

Los avances en la des-regulación de los servicios

Juan R. Cuadrado Roura*

La preocupación por la crisis que padecemos ha dejado prácticamente en un segundo plano uno de los escasos cambios estructurales que se están poniendo en práctica en el país: la transposición de la Directiva Comunitaria sobre Servicios a toda la normativa legal española (Estado, comunidades autónomas y municipios). Porque, lo cierto es que gracias a ello se están empezando a eliminar reglas y requisitos innecesarios en un sector que, si por algo se caracteriza es por el enorme entramado de leyes, decretos, órdenes y reglamentos que condicionan el ejercicio de buena parte de sus ramas de actividad, ya se trate de agencias de viajes, escuelas de conducción, inmobiliarias, servicios profesionales o los que operan en el ámbito industrial.

Como en tantas ocasiones ha sucedido en España en otros campos, la nueva ola en favor de la desregulación y la liberalización de los servicios nos ha llegado de Europa. La necesidad de impulsar el desarrollo de un auténtico 'Mercado Común de Servicios', el frente que más se ha resistido al proceso de integración europea, condujo a la Comisión Europea a preparar una Directiva 'Marco' de Servicios, cuyo texto definitivo se aprobó en diciembre de 2006. A partir de dicha fecha¹, los países comunitarios han tenido tres años para transponer su contenido a la legislación propia.

España cumplió con la primera fase de esta exigencia, al aprobar —casi en el límite de dicho plazo— dos leyes realmente importantes:

- La **Ley 17/2009**, de 23 de noviembre, sobre el **libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**, también conocida como 'Ley Paraguas', que transpone al ordenamiento interno español los principios generales de la Directiva; y
- La **Ley 25/2009**, de 22 de diciembre, **que modifica 48 leyes y 115 reales decretos** para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

También la **Ley 1/2010**, de 1 de marzo, que reformó la anterior **Ley de Ordenación del Comercio Minorista**, debe considerarse asimismo como parte de este paquete normativo. Sin embargo, el contenido de esta Ley ha sido objeto de diversas críticas (entre ellas en los informes emitidos por el Consejo Económico y Social y por la Comisión Nacional de la Competencia) al considerar que se han dejado abiertas demasiadas posibilidades para que las comunidades autónomas mantengan o impongan normas reguladoras que cuestionan claramente la unidad de mercado del país.

La necesidad de des-regular los servicios

La importancia de los servicios no sólo radica en el peso que este sector tiene en las economías más desarrolladas (alrededor del 70 por 100 del PIB de todas ellas; un 68,3 por 100 en España), sino en su creciente presen-

* Catedrático de Economía Aplicada e IAES (Universidad de Alcalá).

¹ El número 213 de 'Cuadernos de Información Económica' (enero 2010) incluyó un artículo de este autor titulado "La Directiva de Servicios: una opción que debería beneficiar a las PYME y los consumidores españoles", en el que se exponían con más detalle los antecedentes de la Directiva, sus objetivos y las exigencias a cumplir por cada país.

cia en el comportamiento de **las familias, las empresas y el comercio internacional.**

En el caso de las familias, por ejemplo, los servicios suponen más del 40 por 100 del gasto total que los hogares españoles realizan como media, incluyendo desde el transporte o la educación hasta los cuidados personales, y los servicios culturales y de ocio. Conviene recordar, con todo, que el incremento del peso de los servicios en el gasto familiar ha estado influido no sólo por su creciente demanda, sino por el incremento de sus precios, que prácticamente siempre se han situado por encima de los bienes. Al mismo tiempo, algunos factores demográficos y sociales están influyendo en que los individuos y las familias gasten más en servicios; entre ellos, la extensión de la esperanza de vida, el mayor y creciente grado de urbanización, los horarios de trabajo y el desplazamiento lejos del hogar, y algunas pautas de conducta que están cambiando sustancialmente en los últimos años².

Los servicios son muy importantes también en el ámbito de las empresas, donde su peso es cada vez mayor en los procesos productivos del sector industrial o en el de los propios servicios. El análisis mediante la *última tabla input-output española*³ muestra que en algunas ramas productivas más del 30 por 100 de los *inputs* intermedios realizados por las empresas corresponden a servicios (transportes, comunicaciones, servicios a empresas, alquileres de maquinaria y de locales, etc.), y la media de los consumos intermedios de servicios por parte de la economía española se sitúa, en su conjunto, en el 38 por 100. Los cambios que se han producido en los modos de producción en la industria hacen que, de hecho, haya que hablar ya de economías 'servindustriales' y, por otra parte, la producción de muchos servicios requiere asimismo demandar otros servicios para lograrlo. Piénsese en el caso de las actividades culturales, el ocio y el turismo, las telecomunicaciones y tantos otros servicios.

Por último, el comercio de servicios también está incrementando su peso en los intercambios de todos los paí-

ses, incluyendo a España, casi siempre en estrecha relación con inversiones directas en y desde otros países. El comercio de servicios no se corresponde, sin embargo, con la importancia del sector en las economías, lo cual se debe, en parte, a la naturaleza 'no exportable' de algunos servicios, pero también a la existencia de múltiples barreras para instalarse en otros países o para suministrar servicios desde el país de origen.

Como muestran numerosos estudios, el exceso de regulaciones ha sido una de las características dominantes en los servicios. Algunas de ellas nacieron para proteger a los usuarios frente a posibles abusos. Otras fueron producto de las presiones de quienes ya operaban en el mercado, buscando salvaguardar sus privilegios e impedir el acceso de nuevos competidores. Finalmente, muchas regulaciones han sido, simplemente, el resultado de unas administraciones (del Estado, de las regiones y de los municipios) que mediante las normas y reglamentaciones aprobadas han podido ejercer el poder y el arbitrio a la hora de dispensar permisos y autorizaciones. Todo ello, unido a las propias características de algunos servicios⁴, ha influido sin duda en que **la competencia haya estado ausente** en bastantes parcelas del sector servicios, lo cual no sólo limita la capacidad de elección por parte de los individuos y las empresas demandantes, sino que favorece el desarrollo de **ineficiencias que se trasladan al conjunto del sector productivo**, ya sea vía productividad o a través de la conocida presión al alza de los precios del sector servicios.

W. Baumol puso en circulación hace años la tesis de la 'enfermedad de costes' que caracteriza a buena parte los servicios y él fue también quien alertó sobre las relaciones entre la baja productividad del sector y el riesgo de que las tasas de crecimiento de las economías más avanzadas fuesen cada vez más reducidas como consecuencia de la expansión de los servicios. Con posterioridad, la literatura sobre el tema ha subrayado que, si bien no todas las ramas de servicios tienen una baja productividad (como muestran las telecomunicaciones y bastantes ramas de transportes, p.ej.), hay **tres causas** que han estado y están muy presentes en los países que no han dado pasos adecuados para **impulsar la eficiencia del sector**. En primer lugar, las barreras de entrada que han existido y existen en algunas actividades de servicios. Segundo, por la baja presión competitiva que se observa en muchos servicios, con reserva de áreas de mercado e impedimentos a la competencia internacional. Y, por último, por los elevados costes

² Véase: Elena Mañas, P. Gabaldón y J. R. Cuadrado (2002): *El consumo de servicios en los hogares españoles*; Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 339 pp. También: E. Mañas y J. C. Sánchez (2009): "Familias españolas y consumo de servicios. El auge de lo inmaterial"; en *Papeles de Economía Española*, n. 120, pp. 90-105.

³ Ver: J.A. Camacho y M. Rodríguez (2009): Terciarización e industrialización en la economía española. Un análisis input-output; en *Papeles de Economía Española*, n. 120, pp. 106-125. También J. Bryson y P.W. Daniels (2009): "Dualidad de los servicios y economía servindustrial. La interacción entre servicios e industria desde un análisis de la producción, proyectos y tareas"; en *Papeles de Economía Española*, n. 120, pp. 186-199.

⁴ El hecho de que bastantes servicios requieran la presencia simultánea del proveedor y el usuario y de que, en general, no sean almacenables, suponen unos rasgos que los diferencian claramente de los bienes.

RECUADRO GRÁFICO

Principales actividades de servicios afectadas*

Distribución comercial (supermercados y establecimientos comerciales mayoristas o minoristas; ferias comerciales; venta ambulante,...)

Servicios de construcción (servicios de aislamiento y otros servicios al sector)

Servicios profesionales (asesores jurídicos y fiscales, arquitectos, veterinarios, etc.)

Servicios a empresas (consultoría, contratación de personal, publicidad, certificación, gestión de patentes,...)

Servicios a la agricultura y actividades forestales (servicios de fumigación, de siega, laboratorios veterinarios y biológicos)

Servicios a la industria (instalación y mantenimiento de maquinaria, ascensores y otros aparatos; servicios limpieza industrial)

Servicios de turismo y ocio (hoteles, alojamientos, restaurantes, agencias de viajes, guías turísticos, parques de atracción)

Servicios artesanos (carpinteros, fontaneros, servicios de reparación y mantenimiento)

Hostelería y restauración (hoteles y alojamientos turísticos, restaurantes, cafeterías)

Servicios relacionados con, pero distintos del transporte (alquiler de automóviles, escuelas de conducción, fotografía aérea, *tours* en autobús)

Servicios de educación y formación (universidades privadas, academias de idiomas, de música, etc.)

Servicios inmobiliarios (agencias inmobiliarias, de subastas, de traspasos)

Servicios a los hogares (limpieza, jardinería, cuidado de niños y mayores,...)

Deporte y salud (gimnasios, *spas*; mantenimiento de equipos médicos, laboratorios)

Servicios relacionados con la propiedad intelectual (administración de derechos)

(*) Entre paréntesis, algunos ejemplos.

que todo ello comporta, con márgenes de beneficios y salarios no relacionados con la productividad.

La **'Directiva de Servicios'** persigue, precisamente, el logro de varios objetivos importantes en el ámbito de la Unión Europea. En primer lugar, la supresión de los obstáculos y trabas que limitan de forma desproporcionada o injustificada el acceso y el ejercicio de las actividades de servicios a las que dicha Directiva afecta (ver **recuadro**). En segundo lugar, simplificar los trámites y procedimientos que deben cumplir las empresas de servicios para poder operar, facilitando a los emprendedores toda la información necesaria para que puedan hacerlo tanto en su país como en todo el ámbito de la UE. Tercero, avanzar en la armonización de toda la normativa de servicios a nivel europeo y reforzar la protección y los derechos de los consumidores y usuarios de servicios en la Comunidad. En definitiva, la Directiva pretende dar un impulso decisivo al logro de un auténtico 'Mercado Único de Servicios'.

España ha dado ya los primeros pasos

Como se indicó en la introducción, España aprobó en las últimas semanas de 2009 dos leyes que abren el ca-

mino hacia la completa transposición de la Directiva de Servicios a la normativa legal española. La primera de ellas —la llamada **Ley 'Paraguas'**— tiene carácter horizontal y constituye el marco de referencia para toda la regulación presente y futura del sector servicios. Establece, como régimen general, la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio. Inaugura, asimismo, un sistema regulatorio en el que se suprimen las autorizaciones previas para ejercer, que sólo podrán mantenerse si no son discriminatorias o si están justificadas por una razón imperiosa de interés general. La ley establece también que en todos los trámites se aplicará el silencio administrativo positivo y no deberá considerarse necesaria una autorización cuando una simple comunicación o una declaración responsable del prestador del servicio sea suficiente. Además, las autorizaciones y declaraciones responsables tendrán una duración indefinida y efectos en todo el territorio español. El texto de la ley incluye un capítulo dedicado a la prestación de servicios por parte de prestadores de otros estados comunitarios, donde se aboga por la supresión de los obstáculos que impidan su actividad, y otro sobre la 'simplificación administrativa', en el que figura el mandato de que las administraciones públicas, AA.PP., (estatal, autonómicas, municipios) deberán eliminar los procedimientos y trámites que no sean necesarios, o sustituirlos por alternativas que resulten menos

gravosas para los prestadores de servicios. El texto se cierra con una llamada a la 'cooperación administrativa' entre los estados de la UE y también entre todas las AA.PP. del país.

La segunda norma legal ya aprobada —conocida como **Ley 'Omnibus'**— supone una mayor concreción, ya que modifica 48 leyes estatales y un buen número de decretos para adaptarlos a lo establecido en la Directiva. La ley afecta a diversas áreas de la Administración Pública: el consumo, los servicios profesionales, el empleo, los servicios industriales y de la construcción, la energía, los transportes y comunicaciones, la agricultura y el medio ambiente, y la sanidad privada. En ella se especifica la sustitución de las autorizaciones previas por meras comunicaciones o declaraciones responsables de inicio de la actividad por parte del prestador. Se eliminan, asimismo, los requisitos y obstáculos que restringen el ejercicio de forma innecesaria o desproporcionada, y se apuesta por la simplificación de los procedimientos administrativos mediante sistemas de tramitación telemática, supresión de las autorizaciones provisionales, y unificación de trámites de apertura y funcionamiento.

El Gobierno está preparando actualmente otra serie de cambios que afectarán a la normativa vigente y que deberían aprobarse en los próximos meses. Conviene subrayar, sin embargo, que muchas de las normas, reglamentos y requisitos que afectan a las actividades de servicios corresponden a las **comunidades autónomas (CC.AA.)**, que en bastantes casos tienen transferidas prácticamente todas las competencias, y a los **municipios**, que también han desarrollado una amplia actividad reguladora. En consecuencia, para avanzar seriamente hacia la liberalización y desregulación de bastantes servicios **es imprescindible la colaboración de ambos niveles administrativos con la Administración Central**. De hecho, las valoraciones preliminares sobre las normas que deben ser modificadas apuntan a que las CC.AA. tendrán que anular o reformar casi doscientas leyes autonómicas, más de 500 decretos y un elevado número de órdenes y resoluciones suyas que están actualmente vigentes. Por su parte, los municipios deben proceder también a la adecuación de las ordenanzas municipales relacionadas con los servicios afectados, como consecuencia del nuevo marco legal estatal, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y de los cambios en las normativas autonómicas sectoriales.

Ambos frentes —el autonómico y el municipal— son pues absolutamente claves para que el proceso de adaptación a la Directiva de Servicios sea un hecho. Y lo cierto es que, si bien algunas administraciones regionales están actuando con bastante rapidez, otras no lo hacen, y algunas han alegado la invasión de competencias para plantear

reservas y buscar vías que les permitan seguir aplicando sus propios controles.

Los cambios que la directiva implica en algunos sectores y actividades

La transposición efectiva de la directiva afecta a un amplio número de actividades de servicios, aunque con desigual incidencia. Tres áreas en las que se produce una notable simplificación de los trámites y requisitos que debían cumplir las empresas prestadoras de servicios son el turismo, el comercio y los servicios a la industria. A ellos se suman, como caso particular, los servicios de carácter profesional cuyo ejercicio está sujeto a las normas que establecieron algunos colegios profesionales.

En el caso concreto del área de **turismo**, se ha estimado que más de 250 autorizaciones que ahora existen deben ser eliminadas, sustituyéndolas por declaraciones responsables. Afectan, en particular, a las agencias de viajes y a determinados establecimientos hoteleros y servicios de restauración. Algunos requisitos antes exigidos quedan también anulados, como la exigencia de que las agencias de viajes ejerzan su actividad en exclusiva, que ahora podrán compartir con otras como: servicios de guías, visitas a parques y actividades vinculadas.

En el área de **comercio**, se estima que en más de 200 casos deben suprimirse las autorizaciones previas y los requisitos hasta ahora exigidos. Así, no estará ya sujeta al régimen de autorización la instalación de establecimientos comerciales y se elimina la obligación de que las franquicias y la venta a distancia deban inscribirse en registros especiales. En el terreno de los requisitos, se eliminan, por ejemplo, la exigencia de estudios de mercado previos como elemento condicionante para obtener la autorización para establecerse y la necesidad de homologar cada máquina expendedora de productos.

En los servicios destinados esencialmente al **sector industrial**, que incluyen la instalación y mantenimiento de ascensores, aparatos de presión, aparatos que utilizan el gas como combustible, y la realización de instalaciones eléctricas, se elimina un amplio número de autorizaciones y requisitos para la prestación de los servicios. Desde la óptica estatal, numerosas autorizaciones vigentes no son necesarias y tampoco se requiere disponer de un local con determinadas dimensiones o que ciertos operadores deban estar contratados a jornada completa. Las comunidades autónomas deberán revisar a su vez las reglamentaciones específicas que habían elaborado en función de sus competencias, respetando —como es lógico— la sal-

vaguarda de aquellas que se relacionen con el interés general, que en todo caso debe ser probado.

La Ley 'Omnibus' suprime asimismo un amplio número de regulaciones que, como antes se indicó, afectan desde la óptica estatal a la agricultura, los servicios sanitarios y al área de medio ambiente.

Las actividades profesionales y el papel de los colegios

El número de profesionales colegiados en España se estima que gira alrededor del millón de personas, a las que hay que añadir los asalariados que trabajan en los respectivos bufetes y despachos, que suman más de 430.000 personas⁵. El número de profesiones con colegios profesionales (estatales y/o autonómicos) se estimó en 87 hace algo más de un año⁶, lo que en bastantes casos implica la existencia de regulaciones sobre el ejercicio, las tarifas, las cuotas, etc. Por otra parte, hay alrededor de 140 profesiones 'reguladas', es decir, que exigen requisitos obligatorios de formación y/o necesidad de inscribirse en registros especiales (auditores, procuradores...), con los correspondientes costes de tramitación.

Este amplio ámbito de los profesionales está afectado —o deberá estarlo— por las reformas que comporta la Directiva de Servicios. Las organizaciones de carácter colegial tendrán que revisar sus estatutos y algunas prohibiciones y exigencias que existían deben anularse. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

a) Sobre la actividad profesional

Quedan eliminadas bastantes limitaciones al ejercicio profesional, como las restricciones a la publicidad que pudieran haberse establecido por vía colegial, la obligación de comunicar el ejercicio en territorios distintos del colegio donde el profesional esté inscrito, o las incompatibilidades (excepto las establecidas por ley). Asimismo se garantiza que las normas colegiales no impongan dificultades al ejercicio de las profesiones mediante fórmulas societarias, excepto si hubiera algo previsto al respecto en la legislación.

⁵ Un estudio pionero sobre las actividades profesionales colegiadas es el realizado por E. Mañas, M.L. Peinado y R. Llorente (2006): *Impacto en la economía española de las profesiones colegiadas: un estudio sobre la producción y el empleo*; Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 282 pp.

⁶ Es muy interesante e ilustrativo el informe de la Comisión Nacional de la Competencia sobre este tema, de septiembre de 2008.

b) Cuotas, baremos y visados

En este terreno el objetivo es liberalizar el ejercicio profesional y favorecer la competencia en beneficio de los consumidores y usuarios de servicios profesionales. Así, las obligaciones de visado colegial (que afectan a numerosas actuaciones de las profesiones técnicas y cuyo coste se traslada a los destinatarios de los servicios) serán eliminadas, si bien en los próximos meses el Gobierno debe establecer qué visados seguirán siendo obligatorios, dejando abierta la opción de un visado voluntario. Los colegios no podrán elaborar baremos orientativos sobre los honorarios profesionales, excepto en cuanto a la tasación de costas en los procesos judiciales. Las obligaciones de colegiación sólo se impondrán cuando esté justificado y resulte proporcionado y, en todo caso, la cuota de inscripción o colegiación no podrá superar los costes asociados a la tramitación de dicha inscripción. En el plazo de doce meses se prevé la aprobación de un proyecto de Ley que definirá los casos en los que la colegiación será obligatoria.

c) Nueva orientación de las actividades de los colegios

Un objetivo básico de la Directiva de Servicios es que todos los cambios que comporta su aplicación deben repercutir en beneficio del usuario y del libre ejercicio profesional. Por ello, las organizaciones colegiales deben orientar cada vez más su actividad a la protección de los intereses de los usuarios, lo cual implica reforzar los servicios de atención a los usuarios y a los colegiados, con obligación de atender sus quejas y de tramitarlas cuando corresponda. La transparencia en su funcionamiento (p.ej.: datos sobre gestión y actuaciones disciplinarias en favor de los consumidores) debe reforzarse, así como el uso de medios telemáticos para simplificar todos los trámites.

La 'Ventanilla Única' y la imprescindible cooperación de todas las administraciones

Uno de los instrumentos que la Directiva considera esenciales para el cambio que se persigue es el establecimiento de '*Points of Single Contact*' donde tanto los emprendedores como los usuarios de servicios puedan encontrar toda la información requerida sobre procedimientos y trámites para acceder o ejercer una actividad de servicios. En España, esto se ha instrumentado poniendo en marcha una '**ventanilla única**' virtual, que además de informar permite no tener que dirigirse a las distintas administraciones, ni desplazarse físicamente puesto que ofrece la posibilidad de realizar los trámites por vía tele-

mática. Este servicio está ya disponible en: www.eugo.es, si bien todavía no ha incorporado toda la información deseable.

La aplicación de la Directiva exige, como ya se ha indicado, la **coordinación y cooperación de todas las administraciones**, tanto dentro de cada país como por parte de todos los estados comunitarios. En el primer caso, los próximos meses permitirán calibrar si las comunidades autónomas y los municipios españoles cumplen con sus obligaciones y revisan y simplifican toda la farragosa normativa que afecta a los servicios, de acuerdo con la Directiva y las dos leyes ya aprobadas en España. En el segundo, hay que señalar que la voluntad y diligencia de los países en reformar su legislación ha sido bastante desigual. Un reciente estudio de la organización de Cámaras de Comercio Europeas⁷ muestra que varios países no cumplieron con el compromiso de transponer mínimamente la Directiva antes del 28 de diciembre (desde Austria a Polonia, pasando por Portugal y Eslovenia); que la 'ventanilla única' todavía no funciona y que la información está muy incompleta en bastantes de ellos; y, por último, que la simplificación administrativa que persigue la Directiva está todavía en sus inicios en gran parte de los países de la UE. Una queja generalizada se refiere al 'problema de la lengua', puesto que en bastantes países la información sólo se facilita todavía en la

lengua propia. Para solventar estos problemas se han establecido mecanismos de cooperación entre las administraciones públicas de los estados miembros, que se apoyan en una red de autoridades y coordinadores designados por cada país comunitario.

Aunque tiene cierta lógica que estos retrasos y problemas se estén produciendo, sobre todo en una fase histórica de crisis tan compleja como la actual, lo que parece evidente es que el 'cambio' o avance hacia un Mercado Único de Servicios no resulta nada fácil cuando se trata de 27 países, con sus propias estructuras legales y planteamientos diferentes. Por otra parte, dentro de los países también existen problemas internos específicos, como parece que ha ocurrido en Suecia y el Reino Unido en las relaciones entre la Administración Central y los municipios. En el caso concreto de España, la cooperación entre el Estado, las regiones y los municipios es esencial para que el proceso des-regulador sea efectivo, y está por ver —por deseable que sea— como se queman etapas con la mayor rapidez. El conjunto de reformas que afectan a los servicios no resolverán la actual crisis de la economía española, pero serán sin duda un elemento importante a medio plazo para mejorar la flexibilidad y la capacidad competitiva de la economía, además de beneficiar a los usuarios y consumidores.

⁷ EUROCHAMBRES: *Mapping the Implementation of the Services Directive in EU Member States*, febrero de 2010.