

La directiva de servicios: una opción que debería beneficiar a las PYME y los consumidores españoles

Juan R. Cuadrado Roura*

Todos los países miembros de la Unión Europea están obligados a transponer a sus respectivas legislaciones nacionales los principios y compromisos contenidos en la Directiva de Servicios¹, que el Parlamento Europeo aprobó a finales de diciembre de 2006. El plazo que se fijó para realizar dicha transposición fue de tres años, que se cumplan el próximo 28 de diciembre. No parece, sin embargo, que todos los países vayan a cumplir este compromiso, al menos en la forma prevista. Una parte de ellos han optado, simplemente, por tramitar un proyecto de ley en el que se recogen los principios y objetivos de la Directiva, pero han dejado para más adelante la revisión de las normas y reglamentos concretos que deberán modificar. Otros iniciaron con retraso la tramitación de la transposición y difícilmente podrán cumplir en el plazo señalado. Pero, entre los 27 miembros de la UE también hay un buen número de países —entre los cuales estará España— que sí que han hecho sus deberes, al menos en lo que era esencial.

El Gobierno español aprobó hace meses dos proyectos de ley que fueron sometidos a las Cortes para su discusión y aprobación y que constituyen la base de la transposición de la citada Directiva a la legislación nacional. El primero de ellos lo aprobó ya el Congreso de Diputados el pasado 29 de octubre. Se trata de la *Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*, que ha dado en llamarse 'Ley Paraguas' por el hecho de que incorpora los aspectos y cambios más generales establecidos

por la Directiva comunitaria de servicios. El segundo proyecto de ley, que modifica 47 leyes estatales que regulan diversos servicios y que desciende ya a la aplicación de algunos cambios en el ejercicio de varias actividades de servicios (conocida como 'Ley Ómnibus'), está actualmente en la fase de discusión por parte del Senado² y seguramente será aprobada también definitivamente antes de que finalice el año.

Cuando esta última ley sea promulgada dedicaremos un artículo a comentar sus implicaciones y los cambios que se han introducido en su texto. Pero, como marco de referencia de este importante tema, creo que resulta interesante recordar los motivos que llevaron a redactar la Directiva de Servicios, el espíritu y los principios que la animan, así como las dificultades que tuvo que sortear hasta alcanzar su redacción final.

El lento avance hacia un Mercado Común de Servicios

El **Tratado de Roma** de marzo de 1957 establecía ya claramente que la Comunidad Económica que se estaba poniendo en marcha tenía como objetivo el establecimiento de un **mercado común** fundado en las **cuatro libertades de circulación** de mercancías, personas, *servicios* y capitales. A lo largo de los años sesenta, este compromiso permitió realizar importantes avances en términos de reducción de aranceles y libre circulación de bienes entre los países miembros del entonces llamado 'Mercado Común'. Sin embargo, una vez logrados algunos objetivos, dicho impulso inicial fue diluyéndose hasta detenerse casi

* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Alcalá.

¹ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006. El texto completo de la Directiva aprobada puede obtenerse en: http://ec.europa.eu/internal_market/services-dir/index_en.htm. Otras informaciones sobre el tema figuran en la web de la Comisaría de Mercado Interior de la Comisión Europea, así como en la web de nuestro Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría General de Economía.

² Al menos cuando se escribe este artículo.

por completo. Las razones han sido analizadas con detalle en la literatura sobre la Unión Europea, pero la principal es que las posiciones de corte nacionalista fueron primando cada vez más, lo que dio lugar a continuos retrasos en la adopción de los nuevos acuerdos y medidas liberalizadoras, particularmente en el ámbito de los servicios.

Bastantes años más tarde, al constatar la necesidad de dar un nuevo impulso al mercado interior en su conjunto, se aprobó el **Acta Única Europea**, debatida en julio de 1985 y aprobada para su entrada en vigor en julio de 1987³, cuyo contenido y objetivos se centraron en la necesidad de ‘armonizar’ las normas que cada país tenía establecidas sobre las actividades de servicios y generar una normativa común⁴. Sin embargo, quince años después (en 2002, concretamente) un informe de la Comisión Europea señaló que los logros alcanzados habían sido muy reducidos y que seguían existiendo un gran número de barreras —físicas, técnicas, legales, impositivas, etc.— que impedían la realización de un auténtico *mercado común de servicios*. De ahí surgió la necesidad de preparar una **Directiva Marco sobre Servicios**, cuyo primer texto se aprobó por unanimidad en enero de 2004. Dicha Directiva, conocida también como la ‘directiva Bolkestein’, dado el nombre del comisario que impulsó y coordinó su redacción, fue objeto de numerosos desacuerdos y controversias⁵ durante el proceso que debía conducir a su aprobación definitiva por el Parlamento europeo. De hecho, los eurodiputados votaron un total de 404 enmiendas y se planteó, incluso, la posibilidad de rechazar totalmente el texto. El resultado final, una vez revisado el texto por la Comisión, mantiene una buena parte de lo esencial del texto de partida, pero se redujeron los sectores afectados y prácticamente se excluyó la aplicación del principio del país de origen, sin duda el más controvertido.

³ En el largo período intermedio entre el Tratado de Roma (1957) y el Acta Única (1985-1987) se produjeron, sin embargo, varios intentos y propuestas para impulsar el avance hacia una auténtica unión europea y un mercado interior común. Entre ellas hay que referirse al Informe Tindemans (1975), la Declaración Solemne de Stuttgart (1983) y el Informe Dooge (1985).

⁴ El Acta única no se refería sólo a los servicios sino que abarcaba también otras actividades económicas.

⁵ Quizás haya que recordar, por ejemplo, algunos argumentos en contra de la misma que se exhibieron en Francia, Holanda y algún otro país con ocasión de los debates para la aprobación de la Constitución Europea, que, como es bien sabido, finalmente no se aprobó y que sólo tres años más tarde ha permitido alumbrar el texto del nuevo Tratado de la UE aprobado recientemente. La figura del ‘fontanero polaco’ trabajando en Francia y compitiendo con los fontaneros franceses, pero regido por las normas en origen de su propio país, fue un argumento muy popular que alimentó los fervores proteccionistas y nacionalistas.

La necesidad de liberalizar los mercados de servicios y su justificación

Los servicios son el sector con más peso en la UE y el que crea y puede crear más empleos. Actualmente, representan alrededor del 70 por 100 del PIB y del empleo de la Unión (en España, al cerrar 2008, este sector representa en torno al 68,3 por 100 del valor añadido total generado por las distintas actividades y prácticamente el 68 por 100 del empleo total). Desde 1980 la expansión del sector ha sido constante en casi todos los países avanzados, como muestra el **gráfico 1**, elaborado con datos de la serie homogénea EU KLEMS que cubren hasta 2005. Pero, el aumento del peso de los servicios en las economías más desarrolladas se inició, por supuesto, con anterioridad, liderado casi continuamente por Estados Unidos.

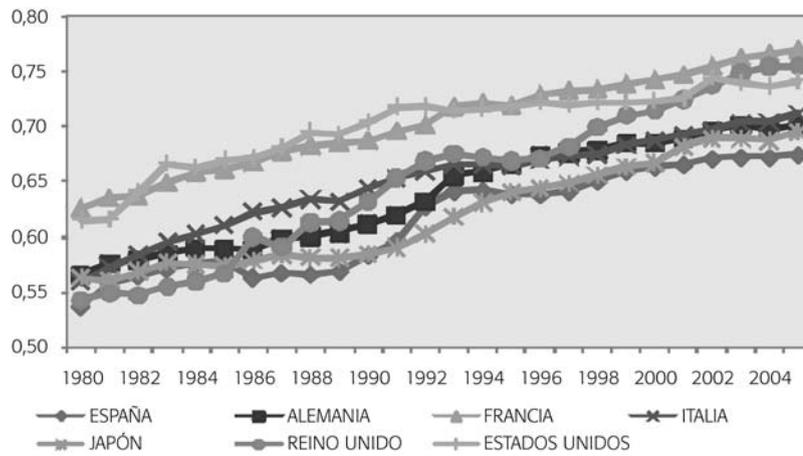
La importancia de los servicios va, por supuesto, bastante más allá de lo que significan su participación en el PIB o en el empleo. En primer lugar, porque se han integrado y crecen casi continuamente en la estructura de gastos de las familias, donde representan entre el 40 y el 50 por 100 del gasto total que estas realizan. En segundo lugar, porque muchos servicios son actualmente *inputs* muy importantes en la estructura de producción de bienes manufactureros y de la energía, a la vez que participan en la producción de otros servicios. En algunas ramas productivas los servicios superan el 30 por 100 y más del valor de las adquisiciones intermedias realizadas por las empresas (los cálculos en la tabla input-output española reflejan que los servicios suponen en torno al 38 por 100 del total de los consumos intermedios de la economía española). Piénsese en el papel de los transportes, los servicios a las empresas, los financieros, los alquileres de locales y maquinaria, entre otros. En tercer lugar, porque el comercio de servicios se ha incrementado también en los últimos años, aunque no guarda todavía relación con el peso del sector en las economías. En parte, como consecuencia de la naturaleza difícilmente exportable de algunos de ellos, pero, en buena parte, también por las barreras y dificultades que siguen presentes en el comercio entre países.

De lo anterior resulta fácil deducir que las ineficiencias y la baja productividad, la falta de competencia y los costes de producción de numerosos servicios se trasladan directamente a los ciudadanos como consumidores, a las empresas que producen bienes o servicios y a la balanza de pagos, bien sea en términos de precios e inflación o bien por una insuficiente mejora en su calidad. En positivo, la relación inversa también es cierta: cuanto más eficientes, más productivos y con menores costes se ofrezcan los servicios, más mejorará la economía, la eficiencia de

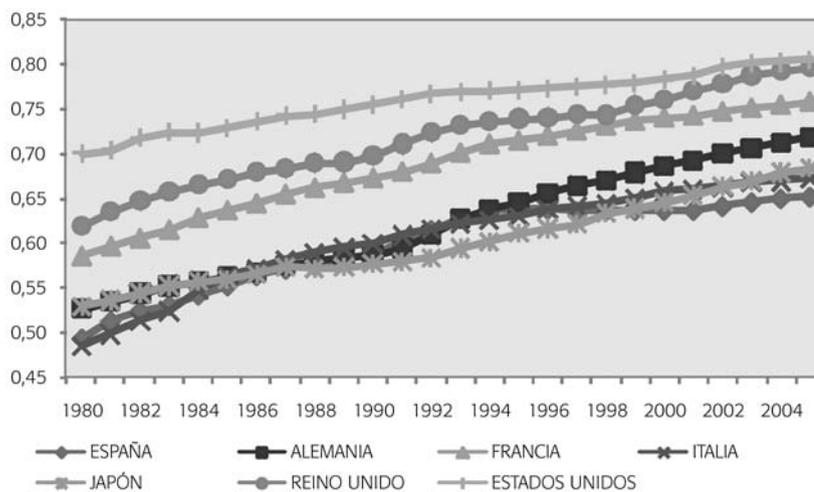
Gráfico 1

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS SERVICIOS EN ALGUNAS ECONOMÍAS DE LA OCDE, 1980-2005

a) En porcentaje sobre el valor añadido total de cada país



b) En porcentaje sobre el número total de ocupados en cada país



Fuente: Elaboración propia. Datos: EU KLEMS (2009)

las empresas que los utilizan, la renta disponible de las familias y su calidad de vida.

Estas ideas fueron, precisamente, las que inspiraron la necesidad de abordar una reforma de los mercados de servicios en la UE, que se había ido retrasando durante décadas y que había mostrado ya sus positivos efectos en casos como los de EEUU y algunas economías individuales europeas, como el Reino Unido y Holanda. En el caso de la Comunidad, uno de los aspectos que primó especialmente en los argumentos favorables a una armonización y liberalización de los servicios en Europa fue que, a pesar de los excepcionales avances del sector, su potencial de

crecimiento permanecía en parte inexplorado debido a las numerosas barreras que dificultan el comercio entre los estados miembros y el establecimiento de nuevos negocios, en general. Al respecto, el indicador más significativo es que los servicios sólo representan alrededor del 20 por 100 del comercio transfronterizo dentro de la UE y que, por otra parte, para muchas empresas —especialmente si son PYME— resulta muy difícil, sino imposible, establecerse o prestar servicios en otro país miembro de la Unión, porque exige resolver numerosas barreras legales y administrativas, lo que no sólo comporta retrasos temporales importantes, sino que requiere afrontar los costes debidos a los imprescindibles asesoramientos legales que son ne-

cesarios para solucionar las dificultades de los procedimientos establecidos en cada país. Todo ello en el supuesto de que finalmente se logre un éxito.

Estaba, pues, bastante claro que muchos requerimientos exigidos a quienes desean ofrecer servicios en países distintos del propio están en contradicción con los principios que defienden los tratados de la UE. Y si se tiene en cuenta que las PYME constituyen el bloque más numeroso del sector servicios (cerca del 98 por 100 de todas las empresas europeas de servicios), no resulta extraño que gran parte de ellas no se planteen siquiera, o que en todo caso abandonen, la idea de probar sus posibilidades en nuevos mercados.

Además, esto afecta también al desarrollo interno de los servicios en cada país, puesto que muchas de las regulaciones y normas establecidas se basan en principios contrarios a la competencia, en no pocos casos establecidos para salvaguardar determinados privilegios (aunque pregonen la defensa de 'los intereses colectivos' o del 'bien común') o motivados por decisiones administrativas que se tomaron hace muchos años y que pueden considerarse obsoletas o, cuando menos, discutibles.

No hay que olvidar, por otra parte, que el exceso de regulaciones y de trabas también perjudica a quienes son los destinatarios de los servicios, es decir, tanto los ciudadanos como las empresas que los utilizan. Las barreras o normativas vigentes pueden limitar la capacidad de elección por parte de los individuos y empresas y, además, la falta de competencia hace que los precios de los servicios ofrecidos se mantengan innecesariamente altos, inyectando presión inflacionista en los precios⁶. Algunos ejemplos recientes y bien conocidos reflejan qué puede ocurrir con los precios y la oferta de determinados servicios cuando se impulsa la competencia. El caso del transporte aéreo es evidente: la competencia entre las grandes compañías y, sobre todo, la presencia de nuevas ofertas por parte de compañías *low-cost* (de bajo coste) ha hecho que los precios de los vuelos caigan de forma radical y que todas las compañías persigan reducciones de costes que, en definitiva, benefician a los usuarios. Otro ejemplo similar es el de los servicios telefónicos y todos los servicios vinculados a ellos (internet, mensajes...), donde la apertura de los mercados y la entrada de otras compañías en la oferta de servicios ha forzado fuertes rebajas en los costes

⁶ El carácter inflacionista de los precios constituye una de sus características casi permanentes, que suele ser más grave cuando en un país no se ha fomentado la competencia, desregulando y promoviendo la competencia entre los oferentes. El caso de España es, en este sentido, un ejemplo del fuerte componente inflacionista que ha caracterizado a los precios de los servicios y su permanente influencia en el IPC.

de los servicios prestados a los usuarios y ofertas más innovadoras y ventajosas.

Las tres grandes tareas a desarrollar por los países de la UE

La Directiva de Servicios no afecta a todas las ramas de servicios. En algunos casos, porque determinadas actividades —banca y servicios financieros, transportes y otras— cuentan ya con otras directivas específicas por las que se rigen. En otros, porque se trata de servicios de carácter social, que se estima que no deben regirse por los criterios de la competencia (servicios de la Seguridad Social, por ejemplo). Y en otros, finalmente, porque las presiones ejercidas a escala europea lograron finalmente que algunas actividades quedaran excluidas. El **recuadro** adjunto ilustra sobre las actividades que se verán afectadas y no afectadas por los principios y exigencias de la Directiva de Servicios.

En síntesis, los **objetivos de la Directiva** son esencialmente tres: i) reducir los obstáculos a la entrada de nuevos competidores en la prestación de los servicios

RECUADRO

Actividades de servicios afectadas por la directiva

La Directiva de Servicios debe afectar a un amplio conjunto de actividades de servicios, aunque no todas. De hecho, debe aplicarse a todos los servicios que no han quedado explícitamente excluidos en su texto.

A título de ejemplo, afecta a servicios como los relacionados con la construcción, el comercio, la mayor parte de las profesiones reguladas —asesorías fiscales y legales, estudios de arquitectos, ingenieros, auditoría y consultoría, en general—, servicios a empresas —mantenimiento y reparaciones, publicidad, diseño, informática, ...—, turismo, hostelería, catering y similares, servicios inmobiliarios o servicios de *renting* y *leasing* de todo tipo de bienes.

Algunas ramas de servicios están explícitamente excluidas del campo de aplicación de la Directiva, en particular varias que son objeto de otras directivas, como los servicios financieros, las comunicaciones y los servicios de transporte, pero también los servicios sanitarios, los audiovisuales, y varios de los catalogados como servicios sociales, generalmente prestados por el sector público.

implicados; ii) lograr que se desarrolle con mayor intensidad el comercio de servicios entre países; y iii) avanzar en la armonización de la regulación y normas sobre servicios a nivel europeo. A tal efecto, la transposición de la Directiva a la legislación de cada país debe significar que, por una parte, sus principios y su contenido debe pasar a formar parte de la legislación nacional, y, por otra, que cada uno de los estados miembros debe revisar toda su legislación para acomodarla a dicha norma comunitaria.

De esto se deduce que las **principales tareas** que han debido (o deben) llevar a cabo los países y la propia Comisión, se articulan en torno a **tres líneas de acción** de largo alcance:

1º) Todos los países tienen que revisar a fondo su legislación sobre las actividades de servicios implicadas por la Directiva. Esto implica ‘limpiar’ toda la normativa de regulaciones vigentes y eliminar los trámites y complicaciones administrativas para el ejercicio de tales actividades. En particular, deberán desaparecer las autorizaciones previas para la apertura y ejercicio de los negocios. Asimismo, hay que eliminar aquellas normas que sean discriminatorias en cuanto que restrictivas (por ejemplo, las que obligan a un suministrador de servicios a probar la necesidad económica o la demanda del mercado para su servicio). Por supuesto, tampoco deben seguir vigentes las restricciones por razón de nacionalidad.

2º) Todos los países comunitarios deben poner en funcionamiento *Points of Single Contact (PSC)*, es decir, lugares donde se facilite toda la información que necesitan los proveedores de servicios, con objeto de que éstos puedan cubrir los procedimientos para ejercer y operar sin necesidad de tener que recurrir a los organismos, entidades y profesionales para darse de alta, obtener permisos, licencias, etc. Estos PSC se han denominado en España ‘ventanilla única’, que si bien es un concepto parecido tiene el inconveniente de que en la reciente historia de nuestro país se ha prometido y recurrido muchas veces a esta idea, pero su materialización ha sido muy escasa. En definitiva, lo que se pretende es que, dados los sistemas informáticos disponibles, todos los interesados (sean empresas funcionando, nuevos oferentes, consumidores, etc.) tengan a su disposición toda la información que puedan necesitar, eliminando los trámites y pérdidas de tiempo que han existido en el pasado y que siguen existiendo hoy en día. El ‘centro de información’ o ventanilla única debe incluir de forma integrada la información del Estado, la región y el municipio, si se diera el caso.

3º) La tercera línea de avance es que todos los países miembros de la UE deben establecer una red de cooperación administrativa entre sus respectivas autoridades, de

forma que el avance hacia un mercado interno de servicios sea una realidad en la UE y que no existan discriminaciones entre países. El instrumento (*IMI – Internal Market Information System*), que ya está siendo testado, consiste en un servicio electrónico que debe facilitar la cooperación administrativa entre países comunitarios. Debe contribuir a que las autoridades puedan identificar las contrapartes en los demás estados y transferirse información para realizar cualquier gestión del modo más fácil posible

Entre la desconfianza y las actitudes más positivas

Como ha quedado de manifiesto, la transposición de la Directiva supone, sobre todo, que cada país tiene que llevar a cabo un importante trabajo de revisión de la normativa vigente en el ejercicio de los servicios afectados. Exige ‘podar’, y a veces anular totalmente, algunas normas (leyes, decretos, órdenes ministeriales, reglamentos). No sólo las de carácter estatal, sino las mucho más numerosas que han ido estableciendo las regiones —cuando tienen transferidas las competencias y capacidad normativa, como sucede en España y en los países federales— y los ayuntamientos, que también gozan de capacidad normativa en cuestiones que a veces podrían considerarse menores pero que acaban obstaculizando el desarrollo de las empresas y dificultando el establecimiento de nuevos competidores, sean nacionales o extranjeros.

Una de las preocupaciones de la Comisión Europea es que todos los países realicen avances en la misma dirección y con la misma intensidad. Esto responde a que es posible que mientras algunos países no sólo cumplan plenamente la transposición formal de la Directiva, sino la obligada revisión de todas las regulaciones que afectan a los servicios, otros avancen más lentamente o no lo hagan igual que los primeros en términos comparativos. Para evitar esto, y lograr que el proceso sea lo más transparente posible y que las experiencias se transfieran de unos estados a otros, a partir de 2010 se pondrá en marcha un proceso bastante novedoso de “evaluación mutua” entre los estados miembros. El objetivo es que la Comisión, los estados miembros y los posibles usuarios colaboren estrechamente para asegurar la calidad y la profundidad de los resultados alcanzados mediante la revisión y simplificación de las legislaciones nacionales sobre servicios.

Algunos países comunitarios han optado, además, por estimar que este proceso ofrece una **oportunidad histórica** para reformar la regulación del sector servicios y favorecer el logro de una mayor eficiencia. Esta fue la actitud adoptada por España que, según consta en los primeros

documentos elaborados por el Ministerio de Economía y Hacienda, “además de los objetivos que se persiguen a nivel comunitario...” se propuso avanzar en la revisión de las regulaciones para reducir el diferencial de inflación de los servicios entre España y la UE, ampliar los mercados y el grado de competencia en ellos, impulsar la innovación en servicios, apoyar la creación de empleo y el potencial de crecimiento del sector, y abrir posibilidades de exportación y/o de prestación de servicios en otros países comunitarios por parte de las PYME, “que tienen menor capacidad que las grandes empresas para adaptarse a los entornos regulatorios vigentes en otros países de la Comunidad.

Pero... los lobbies no se han quedado quietos

Este planteamiento, sin duda ambicioso, ha tenido que enfrentarse —como era de esperar— con las presiones ejercidas por parte de las agrupaciones de empresas y los colegios profesionales que no desean perder posiciones ni regulaciones protectoras. Baste recordar, por qué la prensa se hizo eco de ello, las reacciones de las agencias de viajes, de las autoescuelas y de varias actividades colegiadas. Recuérdese que en nuestro país existen 87 profesiones con colegios profesionales (estatales y autonómicos) y 140 profesiones ‘reguladas’, en la mayoría de las cuales hay restricciones al acceso, con exigencias de formación previa para poder ejercer (carné profesional, prueba o titulación especial). Al margen de otros requisitos, los costes asociados a la tramitación de la inscripción en los registros de profesionales difieren muchas veces de forma espectacular⁷.

Otro caso donde la influencia de los intereses de las empresas —particularmente las grandes— ha funcionado es en la elaboración de la nueva Ley de Comercio, sobre la que la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) formuló numerosas observaciones. El Presidente de dicha Comisión, Sr. L. Berenguer, calificó incluso este texto como “el incumplimiento flagrante de la Directiva europea y la tergiversación del espíritu liberalizador y pro competitivo de la misma”. Se estima que Bruselas podría incluso acabar obligando a modificar algunos aspectos de dicha Ley.

En el caso de los dos proyectos de ley que el Gobierno preparó y sometió a trámite, el camino hacia su aprobación también ha supuesto modificaciones, en función de los equilibrios políticos que podían permitir su aprobación. En la llamada ‘Ley Paraguas’ (Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) los cambios no han sido tan importantes como en principio pudo temerse. La ‘Ley Omnibus’ generó también abundantes presiones, sobre todo por parte de las fuerzas políticas de algunas comunidades autónomas, tan celosas de sus competencias y, a veces, tan pacatas en su pregonado ‘europeísmo’, que acaba viéndose arrumbado en favor del clientelismo.

Cuando dispongamos de los textos definitivamente aprobados, estaremos en condiciones de comentar su contenido. Entretanto, hay que alegrarse, cuando menos, de que nuestro país cumpla con el plazo establecido para la transposición de la Directiva, aunque a la hora de descender hacia las regulaciones muy concretas y la conveniencia de suprimir bastantes servicios oficiales responsables de su vigilancia, puesto que habrán desaparecido, será el momento de comprobar si la apuesta por la flexibilización y la competencia en el ámbito de los servicios ha sido realmente firme y efectiva.

⁷ El Colegio de procuradores de Sevilla exigía hasta ahora unos 6.000 euros como cuota de incorporación. El Colegio de Administradores de Fincas de Madrid tenía una cuota de incorporación de 2.250 euros, cifra que difiere y varía sustancialmente de unas comunidades a otras.