáculo al comercio. El comercio de servicios supone un porcentaje menor del comercio total de la UE frente a EEUU (en 2007, los servicios constituyeron el 25 por ciento de las exportaciones de la UE y cerca del 30 por ciento de las de EEUU).

El exceso de regulación no sólo restringe el desarrollo del sector servicios sino también la de otros sectores de la economía. Por ejemplo, el comercio internacional de bienes está fuertemente ligado a la estructura de los sectores de servicios que facilitan dicho comercio, como el comercio interno o el sector de distribución. La falta de competencia en el sector servicios puede suponer una barrera al comercio de otros bienes y servicios (Francois y Wooton, 2004). Del mismo modo, el crecimiento de la industria manufacturera depende en gran medida de la estructura de los sectores de servicios que se utilizan como *inputs* en tal industria (Arnold *et al*, 2007).

Varios estudios proveen evidencia empírica a la relación entre competencia y crecimiento de la productividad (por ejemplo, Nicoletti y Scarpetta, 2003, y Crafts, 2006) y resaltan la importancia de la reforma del sector servicios para el crecimiento de las economías europeas.⁵

Obviamente, eliminar la regulación que obstaculiza la competencia no implica prescindir totalmente de ella sino sólo de aquella que restringe innecesariamente la competencia sin otro motivo legítimo de interés general que lo justifique. Existen multitud de ejemplos de restricciones de este tipo. Por ejemplo, la necesidad de una licencia para la apertura de una gran superficie comercial que se conce-

⁵ Como destacan van Ark *et al* (2008) hay otras causas subyacentes al bajo crecimiento de las economías europeas, como el nivel más bajo de innovación y la menor tasa de adopción de nuevas tecnologías. Estas causas están íntimamente ligadas al exceso de regulación. Tal y como destacan Nicoletti y Scarpetta (2003), la regulación que limita el acceso al mercado tiene un impacto negativo sobre la innovación, y la difusión y adopción de tecnologías existentes.

Tabla 2

ÍNDICE DE REGULACIÓN E ÍNDICES DE REGULACIÓN SECTORIAL
 (0-Regulación baja; 6- Regulación alta)

	Índice de regulación			Índices sectoriales (2008)	
	1998	2003	2008	Comercio minorista	Profesiones liberales
España	2,55	1,68	1,09	2,7	2,1
Francia	2,52	1,75	1,45	3,1	2,1
Alemania	2,06	1,60	1,33	2,4	2,9
Italia	2,59	1,81	1,38	2,6	3,8
Holanda	1,66	1,36	0,97	2,1	1,2
Reino Unido	1,07	0,82	0,84	2,0	0,7
Estados Unidos	1,28	1,01	0,84	2,6	1,1

Fuente: OCDE

derá o no en función del impacto que ésta tenga sobre la actividad económica de la zona o el pago de un elevado canon y la pertenencia obligatoria a un colegio profesional local para poder ejercer una profesión determinada. En otros casos, las restricciones de la actividad tienen justificaciones legítimas por motivos técnicos, como es el caso de la escasez de recursos radioeléctricos, que hace que su uso deba ser restringido a un número limitado de agentes. La protección del medio ambiente puede ser otro motivo legítimo por el cual se limite la construcción en una zona determinada, limitando con ello la competencia por un motivo de interés general.

La reforma del sector servicios, y en concreto la directiva de servicios, no implica eliminar aquellas regulaciones que poseen un fin legítimo y justificado de carácter no económico sino las que restringen la actividad económica sin otro fin, y modificar esas otras que, teniendo un fin justificado, imponen restricciones sobre la economía que van más allá de las necesarias para la consecución de dicho fin⁶.

La evidencia sectorial del impacto de la eliminación de restricciones no justificadas a la competencia es cuantiosa. Por ejemplo, en el sector de la distribución comercial, numerosos trabajos destacan que una de las razones por las cuales la productividad en Europa es inferior a la de EEUU es la regulación más restrictiva en relación a los horarios de apertura, la urbanística, la administrativa para la apertura de nuevos establecimientos y la del mercado laboral que

hacen que en Europa se hayan desarrollado menos los formatos de gran escala. Estos grandes hipermercados son los principales responsables del crecimiento del sector en EEUU, tanto por el aumento de la presión competitiva como por la mayor productividad de los nuevos entrantes (Basker, 2007 y Foster, Haltiwanger, y Krizan, 2006). La regulación urbanística y las barreras administrativas a la entrada afectan al tamaño de los supermercados, limitan la competencia y el crecimiento del sector, y se traducen, en último término, en una menor productividad (ver Haskel y Sadun, 2009, para el Reino Unido y Bertrand y Kramarz, 2002, para Francia). Otros factores como la incorporación de nuevas tecnologías juegan también un papel importante en el hecho de que la productividad del sector sea menor en Europa que en EEUU.

Incluso en algunos casos en los cuáles se aducen motivos de interés general para el mantenimiento de restricciones a la entrada, estas restricciones pueden ir más allá de las estrictamente necesarias para los fines perseguidos. Por ejemplo, Schaumans y Verboven (2008) muestran sus dudas sobre los motivos de interés general para mantener restricciones en el establecimiento de farmacias. Su eliminación llevaría a una reducción de sus márgenes comerciales sin afectar a su cobertura geográfica. Borrell y Fernández-Villadangos (2009) analizan la evolución de la apertura de farmacias en Navarra donde el grado de liberalización es superior al de otras regiones de España. Extrapolando los resultados a otras comunidades autónomas, los autores concluyen que las restricciones a la entrada limitan el número de farmacias y los márgenes regulados favorecen la obtención de rentas cercanas a las de monopolio.

⁶ CNC (2009) provee criterios para el diseño de regulación con el menor impacto sobre la competencia en los mercados.

4. La reforma del sector servicios en España

La transposición de la directiva de servicios es el motor de reforma del sector servicios en España. Dicha transposición implica la modificación de un centenar de leyes y 370 decretos, además de cerca de 6.500 normas de carácter autonómico y local. La directiva de servicios excluye de su ámbito, entre otros, los servicios sanitarios, de seguridad privada, agencias de trabajo temporal, así como servicios liberalizados por normativas específicas como la energía, los servicios financieros, los servicios audiovisuales y las comunicaciones electrónicas. También se excluyen los llamados "servicios no económicos de interés general" que son servicios no comerciales considerados de interés general por las autoridades públicas y sujetos a obligaciones específicas de servicio público. Por tanto, la reforma del sector no se limita únicamente a la transposición de la directiva de servicios sino que conlleva una agenda más amplia de reforma.

El gobierno español ha iniciado el proceso de transposición mediante la aprobación del Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, que es un texto de carácter general que aboga por el libre establecimiento y la libre circulación de prestadores de servicios. La transposición de la directiva de servicios al marco legislativo nacional es una condición necesaria pero no suficiente para eliminar las trabas a la competencia en este sector. El anteproyecto no deja de ser una declaración de (buenas) intenciones y su efectividad dependerá de la adecuación normativa que se lleve a cabo a partir de las premisas del mismo.

Dos de los sectores con mayores obstáculos a la libre entrada (ver tabla 2) y cuya reforma repercutiría más sobre el resto de los sectores son el comercio minorista y las profesiones liberales. En particular, en lo que se refiere a la regulación de la distribución comercial, la directiva de servicios obliga a la eliminación de todo tipo de autorizaciones como norma general, y mantener solo excepcionalmente los regímenes de autorización que sean no discriminatorios, necesarios por motivos de interés general de carácter no económico y proporcionales para el objeto que persiguen.

La regulación del comercio minorista en España corresponde a las comunidades autónomas dentro del marco general establecido por la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. Dicha ley tiene el objeto declarado de proteger al pequeño comercio y de proximidad. Como consecuencia de las trabas al establecimiento de grandes superficies, la estructura del mercado se ha distorsionado hacia los supermercados medianos y

grandes que se han convertido en el formato más desarrollado. La correcta transposición de la directiva de servicios conllevaría la eliminación de trabas de carácter económico al establecimiento de grandes superficies, tales como la actual segunda licencia para la apertura de dichos establecimientos, así como la homogeneización de la regulación del comercio de las distintas comunidades autónomas. Otras reformas necesarias son la liberalización de horarios comerciales y de los periodos de rebajas.

Una segunda reforma importante es la de las condiciones de ejercicio de las profesiones liberales y, en particular, la limitación del papel de los colegios profesionales. Requisitos como la reserva de actividades para determinados colectivos profesionales, las restricciones territoriales a la libre circulación de profesionales, el establecimiento de precios indicativos, las restricciones de publicidad o la exigencia de visados por parte de los colegios profesionales para ciertos proyectos, suponen restricciones injustificadas al libre ejercicio de determinadas profesiones⁷.

El anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocido como ley Ómnibus, plantea la reforma de una cincuentena de textos legales, afectando desde los colegios profesionales hasta la distribución de carburantes, pasando por la gestión de derechos de propiedad intelectual, el alquiler de vehículos o el establecimiento de autoescuelas, para su adaptación a la directiva de servicios.

Supone, también, la reforma de la regulación de otros sectores como los servicios postales, el transporte (terrestre, ferroviario y aéreo), la gestión de infraestructuras aeroportuarias y portuarias, y de derechos de propiedad intelectual, y la profundización en la reestructuración de los sectores de energía y comunicaciones electrónicas o servicios sanitarios.

La transposición de la directiva de servicios no sólo requiere la reforma de la legislación existente sino que en la elaboración de nuevas iniciativas legislativas se analicen y comparen de forma rigurosa los objetivos legítimos de la regulación y sus posibles efectos anticompetitivos (Ver CNC, 2009).

5. Conclusiones

España, ahora más que nunca, necesita hacer uso de todo el potencial que ofrece su economía, cuya producti-

⁷ Ver CNC (2008) para un listado de los obstáculos al ejercicio de profesiones liberales en España.

vidad ha sido tradicionalmente más baja que la del resto de países europeos y muy por debajo de la de EEUU. Uno de los motivos de esta baja productividad, sobre todo en el sector servicios, ha sido la excesiva regulación que restringe la entrada de nuevos competidores y la existencia de restricciones operativas a los operadores existentes en el mercado. España ha hecho durante las últimas décadas un gran ejercicio de apertura de la economía y de adecuación de su legislación a las normas europeas. Sin embargo, persisten todavía numerosos obstáculos, sobre todo en el sector servicios, que restringen el desarrollo de la competencia y, en consecuencia, el crecimiento y una mayor innovación en el sector y en la economía en general.

La eliminación de barreras a la entrada y operación en el sector servicios se hace más necesaria, si cabe, en épocas de recesión económica. La economía debe tener la flexibilidad y capacidad de respuesta suficientes para superar la crisis. En este sentido la eliminación de restricciones innecesarias que protegen a los operadores existentes e impiden un mayor dinamismo de la economía se hacen más necesarias. La tendencia al proteccionismo y al inmovilismo puede llevar a la profundización de la crisis.

La eliminación de restricciones a la competencia es compatible con el mantenimiento de una regulación con fines legítimos (como la protección del medio ambiente, la estabilidad financiera u otros objetivos de interés general). Este ejercicio de reforma de la regulación de los servicios en España requiere no sólo la revisión de las normas existentes sino una nueva cultura legislativa que evalúe de forma rigurosa la regulación más eficiente y menos intrusiva a la hora de alcanzar un objetivo legítimo concreto.

Referencias bibliográficas

VAN ARK, B., M. O'MAHONY, y M. P. TIMMER (2008): "The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes". *Journal of Economic Perspectives*. Volume 22, Number 1. Pages 25–44.

- ARNOLD, J., B. S. JAVORCIK y A. MATTOO (2007): "Does services liberalization benefit manufacturing firms? Evidence from the Czech Republic," Policy Research Working Paper Series 4109, The World Bank.
- BASKER, E. (2007): "The Causes and Consequences of Wal-Mart's Growth." *Journal of Economic Perspectives*, 21(3): 177–98.
- BERTRAND, M., y F. KRAMARZ (2002): "Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry", *Quarterly Journal of Economics*, pp. 1369-1414.
- BORRELL, J. R., y L. FERNÁNDEZ-VILLADANGOS (2009): "Assessing excess profits from different entry regulations," Working Papers XREAP2009-3, Xarxa de Referència en Economia Aplicada (XREAP).
- CNC - Comisión Nacional de la Competencia (2008) Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales.
- CNC - Comisión Nacional de la Competencia (2009), Guía para la elaboración de memorias de competencia de los proyectos normativos.
- CONWAY, P., V. JANOD y G. NICOLETTI (2005): "Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003," OECD Economics Department Working Papers 419, OECD, Economics Department.
- CRAFTS, N. (2006): "Regulation and Productivity Performance". *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2): 186–202.
- DELGADO (2006): "The European Services Directive." The Brookings Institution. www.brookings.edu. U.S.-Europe Analysis Series.
- FOSTER, L., J. HALTIWANGER y C. J. KRIZAN (2006): "Market Selection, Reallocation, and Restructuring in the U.S. Retail Trade Sector in the 1990s." *Review of Economics and Statistics*, 88(4): 748–58.
- FRANCOIS, J., y I. WOOTON (2005): "Market Structure in Services and Market Access in Goods," CEPR Discussion Papers 5135, C.E.P.R. Discussion Papers.
- HASKEL, J., y R. SADUN (2009): "Regulation and UK Retailing Productivity: Evidence from Micro Data," CEPR Discussion Papers 7140, C.E.P.R. Discussion Papers.
- NICOLETTI, G., y S. SCARPETTA (2003): "Regulation, productivity, and growth: OECD evidence," Policy Research Working Paper Series 2944, The World Bank.
- SCHAUMANS, C., y F. VERBOVEN (2008): "Entry and regulation: evidence from health care professions," *RAND Journal of Economics*, RAND Corporation, vol. 39(4), pages 949-972.