

REGULACION Y DESREGULACION DE LOS SERVICIOS

En este artículo, **Antonio Argandoña** analiza una serie de problemas relacionados con la regulación y la desregulación en el sector servicios. El autor discute, en la primera parte, las principales actividades reguladoras y las diferentes formas que la regulación adopta. Estudia después cinco subsectores cuya reglamentación presenta especiales características: telecomunicaciones, comercio al por menor, publicidad, profesiones colegiadas y seguridad privada. Finalmente, presenta unas breves e interesantes conclusiones. En un recuadro aparte, explica el profesor Argandoña los problemas actuales de «La liberalización del comercio mundial de servicios» (*).

INTRODUCCION

LA actitud de los economistas, de los políticos y del público en general acerca de la regulación, y en concreto de la regulación de los servicios, ha experimentado cambios importantes en los últimos años, debido a una amplia variedad de causas. La competencia, por ejemplo, es ahora mayor en muchos sectores, y su naturaleza ha cambiado. La prestación de servicios es ahora supranacional, en detrimento de la reglamentación por los gobiernos nacionales, al paso que esa globalización exige otro tipo de regulación. Las innovaciones tecnológicas han contribuido también a cambiar el objeto de la regulación. Ha mejorado nuestro conocimiento de las potencialidades y fallos tanto del mercado como del gobierno. Y la misma ideología intervencionista, común en los sesenta, ha dado paso a una manera de pensar más orientada hacia la libertad (1).

Se pasa aquí revista a algunos caracteres y problemas relacio-

nados con la regulación, desregulación y re-regulación en el sector servicios, con especial referencia a España. No pretendemos ser exhaustivos, sino más bien ofrecer un conjunto de argumentos e ideas que ayuden a clarificar los problemas, tomando ocasión de unos cuantos casos de estudio significativos. No se hace referencia a la regulación del transporte, por ser objeto de otro artículo en este mismo volumen, ni a la de las instituciones y mercados financieros, que han sido suficientemente tratados en años recientes en esta misma Revista (2).

En los últimos años, hemos presenciado cambios importantes en los objetivos e instrumentos de la política de regulación, también en los servicios. En un extremo, se privatizan las empresas públicas, en lo que constituye una *(des)regulación estructural*; pero en el otro extremo, y dado que la privatización supone un cambio en las reglas del juego, se intensifica la *(re)regulación de la conducta* de los nuevos actores.

En el primer extremo señalado,

se pueden privatizar (casi) todos los servicios públicos: no sólo los tradicionales —red ferroviaria, correos, telecomunicaciones, suministro de agua, gas y electricidad, limpieza urbana, etc.—, sino también los más próximos al ejercicio de la autoridad, como la seguridad y policía —incluyendo la protección de personas y edificios y el cuidado de las cárceles—, la administración —mediante la subcontratación—, la justicia —tribunales voluntarios, comisiones de arbitraje y negociación—, etcétera.

Y en el otro extremo, contemplamos numerosos cambios en el alcance y contenido de la regulación. En el mundo financiero, por ejemplo, las prolijas regulaciones acerca de las operaciones que puede llevar a cabo un banco, los tipos de interés que puede cobrar o pagar, los plazos permitidos a sus operaciones, etcétera, se han revelado contrarias a la eficiencia. Ahora bien, el riesgo de desestabilización de un sistema financiero totalmente libre aconseja introducir otro tipo de controles, de tal manera que se garantice una conducta competitiva y ética, la solvencia de la institución, el control de la política monetaria, etc. Una desregulación va acompañada de otra re-regulación.

POR QUE LA REGULACION

Por regulación entendemos «un conjunto de reglas generales o de acciones específicas, impuestas por la autoridad o por una agencia administrativa, que interfieren directamente el mecanismo de asignación de recursos en el mercado, o indirectamente, alterando las decisiones de demanda y oferta de los consumidores y de las empresas» (3).

La regulación se justifica, tradicionalmente, por alguna de las siguientes razones:

1) *Poder de mercado*. Porque la limitación en la competencia provoca una ineficiente asignación de recursos. El caso típico es el del *monopolio natural*: dado el tamaño del mercado, la tecnología empleada en, p.ej., la explotación de una red telefónica puede dar lugar a un coste marginal decreciente. En tal caso, la consecución del óptimo puede exigir que sea un solo productor el que atienda la demanda, con el consiguiente riesgo de que el precio sea superior al coste marginal, lo que nos aleja del óptimo paretiano, mientras que la imposición de un precio igual al coste marginal impide la cobertura de los costes totales de la empresa (4).

Las situaciones de monopolio natural son frecuentes en muchas empresas de suministros o servicios públicos —agua, gas, telecomunicaciones, electricidad, etcétera—, y también en transportes (ferrocarril, canales). Hay, además, otros muchos casos de *poder de mercado*, desde los monopolios provocados o sostenidos por la autoridad hasta un amplio elenco de barreras de entrada, actuaciones colusivas, etcétera. Y, desde el otro extremo, la defensa de la supuesta *competencia «excesiva»* (que sirvió para justificar, p.ej., algunas regulaciones financieras).

2) *Externalidades*. Cuando la actuación de un agente en el mercado genera efectos sobre otros agentes sin que exista una transacción económica entre ellos, no se cumplen las condiciones de máxima eficiencia económica. En los servicios no faltan situaciones de este tipo, como los efectos externos debidos a la investi-

gación o a la educación, o la congestión de líneas telefónicas o de vías de transporte. La defensa de la *intimidación del usuario* —muy importante en ciertos servicios— es una forma de protección de una externalidad.

3) *Internalidades*. Tienen lugar cuando en una transacción se generan para las partes costes o beneficios no incluidos en lo pactado. Se deben, habitualmente, a elevados costes de transacción, o a *información* insuficiente o *asimétrica* —cuando una de las partes no puede disponer de la información necesaria, o no puede evaluarla adecuadamente.

Las internalidades más estudiadas son las que hacen referencia a la *calidad*, a la *seguridad* y a la *sanidad* (5) del producto o servicio, y a la seguridad e *higiene* en el puesto de trabajo, pero hay otros muchos casos interesantes. En los seguros, por ejemplo, son frecuentes situaciones de *selección adversa* (el cliente que reúne las condiciones más desfavorables para el asegurador tiene incentivos mayores para suscribir el contrato) y *riesgo moral* (una vez suscrito el contrato, las conductas más arriesgadas son incentivadas). Otro conjunto de situaciones relevantes se da en las profesiones: si cualquier persona puede presentarse como médico, arquitecto o asesor financiero, el coste de adquirir información sobre sus cualidades profesionales puede ser muy alto para el cliente potencial.

4) Hay aún otros argumentos, como la *protección del empleo* o de *sectores nacientes* (más frecuente en la industria, pero no desconocido en los servicios), la defensa de la *soberanía del país* y de su identidad cultural (un argumento aireado en los debates sobre la liberalización del

comercio internacional de servicios), el equilibrio de la *balanza de pagos*, etcétera (6).

El esquema 1 recoge, de forma resumida, las principales *actividades reguladoras*, según sus objetivos, con especial referencia a los servicios. El esquema 2 desarrolla las diversas *formas de regulación* (7). La información contenida en ambos se solapa y, al mismo tiempo, no pretende ser exhaustiva.

LOS COSTES DE LA REGULACION

Aunque, en teoría, la regulación puede llegar a cumplir efectivamente sus objetivos sin coste alguno, en la práctica esto es imposible: todas las regulaciones presentan problemas y dificultades. Por ello, más que hacer un inventario de los costes de la regulación, procede comparar, en cada caso concreto, las *ventajas de la regulación* (la eliminación o la reducción del fallo del mercado) con sus *inconvenientes*. No nos estamos refiriendo, obviamente, a ciertas regulaciones que no tienen razón de ser, como la existencia de empresas públicas en sectores en que no hay fallo del mercado, o la introducción de controles burocráticos sin razón suficiente.

He aquí algunos de los problemas, dificultades y costes de la regulación que hay que tomar en consideración:

1) La regulación puede cambiar las motivaciones de los afectados, con resultados distintos de los esperados. Por ejemplo, la existencia de reglas de comportamiento en un servicio, o de estándares o normas de calidad, puede provocar el cumplimiento fiel de esas normas aunque no

ESQUEMA 1 PRINCIPALES ACTIVIDADES REGULADORAS

PROBLEMA	REGULACIONES BASICAS	REGULACIONES COMPLEMENTARIAS	COMENTARIOS
Poder de mercado			
Monopolio natural	Propiedad pública	Teóricamente son innecesarias	Forma tradicional de regulación del monopolio natural. No garantiza la información ni las motivaciones adecuadas.
	Empresa privada o pública regulada	Fijación pública de precios	Máximos, mínimos, fijos. En relación con costes, precios históricos, etcétera. Incluyen salarios, rentas, tipos de interés, etcétera. Problema: fijación de criterios para las tarifas. Riesgo de «captura» de la oficina reguladora por el monopolista.
		Subvenciones	P. ej., para suministros de teléfono o electricidad a zonas rurales, no rentables.
		Subvenciones cruzadas	Precio bajo de un servicio financiado con el precio alto de otro (manteniendo el monopolio en este último: poco aconsejable).
		Limitación del monopolio	P. ej., monopolio de la red (ferroviaria, telefónica, eléctrica, ...) y competencia en el uso de la red, o en el suministro de terminales, etcétera. Hace falta una reglamentación que asegure el libre acceso de los competidores a la red.
		Limitación de la entrada	Supuesto riesgo de competencia excesiva (ej.: <i>statu quo</i> bancario). Frecuentemente, ampara los intereses del sector.
	Libre competencia	Subsidios o regulación de precios	Cuando es socialmente más ventajoso tener varios oferentes, a pesar de los mayores costes. Suele exigir una regulación para impedir la colusión o monopolización del servicio.
	Franquicia o licencia competitiva		Licitación entre oferentes potenciales, para hacerse con el derecho a prestar el servicio en régimen de monopolio (temporal o permanente). Problemas: cuando hay inversiones cuantiosas que se pierden si no se renueva la licencia; posible colusión entre oferentes potenciales; indeterminación de la calidad cuando el precio es fijo; costes de negociación y de cumplimiento de la licencia, etcétera.
Monopolio, oligopolio barreras de entrada, otras limitaciones no naturales a la competencia	Política de competencia Apertura a la competencia exterior		Todas las acciones típicas de esta política: autorizaciones previas, declaración, acciones judiciales, ventajas a competidores potenciales, prohibiciones, etc.
	Supresión de la barrera		P. ej., cuando la barrera es legal.
	No hacer nada		Con economías de escala, si los mercados son contestables; con diferenciación de producto, si no constituye una barrera importante; con ventajas absolutas de costes, si proceden de la innovación y la eficiencia, etc.

ESQUEMA 1 (continuación) PRINCIPALES ACTIVIDADES REGULADORAS

PROBLEMA	REGULACIONES BASICAS	REGULACIONES COMPLEMENTARIAS	COMENTARIOS
Efectos externos	<i>Depende del tipo de externalidad</i>		
Congestión	Limitación del número de oferentes		Por razones técnicas. Ej.: reparto de frecuencias de radio. Problema: mantenimiento de la competencia. «Captura» por el regulado.
	Franquicia competitiva		Ya comentada.
	Regulación del derecho al servicio		Ej.: derecho de usuarios a conexión a una red (incluyendo los que prestan servicios de valor añadido), interconexión obligatoria de redes, etc.
	Impuestos/subsidios		Soluciones tradicionales
Otros efectos externos: (confianza)	Coefficientes de garantía o solvencia		
	Prestatistas de última instancia		
	Seguro de depósitos		
	Capital mínimo, etc.		
Internalidades	<i>Depende de la internalidad</i>		
Falta de información o información asimétrica	Legislación común sobre cumplimiento de los contratos		Poco práctica si hay dificultades para precisar qué es un mal servicio, si la responsabilidad del vendedor es limitada, si hay altos costes de reclamación judicial o el proceso es lento, etc.
	Estandarización de los contratos		Ej.: transporte, seguros, entidades financieras, etc.
	Estándares sobre el producto o servicio		De calidad, seguridad, sanidad, etc. Sobre producción, comercialización, ... Técnicos. Referidos a los <i>inputs</i> (ej.: titulación de los profesionales, horarios comerciales, ...). Referidos al servicio final (ej.: cobertura de un seguro). Sobre los resultados (emisión de contaminantes). Operaciones permitidas/prohibidas (ej.: bancos). Normas de higiene y seguridad en el trabajo, horarios laborales, etc. Regulación estatal. Regulación por estatuto (ej.: las normas de un colegio profesional adquieren fuerza legal). Autorregulación (por una asociación de productores, o por cada empresa, incluyendo «defensores del cliente», ...). (La autorregulación reduce los costes de regulación y de su seguimiento, garantiza una mayor proximidad al hecho controlado, mejor conocimiento de las circunstancias, mayor flexibilidad en la actuación, etc. Tiene el riesgo de «captura» por los regulados. Suele acompañarse de regulación oficial, en cuyo caso la autorregulación suele ofrecer unas reglas más estrictas y unos menores costes de seguimiento). Aprobación Previa (ej.: publicidad financiera). Información o declaración. Inspección. Denuncia. Los estándares no garantizan la satisfacción de la demanda, sino sólo el cumplimiento de la norma.

ESQUEMA 1 (conclusión) PRINCIPALES ACTIVIDADES REGULADORAS

PROBLEMA	REGULACIONES BÁSICAS	REGULACIONES COMPLEMENTARIAS	COMENTARIOS
	Normas de conducta		<p>Ej.: dentro de un colegio profesional. Ej.: Ley del Mercado de Valores (normas que deben observar los agentes).</p> <p>Riesgo de restricción de la competencia. No garantizan la calidad del servicio, sino sólo el cumplimiento de la normativa.</p>
	Licencias		<p>Son una forma de estandarización del servicio (por el lado de los <i>inputs</i>). Ej.: licencias de profesionales.</p> <p>No garantizan la calidad, sino sólo el cumplimiento de unos requisitos previos. Riesgo de restricción de la competencia.</p>
	Certificaciones		<p>Establecen diversos tipos de oferentes o de servicios, según ciertos criterios (ej.: <i>ratings</i> financieros; clasificación de hoteles, campings, cines, etc.).</p> <p>Proporcionan más información que las licencias, pero no garantizan mayor calidad del servicio, sólo el cumplimiento de unos requisitos.</p>
	Sometimiento a pruebas previas		<p>De los <i>inputs</i> (ej.: examen de cualificación de un profesional). De los productos (ej.: contenido, peso, resistencia, verificación de medicamentos, etc.).</p> <p>Pruebas públicas, privadas o a cargo de asociaciones de usuarios. Posible retraso en la oferta del producto o servicio. Posible barrera de entrada o restricción de la competencia.</p>
	Facilitar información		<p>Sobre los <i>inputs</i> (ej.: colegiación de los profesionales, requisitos de titulación). Sobre los <i>outputs</i> (ej.: etiquetaje: contenido, fabricante, fecha de caducidad, etc.). Sobre los precios (ej.: tipos de interés cobrados o pagados por las entidades financieras).</p> <p>Otras informaciones (ej.: información contable de empresas cotizadas en Bolsa; contenido de los contratos, etc.). Inscripción en registros.</p> <p>Voluntaria (marcas, franquicias, etc.). Obligatoria (subvencionada o no).</p> <p>Facilitada por el oferente. Facilitada por las autoridades. Facilitada por otras personas (ej.: asociaciones de usuarios, <i>ratings</i> financieros, auditorías, ...).</p> <p>Dificultades en la selección del tipo de información relevante para el cliente</p>
	Participación de especialistas		<p>Agentes de la propiedad inmobiliaria Sociedades y Agencias de valores. Notarios, etcétera.</p> <p>Garantías de los especialistas. Mecanismos de reclamación.</p>
	Reputación del oferente		<p>No es una reglamentación pública, pero cumple la misma función. Ejs.: marcas, franquicias, etc.; prestigio de los colegios profesionales, ...</p> <p>No siempre es un incentivo suficiente, suele acompañarse de la regulación formal.</p>

ESQUEMA 2 FORMAS DE REGULACION

REGULACION	CARACTERES
Regulaciones estructurales	Trata de crear condiciones que eviten las conductas indeseables, con normas sobre la propiedad, número de empresas, requisitos exigidos a éstas, actividades que pueden desarrollar, etcétera.
Propiedad pública (nacionalización)	Es la forma tradicional de regulación del monopolio natural. Se supone que elimina la necesidad de otras regulaciones, pero queda muy lejos del ideal de empresa pública movida por el interés común y dirigida con criterios de eficiencia. Actualmente, se tiende a la privatización, siempre que resulta posible.
Restricciones a la propiedad	Exclusión de socios extranjeros (por —supuestas— razones de seguridad nacional), limitación de participación (ej.: de bancos en otras entidades financieras), comunicación de participaciones (Ley del Mercado de Valores), etcétera.
Regulaciones de entrada	Limitación del número de oferentes: por razones técnicas (emisoras de radio o televisión); por supuesto riesgo de competencia excesiva (<i>statu quo</i> bancario); por presiones del sector (taxis). Se tiende a suprimirla, para fomentar la competencia. Requisitos para el desarrollo de una actividad (pago de la licencia fiscal, colegiación, titulación, obtención de una licencia o autorización, inscripción en un registro, etc.; condiciones del equipo —p. ej., en el transporte—; capital mínimo, etcétera). Tendencia a mantenerlos y aún a intensificarlos. Legislación antimonopolio (condiciones para la absorción, fusión, concentración, etc., de empresas). Legislación sobre el mercado de valores (información o limitaciones sobre el control de empresas, OPAs, etcétera). Legislación fiscal (ventajas para las fusiones y absorciones). Se mantienen, y aún proliferan. Condiciones especiales de ciertos sectores (servicios públicos, telecomunicaciones, instituciones financieras, educación, etcétera).
Regulación del derecho a desempeñar la actividad	Limitación del tipo de actividades que pueden llevarse a cabo (ej.: instituciones financieras, compañías de seguros, etcétera). Separación de actividades dentro de una empresa (ej.: para evitar la información privilegiada, para mantener la solvencia de instituciones financieras, para evitar la reducción de la competencia, etc.; por razones de higiene —venta de pan—, ...). Requisitos específicos para ciertas actividades (empresas de seguridad, transporte escolar, pirotecnia y armas de fuego, expedición y transporte de productos alimenticios, etcétera).
Regulaciones de la conducta	Hacen referencia a cómo se lleva a cabo la actividad regulada. Se prefieren a las estructurales: aunque éstas son más sencillas, imponen mayores costes y son más fácilmente un freno a la competencia y a la innovación. Por ello, la desregulación estructural (privatización, p. ej.) se acompaña de una re-regulación de la conducta.
Fijación de precios	Conectada a medidas de política social, o a la lucha contra la inflación, etcétera. Se tiende a abandonarlos, por su negativa incidencia sobre la eficiencia.
Establecimiento de estándares o normas del servicio, licencias, certificaciones, etc.	No siempre los estándares son la medida más apropiada. Puede ser preferible la legislación general (sobre calidad, fraudes, cumplimiento de contratos, etc.), acompañada quizás de procedimientos rápidos y baratos. La existencia de normas lleva a veces más al cumplimiento estricto de las mismas que a la debida atención del cliente. Los regulados prefieren los estándares, porque su cumplimiento les exime de responsabilidad; también la opinión pública los prefiere, por parecer que protegen mejor al usuario o consumidor. A veces son una barrera de entrada. Y cabe el riesgo de «captura» por los regulados. Gran desarrollo en años recientes.
Facilitar información	Muy utilizada, pero aún podría desarrollarse más, en sustitución de otras formas de reglamentación.

lleven a la calidad o a las condiciones de servicio deseadas, o supongan un freno a la innovación.

2) El modo de regulación empleado puede ser fuente de ineficiencias, bien porque afecte a las motivaciones (según se señala en el párrafo anterior) o porque introduzca restricciones a la conducta. Así, una regulación de precios basada en costes históricos será, con toda seguridad, ineficiente, como también un sistema de subvenciones cruzadas cuando exige el mantenimiento de una situación de monopolio (p.ej., cuando los beneficios de la explotación de una línea de transporte se utilizan para cubrir las pérdidas de otra).

3) Hay que considerar también los costes directos de la regulación, en tiempo o en dinero, para el productor, el consumidor, etcétera (incluyendo, p.ej., retrasos en la fabricación, sometimiento a controles, trámites administrativos, etcétera).

4) A veces, la regulación tiene efectos sobre la competencia. Así, la limitación de funciones de un intermediario financiero, o el requisito de colegiación de un profesional, pueden suponer una barrera de entrada. Para el consumidor o usuario, esto se traducirá en precios más altos, y para el productor, en una renta.

5) No hay que olvidar que ciertas regulaciones vienen exigidas por la existencia de otras regulaciones previas. Tal es el caso de la extensión del coeficiente de caja a un número cada vez mayor de pasivos y de instituciones, o de los controles de precios de ciertos bienes en empresas multiproducto o integradas verticalmente.

6) A menudo, la regulación

lleva consigo varios problemas y costes inherentes al proceso político. De este tipo es la proliferación de agencias u oficinas reguladoras, o la multiplicidad de instancias que intervienen en una misma regulación. O, en otro orden de cosas, los costes —privados y sociales— de la defensa contra la regulación, antes de que se introduzca; de la adaptación a ella y, a menudo, también del intento de su conservación, cuando, pasado el tiempo, se anuncia la desregulación. O la ineficiencia en las relaciones entre ciudadano, gobierno, agencia reguladora, regulado y consumidor o usuario, derivada de la diversidad de motivaciones y de los defectos de información. De este tipo es la dependencia del regulador respecto del regulado en cuanto a información y, como caso extremo, la «captura» de aquél por éste.

LAS POSIBILIDADES DE LA REGULACION Y DE LA DESREGULACION

A pesar de las privatizaciones llevadas a cabo recientemente en muchos países, avanzados o no, no se puede hablar de una tendencia única en el proceso de regulación y desregulación. Hemos adquirido una mayor conciencia de las funciones del mercado y de la regulación, de los fallos del primero y de los costes de la segunda. Y de ahí se derivan algunas tendencias que, sin ánimo de exhaustividad, exponemos seguidamente:

1) Siempre que resulta posible, se tiende a privatizar un sector de propiedad pública. Esto se lleva a cabo con diverso empuje e interés según los países y los sectores. En todo caso, se reco-

noce la inutilidad de la propiedad pública en sectores que no constituyen un monopolio natural, incluyendo diversas formas de transporte y comunicaciones y una amplia gama de industrias y servicios.

2) La privatización no se opone a la regulación, sino que más bien la exige. La ausencia de propiedad pública, en efecto, reclama alguna forma de reglamentación del sector que garantice la competencia, al menos cuando se trata de monopolios naturales.

3) Si hay un fallo del mercado, procede, en principio, una regulación. Esto, sin embargo, exige muchas cualificaciones, porque no toda regulación es igualmente eficiente, ni son los mismos sus efectos sobre los incentivos, los costes y la innovación. Por eso, se debe estudiar con detalle cada caso para encontrar el tipo de regulación adecuado y los mecanismos para que funcione bien.

4) Siempre que es posible, se prefiere la regulación de la conducta a la de la estructura, porque minimiza los efectos contrarios. Por supuesto, hay numerosas excepciones a esta regla.

5) Una vez introducida una regulación, los costes de su modificación pueden ser altos a corto plazo. De ahí que las regulaciones tiendan a «cristalizar» con el paso del tiempo, y que se generen mecanismos de mantenimiento de las regulaciones existentes. Esto debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar un sistema regulatorio, compaginándolo con la necesaria flexibilidad, sobre todo en las primeras fases de su introducción.

6) Se debe estudiar cada caso por separado, según sus cir-

cunstancias. Por ejemplo, hay motivos para separar las funciones de auditoría y consultoría, o las operaciones por cuenta propia y por cuenta ajena en algunos intermediarios financieros, pero no tiene objeto excluir de la banca comercial, p.ej., las operaciones de banca industrial.

7) Siempre que sea posible, es preferible un mecanismo de autorregulación (con o sin estatus público), o procedimientos internos (marcas reconocidas, reputación del oferente, etc.), más baratos y flexibles, apoyándolos, en su caso, con regulaciones que actúen como red de seguridad.

8) Finalmente, van ganando aceptación entre los expertos los mecanismos competitivos de regulación, como la subasta de licencias, la competencia entre oficinas reguladoras, etcétera.

CINCO CASOS DE ESTUDIO

El estudio de la regulación de los servicios resultaría extremadamente largo y farragoso si se intentase con cierto detalle. Aquí nos limitaremos a contemplar cinco sectores, con caracteres y problemas muy diversos, que nos sirvan para reflexionar sobre los problemas y las realidades de la regulación en el área que nos ocupa. El sector de *telecomunicaciones* combina razones de seguridad nacional e industria de punta con un progreso tecnológico muy rápido, que deja pronto obsoletas las regulaciones pasadas. El *comercio al detall* es un sector en rápido crecimiento y con intensos cambios, que chocan con una estructura tradicional. La *publicidad* refleja la importancia de la información y

unos mecanismos autorreguladores incipientes, pero muy interesantes. Las *profesiones* han sido reguladas desde antiguo con una estructura colegial, que permite «capturar» en favor de los asociados algunas de las ventajas derivadas de la limitación de la competencia; pero este sector está experimentando importantes cambios por la libre movilidad en la CEE. Finalmente, el sector de *seguridad* tiene también un crecimiento muy fuerte, motivado por el incremento de un efecto externo que justifica su regulación, que, no obstante, aún está incompleta.

1. Telecomunicaciones: un sector de punta

La regulación del sector de telecomunicaciones es particularmente interesante por la pluralidad de influencias que se dan en él.

1) Al país le interesa disponer de servicios abundantes, baratos y tecnológicamente avanzados, como *input* básico para otros muchos sectores. Esto aconseja su liberalización.

2) Es un sector en el que la investigación avanza continuamente, por lo que resulta atractivo para políticas de fomento de I + D, incluyendo la posible creación de ventajas comparativas artificiales. Según la situación del país, esto puede aconsejar políticas de liberalización o de protección; en España predominan las segundas, aunque con resultados muy discutibles.

3) Las economías de escala son importantes, aconsejando volúmenes de mercado superiores al que permite un país no pequeño. Ello aconseja acciones a nivel supranacional —por ejem-

plo, dentro de la CEE— que pueden chocar con actitudes nacionalistas.

4) Los gobiernos suelen intentar alguna forma de control, por razones de seguridad e independencia nacional, integridad social y cultural, etcétera.

5) Asimismo, suelen tenerse en cuenta otros factores, como la protección de la intimidad de las personas y la privacidad de las informaciones, el acceso a datos de interés público, etcétera.

El sector ha sido regulado detalladamente desde antiguo, si bien en años recientes ese proceso está siendo revisado ante la rapidez del progreso tecnológico (nuevos productos y servicios), la necesidad de conectar internacionalmente las redes (más aún con objetivos integradores, como el del mercado único europeo), el deseo de mantener la competitividad, etcétera.

La Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (8)

En España, la reordenación del sector tiene lugar a partir de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT), de diciembre de 1987. Sus principios fundamentales son: 1) garantizar el acceso y uso de los servicios de telecomunicaciones, considerando a esta actividad como un servicio público esencial de titularidad estatal (9), y 2) garantizar la defensa y secreto de las telecomunicaciones, como establece la Constitución.

La Ley enuncia como responsabilidades propias del Estado la coordinación y promoción de las actividades del sector, a partir de una planificación integrada de los servicios (Plan Nacional de Telecomunicaciones). El Estado se reserva la autorización de las in-

versiones en las redes de telecomunicaciones y la aprobación de las especificaciones técnicas que garanticen la eficiencia de los servicios y su infraestructura.

La LOT identifica los siguientes servicios de telecomunicaciones:

1) *Servicios finales*, que proporcionan una capacidad completa de comunicación entre usuarios, incluidas las funciones del equipo terminal, y que normalmente requieren elementos de conmutación (p.ej., teléfono fijo y móvil, telégrafo, télex, telefax, burofax, datafax, videotexto y videoteléfono). Estos servicios se prestan *en régimen de monopolio* (aunque los equipos terminales que cumplan las normas técnicas que se especifiquen podrán ser libremente adquiridos por los usuarios).

2) *Servicios portadores*, que permiten la transmisión de señales entre puntos terminales de la red, con independencia del tipo de comunicación que lleve a cabo el usuario. Son, pues, servicios de infraestructura para otros servicios finales y de valor añadido. Se explotan *en régimen de monopolio*, sometidos a ciertas *condiciones para la defensa del usuario*: a) cobertura de todo el territorio nacional con una calidad uniforme; b) compatibilidad en la prestación de servicios de las diferentes generaciones de equipos; c) acceso al servicio de todos los equipos que reúnan los requisitos establecidos; d) posibilidad de intercambio y envío de la información sin más limitaciones que las que establezca la ley; e) garantía del secreto de la información, y f) aplicación de tarifas homogéneas por servicios equivalentes (aprobadas por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones).

3) *Servicios de valor añadido*

que, utilizando como soporte los servicios finales o portadores, aporten nuevas facilidades o satisfagan nuevas necesidades de telecomunicación (acceso a información almacenada, envío, tratamiento, depósito y recuperación de la información, etc.). También pertenecen a este grupo los servicios que utilizan como soporte una red propia con la correspondiente concesión administrativa, y que llevan a cabo prestaciones que no pueden realizarse con los servicios finales o portadores existentes. Estos servicios se prestan *en régimen de competencia*, asegurando el cumplimiento de las especificaciones establecidas. Cuando se utilicen directamente conexiones a los servicios portadores, será necesaria una *concesión administrativa* (10).

4) *Servicios de difusión*, en los que la transmisión tiene lugar en un sólo sentido, desde el punto de emisión a varios puntos de recepción simultáneamente. Su gestión requiere *concesión administrativa* (11).

5) *Equipos terminales*. Son de libre adquisición por el usuario, siempre que hayan sido debidamente *homologados* (12) para su conexión y cumplan las *especificaciones* establecidas (13).

Como puede observarse, la LOT se ha inclinado por un esquema bastante intervencionista, que mantiene el régimen de monopolio en los servicios básicos (finales y portadores), y de concesión administrativa en algunos de los de valor añadido y difusión, dejando sólo liberalizados los de valor añadido y los equipos terminales (14), aunque sujetos a homologación, y todos ellos con la posibilidad de exclusión de la competencia en casos no especificados. Además de in-

troducir una incertidumbre que puede frenar la inversión, este esquema supone una marcha muy lenta hacia la liberalización a causa del poder monopolístico retenido por la CTNE y del gran poder discrecional reservado a la Administración, que puede dar un sesgo más o menos intervencionista a la interpretación de la LOT, según desee.

El papel de la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE) viene definido por el nuevo contrato que respaldará su monopolio de la red y de los servicios básicos (15). La CTNE también puede prestar servicios de valor añadido, en competencia con las empresas privadas, lo que exigirá las debidas garantías de igual acceso a la red y de ausencia de privilegios. La Ley prevé el traspaso a la Administración de ciertas reglamentaciones de instalaciones, redes y servicios que ahora corresponden a la CTNE, lo que resulta lógico al entrar aquélla en competencia con el sector privado en algunos servicios. La capacidad de la CTNE para mantener y garantizar la infraestructura para la prestación de servicios y la incorporación de tecnologías avanzadas es todavía una incógnita que su situación de monopolio de propiedad pública no despeja.

Las directrices comunitarias

La legislación española debe seguir, en este terreno como en otros muchos, las directrices de la Comunidad Económica Europea, que ha prestado particular atención a la política de telecomunicaciones de cara al mercado único de 1992 (16). Las líneas generales de esta política son:

1) Normalización y reconocimiento entre los diferentes países y apertura de los mercados pú-

blicos, con el fin de lograr un mercado común de equipos, tanto de red como terminales.

2) Proyectos de coordinación de los desarrollos futuros y de la infraestructura común, con prioridad para la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI), para las comunicaciones digitales móviles y para las de banda ancha.

3) Programa RACE, de I + D, destinado a la promoción de tecnologías para comunicaciones integradas de banda ancha.

4) Promoción de las prestaciones a las regiones menos favorecidas.

5) Elaboración de una política común europea que potencie y mantenga la competitividad del sector.

El *Libro Verde* de 1989 estableció una serie de propuestas para la consecución de los objetivos comunitarios (17):

a) Aceptación de la continuación de los derechos especiales de provisión exclusiva para las administraciones telefónicas en relación a la provisión y operación de la infraestructura de la red. Se reconoce así el monopolio público (y la actitud favorable de las autoridades nacionales para que continúe).

b) Aceptación de la continuación de los derechos especiales, o de provisión exclusiva, de un número limitado de servicios básicos. Esa exclusividad debe interpretarse con carácter restrictivo y revisarse periódicamente, y no puede suponer una ampliación del monopolio ahora existente.

La provisión exclusiva de algunos servicios parece un requisito necesario si se desea dar viabilidad económica a la red, tal

como se menciona en el apartado anterior. Nótese la interpretación restringida del concepto de oferta exclusiva por el operador de la red, que reduce el número de servicios reservados, separándose de la tradición europea del servicio público universal con monopolio natural (18).

c) La provisión libre, sin restricciones, de los demás servicios competitivos, incluyendo en particular los de valor añadido, en cada estado miembro y en el conjunto de la Comunidad.

Podría surgir aquí un conflicto entre el derecho de propiedad (pública) de la Administración sobre la red, y la extensión libre de su uso por los proveedores de servicios competitivos, que puede verse limitado por las condiciones impuestas por la propiedad. Esto exige una regulación estricta de los límites jurídicos de la propiedad reservada (infraestructura) bajo el criterio del interés económico general, lo que puede resultar difícil en un mundo en continuo progreso tecnológico.

d) Establecimiento de requisitos estrictos en relación con los estándares de la infraestructura de red y de los servicios suministrados, para conseguir la interoperabilidad total entre los países miembros.

e) Definición clara, por una directiva comunitaria, de los requisitos generales que las administraciones telefónicas impongan a los proveedores de servicios competitivos para el uso de la red, sobre estándares, frecuencias y tarifas.

f) Provisión libre, sin restricciones, de equipos terminales, sujetos sólo a su homologación. Se puede excluir la provisión del primer aparato telefónico (conven-

cional). El gobierno español manifestó su propósito de recurrir ante el Tribunal de Justicia de la CEE la propuesta de directiva sobre este tema presentada por la Comisión con fecha 7 de julio de 1989 (DOCE, de 17 de agosto).

g) Separación de las actividades operativas y regulatorias de las administraciones telefónicas. Esto viene exigido por el acceso libre a la red de los prestadores de servicios competitivos, que estarán sujetos a licencias, controles de homologación, distribución de frecuencias y vigilancia de las condiciones de uso de la red por una autoridad que debe ser distinta de la que competirá con ellos. No obstante, éste puede ser un requisito meramente formal si es, de hecho, la misma agencia la que controla ambas actividades.

h) Estricta revisión continua de las actividades comerciales de las administraciones telefónicas, para evitar la práctica de los subsidios cruzados. Para ello, las tarifas deben aproximarse, en lo posible, a los costes (lo cual no resulta de fácil implementación).

i) Estricta revisión continua de los proveedores de servicios competitivos, para evitar el abuso de posiciones dominantes (lo que puede chocar con la necesidad de una dimensión suficiente para aprovechar las economías de escala).

j) Aplicación plena de la política comercial común a las telecomunicaciones, para el mantenimiento de la competencia.

Dentro de la Comunidad se mantienen dos posturas discrepantes: por una parte, los partidarios de una liberalización casi plena (Alemania Federal, Gran Bretaña) y, por otra, los defensores de un servicio público po-

tente (Francia, Italia, España). No obstante, el 8 de diciembre de 1989 los ministros del ramo llegaron a un acuerdo para progresar en la línea de la liberalización de los servicios de telecomunicaciones, excluidos el teléfono y el télex, suprimiendo los derechos exclusivos a partir de 1991 (aunque podrán mantenerse en las redes numéricas y de integración). Se desbloquearon también las grandes líneas de la futura armonización de las normas del sector.

Conclusiones

A modo de conclusión, podemos señalar algunos puntos en los que este sector presenta mayor interés desde el punto de vista de la regulación:

— Se mantiene el monopolio en la propiedad de la red y en la prestación de ciertos servicios básicos, con la justificación del servicio público, del monopolio natural y de la defensa de otros intereses nacionales.

— Se regulan las relaciones del monopolio con los usuarios, bajo la figura del servicio público.

— Se liberalizan ciertos servicios (de valor añadido) y equipos para disfrutar de las ventajas de la competencia y del progreso tecnológico.

— En otros servicios, se recurre a la concesión administrativa.

— Se homologan los equipos y se someten a normas técnicas.

— Se establecen reglas que regulen el acceso de los prestadores de servicios competitivos a la red de propiedad pública, incluso en competencia con los servicios prestados por el titular de la red.

— Se separa la autoridad encargada de la regulación del sec-

tor de la propietaria de la red y explotadora de los servicios.

— Las normas deben sujetarse a las exigencias de los mercados internacionales y, sobre todo, a la consecución del mercado único.

— Continúan vigentes las reglamentaciones tradicionales —u otras específicas— sobre competencia.

— La LOT española está en la línea de las directrices comunitarias, aunque con un énfasis menor en la competitividad y en la coordinación con la CEE.

2. El comercio minorista: un sector tradicional

La regulación del comercio al detall

El comercio minorista ha cumplido desde antiguo una importantísima función social y económica, siendo objeto de regulación pública por varias razones. Primero, por la importancia de un abastecimiento regular y a precios razonables en un mercado en que suelen comerciarse bienes de primera necesidad, y que pesan notablemente en el índice del coste de la vida. Segundo, por la relevancia de la competencia en ese mercado, combinada con la tendencia del sector a reducirla y con la frecuente y fácil aparición de nuevos competidores. Y tercero, por la importancia de los efectos externos (salud, higiene, seguridad, etc.) y de la asimetría de la información, que han dado lugar a disposiciones sobre etiquetado y embalado, publicidad, precios, y otros muchos extremos (19).

También al comercio al *detall*

ha llegado la innovación, provocando cambios que afectan a su regulación. De un lado, el desplazamiento hacia *negocios integrados en grandes superficies* (del comerciante no especializado al especializado, autoservicio, superservicio, supermercado, hipermercado, etc.) ha cambiado notablemente las ventajas competitivas dentro del sector. Algunos de los cambios en la regulación tienen que ver con estos fenómenos, alrededor de cuestiones como el mantenimiento de la competencia, los horarios comerciales, el adecuado servicio al cliente y las demandas de protección de los comerciantes ya establecidos.

En segundo lugar, se han desarrollado las *estructuras asociativas* (establecimientos de descuento, cadenas y grupos de compras, etc.) y cooperativas, para aprovechar las economías de escala en el abastecimiento, el almacenamiento y la distribución. De nuevo surgen así cuestiones referentes al mantenimiento de la competencia que las autoridades locales, a través de la concesión de permisos y de los planes urbanísticos, pueden tratar de influenciar.

Tercero, el *progreso tecnológico* ha llegado también al sector, con numerosas manifestaciones: normalización y simbolización (códigos de barras); terminales de pago en puntos de venta (en colaboración con instituciones financieras); utilización sistemática del ordenador para las compras, control de almacén, operaciones financieras, etc., continuando en la línea de los cajeros electromecánicos y electrónicos; introducción y desarrollo de la venta a distancia (utilizando el televisor o un terminal de ordenador), que se suma a las tradicionales formas de venta por correo y a do-

micilio, que han conocido un nuevo auge; etc. Todo esto ha motivado también cambios en la regulación (por ejemplo, para garantizar la calidad de los productos anunciados en la venta a distancia, el mantenimiento de los precios, los plazos de entrega y la garantía de devolución, etcétera).

También *el consumidor* ha cambiado. Suele tener menos tiempo para sus compras, concentrándolas en los fines de semana y en establecimientos integrados, lo que afecta al *horario comercial*, uno de los puntos tradicionales de la reglamentación del sector (20). Ha aumentado también la preocupación por la calidad, lo que se traduce en reglamentaciones técnicas y técnico-sanitarias más exigentes.

El desempleo elevado ha dado lugar al florecimiento de la *venta ambulante*, que tiene también otras motivaciones. De ahí que se haya reglamentado detalladamente (21). A veces, el legislador ha tratado de restringir la venta ambulante para proteger al tendero tradicional; pero otras veces ha hecho de ella un complemento del comercio sedentario (Bélgica) o para la atención de zonas rurales (Luxemburgo). Las autoridades locales suelen regular las zonas autorizadas para el comercio ambulante, los puestos fijos en la calle, la venta en camiones, los mercadillos populares y ferias, etc. Finalmente, son importantes las reglas de seguridad e higiene y otras formas de protección del consumidor.

La reglamentación en España

En España, el sector ha sido objeto de reciente revisión, cuando las distintas comunidades autónomas —que tienen

transferida la competencia en este campo— han elaborado su legislación propia. No procede aquí detallar las regulaciones existentes, sino sólo señalar algunas de sus líneas maestras.

— La intervención directa en el sector se dirige, principalmente, a la ayuda para la modernización de las estructuras, estudio, financiación (subvenciones, crédito oficial y avales), asistencia técnica y formación profesional, fomento de movimientos asociativos, de las cooperativas y de la artesanía, etcétera (22).

— Se mantienen las actuaciones de intervención coyuntural en los mercados para asegurar el suministro, reducir los precios y combatir prácticas abusivas.

— En general, no se obstaculiza la evolución del sector hacia grandes superficies y comercios integrados, aunque no faltan actuaciones que intentan proteger al pequeño comerciante (de este tipo son algunas disposiciones limitando el horario comercial, liberalizado en 1985, y que fueron recurridas).

— Se establecen, como principios reguladores de la legislación comercial, la libertad de mercado (libertad de establecimiento y actuación, así como de circulación de mercancías) sin discriminación y la defensa del consumidor.

— El ejercicio de las actividades comerciales se sujeta a la concesión de licencias o autorizaciones administrativas, que se anotan en un registro. Las licencias suelen darse en el ámbito local, salvo para grandes superficies. No hay evidencia de que se utilicen las licencias como barrera de entrada, aunque el poder discrecional de las comunidades autónomas es más patente en las grandes superficies.

— Se establecen normas, más o menos detalladas, para las ventas especiales (en rebajas, de saldo, a pérdida, en liquidación, con descuento, con aplazamiento de entrega, ambulante, a domicilio, a distancia, en ferias, etcétera) (23). Las condiciones que se establecen tienen por objeto proteger al consumidor (aunque no cabe duda de que, a menudo, limitan la competencia).

— Las autoridades locales tienen un papel particular, tanto en la ordenación del territorio a efectos comerciales como en la regulación de las ventas ambulantes, ferias, etcétera.

— La protección del consumidor, en lo referente a salud, higiene y condiciones técnicas, se lleva a cabo mediante las reglamentaciones técnicas y técnico-sanitarias, de ámbito nacional, así como en otras regulaciones (24).

— Se consagra el principio de libertad de precios, salvo en los productos sometidos a otro régimen. Se establecen requisitos de publicidad del precio, tanto en las ventas ordinarias como en las de rebajas, saldos, etcétera.

— Los horarios comerciales suelen someterse a una limitación global por semana, con excepciones en períodos de rebajas, Navidad y Año Nuevo. Paralelamente a ellos, están las reglamentaciones sobre horarios de trabajo del personal, descanso dominical, etcétera.

— El sector no parece que vaya a estar sometido a una competencia relevante por parte de otros países de la CEE, salvo en lo referente a inversiones extranjeras, absorciones, etc. En general, la armonización con la legislación comunitaria se está llevando a cabo sin dificultades.

3. Publicidad: regulación *versus* autorregulación

La publicidad es objeto de regulación por varias razones. En primer lugar, facilita *información* acerca del producto o servicio, sus caracteres y condiciones, precio, etc.; en este sentido, tiene ciertos caracteres de un bien público, con efectos positivos, pero también potencialmente negativos. La regulación busca, pues, reducir los costes para el consumidor de una información falsa o inapropiada.

En segundo lugar, la publicidad anima o mueve a la compra de un bien o servicio; en este orden de cosas, la reglamentación atiende a las condiciones en que se produce el *impacto publicitario*: argumentos utilizados, uso de medios ilícitos, incitación (especialmente cuando se trata de niños o adolescentes), conformidad con valores estéticos, éticos, culturales o religiosos, etc. Estamos ante otro caso de efectos externos.

Finalmente, se trata de un medio de diferenciación del producto y de *acción competitiva*, lo que exige el sometimiento a las reglas de la competencia leal.

La regulación de la publicidad en España

En España, la publicidad está regida por la Ley 34/1988, General de Publicidad, de 11 de noviembre de 1988 (25), elaborada de acuerdo con la legislación comunitaria. Se recoge en ella un conjunto de supuestos de publicidad ilícita —que atenta contra la dignidad de la persona, o vulnera los derechos reconocidos en la Constitución, o resulta engañosa, desleal o subliminal— (tí-

tulo II) y las normas generales de la contratación publicitaria (título III). En esas situaciones, sería posible la aplicación de la legislación ordinaria, pero con costes elevados y resultados inciertos. La Ley intenta explicitar, de un lado, los efectos externos negativos —publicidad ilícita (26)—, y de otro, los caracteres de los contratos publicitarios, con objeto de reducir los costes de transacción.

El título IV de la Ley contempla los procedimientos que se pueden utilizar para obligar a cesar una publicidad ilícita o rectificar sus errores. Se trata de procedimientos lentos y costosos, de eficacia dudosa en muchos casos. Por ejemplo, ante un anuncio que una persona considere ilícito, el interesado solicitará por escrito al anunciante que cese en su acción; éste tiene tres días para hacerlo, pasados los cuales, si no accede a ello, el perjudicado podrá acudir a la jurisdicción ordinaria, previa justificación de haber efectuado la solicitud de cesación —art. 26—; a partir de ese momento, se sigue el procedimiento de los juicios de menor cuantía, con algunas pequeñas diferencias —arts. 29 a 31 (27).

La autorregulación

Es por ello por lo que, en muchos países, se han desarrollado formas de autorregulación de la publicidad, que reducen los costes de información y transacción. Se trata de organismos creados conjuntamente por los anunciantes, los medios y las agencias para su defensa ante la Administración, los consumidores y el público en general, mediante la consecución de estándares altos de moralidad, veracidad y responsabilidad social de la publicidad (28). Para ello, establecen sus propios códigos éticos (29)

y unas normas sencillas de atención de las reclamaciones (30).

El interés de un sistema de autorregulación es, como ya hemos señalado, su menor coste en términos de tiempo, recursos económicos e imagen. Ante una reclamación —a iniciativa de la propia oficina autorreguladora, de un usuario o consumidor, de una asociación de éstos, de un anunciante, etc.—, se solicita la información relevante por parte del anunciante, se estudia el tema y se dictamina la procedencia o no de la reclamación, facilitando, en su caso, los medios para una solución amistosa. En todo caso, queda abierta la vía judicial, en los términos previstos en la Ley General de Publicidad (31).

Como en todo caso de autorregulación, la clave está en el adecuado equilibrio entre los intereses de los autorregulados y los del público en general. A las agencias, medios y anunciantes les interesa un ambiente social favorable a la publicidad, sin protestas generalizadas ni actuaciones judiciales, que, además de ser costosas, deterioran la imagen del sector. Por ello, les conviene establecer reglas más exigentes que las legales y procedimientos rápidos para la resolución de conflictos sin llegar a la vía judicial. La autorregulación es, pues, un sustituto de la reglamentación.

Para el resto de los interesados —consumidores y usuarios, y sus asociaciones; otros anunciantes; etcétera—, la autorregulación también reduce costes. No obstante, su credibilidad es decisiva: si el organismo autorregulador se convierte en un medio de defensa gremial, deja de ser de utilidad; por otro lado, tampoco puede ser demasiado gravoso para los regulados. Por eso, las medidas de

autocontrol suelen potenciarse con las regulaciones oficiales: éstas constituyen un mínimo, o marco de referencia para el control privado, en tanto que éste supone un acicate para el procedimiento oficial.

En septiembre de 1989 el Instituto Nacional del Consumo (INC), junto con varias asociaciones de empresas publicitarias y organizaciones de consumidores, acordó establecer una comisión para el seguimiento de los contenidos publicitarios de radio, televisión y publicaciones periódicas, con un objetivo parecido al de la institución mencionada. En su constitución intervinieron la Federación Nacional de Asociaciones Provinciales de Agencias, dos organizaciones de consumidores —UCE y ASGECO— y los representantes del Instituto Nacional del Consumo y de la Dirección General de Medios de Comunicación.

4. Las profesiones: el impacto de la CEE

La existencia de información asimétrica, en asuntos en los que un error puede tener costes elevados, aconseja alguna forma de contrastación de la calidad del servicio. Esta es la justificación última de la regulación de los servicios profesionales, que, por estatuto legal, se delega en los colegios. Pero, al tratarse éstos de organismos de defensa de la profesión, surge un posible conflicto entre la protección del cliente y la del oferente del servicio. De ahí que en las profesiones la regulación —o autorregulación— vaya siempre acompañada de, por lo menos, un intento de restricción de la competencia (32).

Al propio tiempo, la autorregulación establece unas normas

ético-deontológicas, más o menos independientes de la reglamentación oficial, por las que la profesión ejerce su autocontrol e intenta excluir tanto las interferencias estatales como las demandas de nuevas reglamentaciones en defensa de los usuarios.

En nuestro análisis, tomaremos como referencia *la medicina*, tal como está reglamentada actualmente en España a través de la Organización Médica Colegial (OMC) (33). Esta es una corporación de derecho público, independiente de la Administración del Estado, cuyos fines son: 1) la representación exclusiva de la profesión médica, la ordenación de la actividad profesional de los colegiados y la defensa de sus intereses profesionales; 2) la salvaguardia y observancia de los principios deontológicos y ético-sociales de la profesión y de su dignidad y prestigio; 3) la promoción de la mejora del nivel científico, cultural, económico y social de los colegiados, y 4) la colaboración con los poderes públicos en la protección de la salud y en la regulación de la asistencia sanitaria (arts. 1 y 3 de los Estatutos).

La colegiación es obligatoria para todos los médicos que ejercen su profesión en cualquier modalidad, sea de forma independiente, en entidades públicas o privadas o al servicio de alguna Administración pública (artículo 1) (34). El acceso se consigue mediante la titulación de Licenciado en Medicina (arts. 35 y 37). Este es el medio empleado para resolver el problema de la asimetría de información (35), aunque sólo lo resuelve garantizando una calidad mínima: la del título universitario de acceso.

Para conseguir su finalidad en el plano regulador, el Colegio

debe garantizar ciertos estándares en la práctica profesional, así como procedimientos poco costosos de solución de conflictos. Lo primero se consigue a través de los códigos deontológicos (36) y las prohibiciones y deberes contenidos en los Estatutos (37); lo segundo, mediante sus procedimientos de sanción (38). Precisamente, la existencia de unos estándares elevados se utiliza como un medio para minimizar el recurso a otra vía de protección del cliente: la exigencia de responsabilidades ante los tribunales (39), que ha sido poco desarrollada en España, aunque va adquiriendo mayores proporciones en la práctica (con la oposición de los colegios, que actúan aquí como mecanismo de defensa de la profesión).

A cambio de ello, el Colegio recibe el monopolio de la representación y defensa de los intereses de sus colegiados. Es lógico, pues, que a la sombra de esa atribución se puedan desarrollar prácticas de restricción de la competencia (además de la persecución del intrusismo profesional). A modo de ejemplo, los colegiados deben solicitar autorización al Colegio para cualquier publicidad de sus actividades profesionales que deseen llevar a cabo (art. 43), norma que en el Código se convierte en simple prohibición (art. 65) (40), lo que lleva consigo una probable restricción de la competencia y una pérdida de información para el cliente (41).

En cuanto a los honorarios, aunque se parte del principio de libertad de precios (arts. 71 y 72 del Código), corresponde a los colegios provinciales la fijación de honorarios mínimos (art. 34, i, de los Estatutos), considerándose falta menos grave «el abuso manifiesto en la nota de honorarios

o que éstos sean inferiores a los establecidos como mínimos» (art. 64, 2.d, de los Estatutos; cfr.: arts. 75 y 76 del Código). La fijación de precios mínimos es una forma de restricción de la competencia. En otros colegios se dan normas orientadoras, no obligatorias, sobre honorarios. También es frecuente la prohibición de publicidad de los honorarios cobrados por los profesionales, con el mismo resultado de reducción de la competencia.

Las profesiones en la CEE

El art. 52 del Tratado de Roma declara la libertad de establecimiento para el ejercicio profesional en otro país de la Comunidad, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el propio Estado para el acceso a esa profesión (42). Asimismo, prevé el Tratado la libre prestación de servicios, sea desde el país propio a personas de otro país de la CEE, sea ejerciendo esos servicios en el otro país (43), que acompaña al derecho de los nacionales de un país a recibir servicios de profesionales de otro país de la Comunidad.

Lo anterior significa que el ejercicio de una profesión en España está abierto a los profesionales de otros países de la Comunidad que reúnan los requisitos exigidos en su país para su ejercicio (asimismo, los profesionales españoles pueden ejercer en el resto de la CEE). Obviamente, se les podrá exigir la colegiación en España, en identidad de condiciones con los españoles. Y esto no dejará de tener efectos sobre las profesiones, no por una avalancha de extranjeros que vengan a trabajar a España, sino más bien por un cambio en las técnicas, en la formación y en la competitividad.

Para facilitar la ejecución de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios dentro de Europa, la Comunidad ha dictado varias directivas que regulan ese derecho entre los médicos, enfermeros de cuidados generales, dentistas, veterinarios, comadronas, farmacéuticos, abogados (referido sólo a la prestación de servicios, no al establecimiento) y arquitectos. El criterio seguido ha sido el de reconocimiento del título nacional en cada caso.

El problema se ha trasladado así a la homologación de los estudios de rango superior a que se refiere la Directiva de 6 de diciembre de 1988, de reconocimiento mutuo de diplomas de educación superior, que establece la regulación común a todas las profesiones que no sean objeto de un tratamiento específico. Esta Directiva supone un cambio importante en la orientación de la armonización, que hasta entonces se había basado en directivas para cada profesión. En esa Directiva se establece la aceptación de los títulos y diplomas del otro país sobre la base de la confianza mutua, así como dos mecanismos de adaptación de la formación universitaria: de complemento de estudios de duración o contenido insuficiente (por ejemplo, para pasar de un título de tres años a otro de cinco), y de complemento para la práctica profesional (*stage*).

5. Seguridad privada: un sector nuevo en vías de regulación

El sector de la seguridad privada tiene interés para nosotros por tratarse de una actividad de reciente creación, en fase de crecimiento, y en la que la regulación es aún incompleta.

La adopción de medidas de seguridad produce efectos directos sobre la protección de personas y bienes; pero son también importantes sus *efectos externos*, que justifican su reglamentación. El cliente de un banco no desea ser sorprendido por un atraco mientras va a realizar sus operaciones financieras; el ciudadano sabe que las medidas de seguridad en una joyería o en el transporte de caudales mejoran la seguridad ciudadana. Pero la insuficiencia de las medidas de seguridad, o el mal uso de esos medios, pueden tener efectos aún más desagradables.

Originalmente, se consideró que correspondía a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado la garantía del orden y la seguridad de personas y bienes. Ahora bien, esa seguridad tiene mucho de bien privado —aunque con importantes efectos externos—; por ello, parece razonable la provisión privada de ese servicio en el mercado, sea por el propio usuario, sea por empresas especializadas, por obvias razones de coste y eficacia. Con la atribución al sector privado de la seguridad de bancos y cajas de ahorros, en 1974, se inicia el crecimiento del sector (excepto en lo que se refiere a medios físicos: cajas, cerraduras, etcétera, actividad que viene de antiguo).

Con el aumento de la inseguridad ciudadana, hace ya unos años, se ha desarrollado un importante sector de servicios privados de seguridad, que incluye en España a unas 1.600 empresas registradas —215 en 1980 (44). Los servicios prestados pueden clasificarse en: a) transporte y manipulado de caudales y valores; b) vigilancia y celaduría; c) producción e instalación de sistemas de seguridad, tanto físicos (cámaras acorazadas) como electró-

nicos (centrales de alarma, circuitos cerrados de televisión...); *d*) consultoría de seguridad (incluyendo selección, formación y reciclaje de personal para empresas no especializadas, y cursos y seminarios de seguridad).

Regulación de la seguridad privada

La regulación del sector es, por ahora, incompleta. Falta una Ley General de Seguridad, así como disposiciones específicas acerca de servicios tan importantes como la escolta de personas o los servicios de seguridad sin armas. Los criterios que parecen haberse seguido en la reglamentación son: responder a las necesidades de grandes sectores de usuarios y reglamentar las actividades que, de algún modo, pueden presentar conflictos con los cuerpos de seguridad del Estado, o que implican a éstos. Seguidamente revisaremos brevemente la legislación vigente (y la que aún falta).

1) *Medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos o privados.* Se regula en el Real Decreto 1.388/1984, de 4 de julio, que sustituye a las disposiciones anteriores sobre medidas de seguridad en bancos, cajas de ahorros y entidades de crédito, por una parte, y en platerías y joyerías, por otra. En concreto, se contempla la siguiente gama de servicios:

a) Servicios y medidas de seguridad en general, para toda clase de establecimientos industriales, comerciales o de servicios y entidades públicas o privadas (cap. I), establecidos obligatoriamente cuando «la naturaleza o importancia de la actividad, la localización de sus instalaciones, la concentración de sus clientes, el volumen de los fondos o valo-

res que manejen, el valor de los bienes muebles y objetos valiosos que posean, o cualquier otra causa justificada así lo hacen necesario» (art. 2).

Las medidas pueden consistir en: 1) la creación de un Departamento de Seguridad; 2) un servicio de vigilantes jurados, organizado por la propia empresa o entidad o contratado a una empresa de seguridad; 3) dispositivos de alarma y protección, debidamente homologados, y 4) la conexión de dispositivos de alarma con las centrales policiales o de la Guardia Civil.

b) Algunas entidades tienen un tratamiento especial. En concreto, los bancos, cajas de ahorros y demás entidades de crédito deben tener su propio Departamento de Seguridad, su servicio de vigilantes jurados (propio o contratado a una empresa de seguridad) y ciertos dispositivos de alarma, cámaras fotográficas, cajas fuertes de seguridad con apertura retardada, etc. —capítulo II— (45); las joyerías y platerías deben tener también los dispositivos de seguridad correspondientes (cap. III), y las estaciones de servicio, oficinas de farmacia, administraciones de lotería y administraciones de apuestas mutuas tienen asimismo su propia reglamentación (cap. IV).

c) Las empresas o entidades pueden organizar voluntariamente su propio Departamento de Seguridad (art. 3) o contratar un servicio de vigilantes jurados con empresas de seguridad (art. 4), excepto en los casos contemplados en los apartados *a*) y *b*) anteriores.

d) Se establecen medidas específicas para el transporte de fondos y efectos en vehículos especiales, bajo la protección de vigilantes jurados, y comunicán-

dolo a las fuerzas de seguridad del Estado en algunos casos (capítulo V).

2) *Prestación privada de servicios de seguridad.* Se regula en el R. D. 880/1981, de 8 de mayo, y en las órdenes de 1 de julio de 1981 y de 28 de octubre del mismo año. Se refieren a la prestación de esos servicios por las empresas beneficiarias de los mismos o por compañías especializadas.

Los servicios que se regulan son: *a*) vigilancia y protección de toda clase de bienes muebles e inmuebles; *b*) vigilancia y protección de certámenes, ferias, convenciones o actos similares; *c*) fabricación, desarrollo, comercialización y mantenimiento de aparatos y sistemas de seguridad; *d*) protección, conducción, traslado y manipulación de fondos, valores, caudales, joyas y otros bienes y objetos valiosos, y *e*) asesoramiento y planificación de instalaciones de seguridad (artículo 1 del R. D.).

Los trazos principales de la reglamentación de estas empresas de seguridad son los siguientes:

a) Inscripción en un registro especial (art. 2 del R. D., y sección 1 de la O. 28-10-81).

b) Requisitos de nacionalidad española y limitación de la participación de capital extranjero en ciertas actividades y servicios de seguridad (arts. 3 y 4 del R. D.). Las acciones deberán ser nominativas (art. 3) y se deberán comunicar a la Dirección de la Seguridad del Estado los nombres de los miembros del Consejo de Administración y del personal directivo, así como de los vigilantes jurados (art. 6 del R. D., y art. 18, O. 28-10-81). El Jefe de Seguridad, tanto en las empresas especializadas como en las que pro-

vean sus propios servicios de seguridad, deberá tener la conformidad de la Dirección de la Seguridad del Estado (art. 6 del R. D., y art. 18, O. de 28-10-81). Se pueden contratar personas extranjeras, pero con autorización especial (art. 19, O. 28-10-81).

c) No se establece un capital mínimo, sino sólo que «deberá ser suficiente para llevar a cabo los fines propuestos» (art. 5, O. de 28-10-81); pero si unos determinados recursos físicos y humanos, según el tipo de actividad (O. 1-7-81, y arts. 6 a 9, O. 28-10-81). Los requisitos mínimos son realmente reducidos; esto puede explicar el elevado número de empresas del sector, a pesar de los fenómenos de concentración ya señalados (46).

d) Los medios técnicos (aparatos, vehículos, equipos e instrumentos) deberán ser homologados (art. 8 del R. D.; art. 1, O. 1-7-81, y art. 8, O. 28-10-81). Las centrales de alarmas también deberán sujetarse a requisitos especiales de instalación, revisión y funcionamiento (arts. 9-13 del R. D., y arts. 14 a 17, O. 28-10-81).

e) Se regula el uso de vehículos blindados y vigilantes jurados para el transporte de fondos y valores (arts. 14 a 16 del R. D., y O. 1-7-81).

f) Las fuerzas de seguridad del Estado controlarán el cumplimiento de estas reglamentaciones (art. 17 del R. D., y sección IV, O. 28-10-81).

g) Los contratos firmados con los clientes se recogen en un registro especial, visado por la Policía (art. 17 del R. D., y art. 21, O. 28-10-81).

3) *Vigilantes jurados*. Se regulan por R. D. 629/1978, de 10 de marzo, y O. de 14 de febrero

de 1981, principalmente. Las reglamentaciones más relevantes son:

a) Se exige la nacionalidad española y una edad entre 21 y 40 años (art. 1 del R. D.), que puede extenderse a 55 años para los que pertenecieron a los cuerpos de Guardia Civil, Policía Armada o Policía Municipal (Disposición transitoria 1.^a) (47).

b) Se regula detalladamente la solicitud, comprobación de aptitud, nombramiento, ejercicios de tiro, condición física, uniforme, distintivo, licencia de armas, etcétera, de los vigilantes (R. D. 629/1978, R. D. 738/1983, de 23 de febrero, y O. 14-2-81).

c) Se limitan sus actividades a las entidades bancarias y crediticias, las empresas y organismos en los que se establezcan departamentos de seguridad, y las empresas de seguridad (art. 7, O. 14-2-81). De ahí el vacío legal que existe sobre el resto de las actividades de seguridad, ya mencionado.

4) *Guardas de seguridad*. No van armados, y se limitan al control del acceso de personas a instalaciones. No tienen capacidad legal para actuar en caso de atracos o robos. Su reglamentación, diferenciada de la del celador, está todavía por publicar.

5) *Guardaespaldas o escoltas*. Ya hemos señalado que esta actividad no está regulada, y no parece haber intención de hacerlo en breve.

6) *Autorregulación*. Como en casi todos los sectores, también las empresas de seguridad han organizado sus propias asociaciones: AES (Asociación de Empresas de Seguridad), especialmente integrada por instaladores de equipos, y APROSER (Asociación Profesional de Empresas

Privadas de Servicios de Seguridad). No obstante, tratándose de un sector nuevo, de gran crecimiento, sometido a fuertes procesos de concentración y muy afectado por la innovación tecnológica, no parece que vaya a desarrollarse un intenso proceso de autorregulación, ni es probable que, por ahora, puedan llevarse a cabo acciones proteccionistas importantes, salvo mediante su participación en la legislación futura, participación que en el pasado apenas ha tenido lugar (48). La creación de una imagen de calidad es muy importante para el sector.

Es de esperar, en el futuro, un desarrollo de las reglamentaciones que relacione la seguridad con el conjunto de instalaciones de los edificios, en la línea de los «edificios inteligentes», así como una mayor vinculación de las medidas de seguridad con el sector del seguro, rompiendo un olvido que se da en España, pero no en otros países (49).

CONCLUSIONES

La sensibilidad de las economías occidentales modernas hacia la regulación es un fenómeno relativamente reciente que tiene que ver con la conciencia de sus costes, la pérdida de eficiencia resultante de las reglamentaciones inadecuadas y una particular actitud hacia la injerencia de la autoridad en las esferas de acción propias de la persona. Pero, al propio tiempo, el conocimiento de los fallos del mercado deja en pie la necesidad de una acción positiva en este campo.

En años recientes, hemos asistido a un *cambio de énfasis* en las regulaciones. Las de carácter estructural, sobre todo las basa-

das en la propiedad pública, tienden a dejar paso a las relativas a la conducta, aunque con numerosas excepciones. En general, se prefiere dar información, estandarizar y homologar, a practicar intervenciones más directas. Y al mismo tiempo que se privatizan las empresas públicas, se someten a nueva regulación las estructuras resultantes.

Los *servicios son particularmente atractivos para el regulador*, tanto por su auge como por un conjunto de situaciones —calidad, asimetría de información, congestión, etc.— que suelen ponerse como ejemplo de una intervención necesaria. España no ha sido una excepción, y si hasta la década de los sesenta hubo más intervención que regulación, en años recientes la lectura de los diarios oficiales muestra el gran auge de la regulación de los servicios. La desnacionalización ha sido escasa, sobre todo si se compara con otros países, como Gran Bretaña, pero tampoco han proliferado las nuevas nacionalizaciones. El grado de regulación ha crecido considerablemente, en parte por imperativo de los tiempos y del desarrollo económico, pero también por la pervivencia de una mentalidad intervencionista (patente, p.ej., en las telecomunicaciones), que se manifiesta asimismo en el mantenimiento de un poder discrecional último, quizá con el propósito de no usarlo nunca, pero que pende siempre como espada de Damocles sobre los sectores afectados.

El *crecimiento de la regulación ha respondido más a intereses de los grupos afectados* que a una planificación racional de conjunto (y el sector de la seguridad puede servir de ejemplo). No raras veces ha sido una catástrofe o un suceso importante el que

ha provocado la regulación de urgencia de un fenómeno antes insuficientemente atendido (y hay muchos ejemplos de ello, desde la contaminación hasta los incendios en edificios públicos). Sea como fuere, la regulación ha ido extendiéndose a nuevos sectores, y también se ha adaptado a las nuevas circunstancias, no sin retrasos y costes (que a menudo hay que medir por el encarecimiento de los *inputs* o por el retraso en la adaptación del sector; y de nuevo las telecomunicaciones sirven de paradigma).

El acceso a las Comunidades Europeas está dando un *nuevo vigor al proceso regulador*. La CEE no es un paraíso liberal ni mucho menos, pero frecuentemente sus reglamentaciones son más racionales que las nuestras —o, al menos, menos intervencionistas. Sea como fuere, hay ya mucho adelantado en el proceso de armonización reguladora, incluso desde antes de 1986. Queda, sin embargo, mucho camino que recorrer, sobre todo porque la Comunidad está embarcada en ambiciosos proyectos de homologación y estandarización que nos afectan muy directamente. Los sectores en que la tarea es mayor, como las instituciones financieras y el transporte, son precisamente los que menos atención han ocupado en nuestro estudio.

La *regulación* acaba, en ocasiones, en *protección del sector*, como hemos señalado al hablar del comercio y de las profesiones. Sin embargo, la sensibilidad por la competencia lleva también a las autoridades y a la sociedad española a una actitud más liberal, a la que no es ajena la presión de la CEE y la competencia que, inevitablemente, nos llega de Europa.

El *consumidor* y el usuario se han hecho más sensibles a la calidad, a la seguridad, a la sanidad, a la protección de sus derechos, etcétera, en un movimiento lento pero continuado. Esta es ahora, quizá, *la más importante fuente de regulaciones en el sector de servicios*. Paralelamente, se tiende a liberalizar los procesos productivos y, sobre todo, la fijación de precios (un campo en el que, a pesar del progreso realizado, estamos aún muy lejos del mercado plenamente libre).

Finalmente, asistimos a dos procesos de *descentralización de la regulación*. Uno está conectado con el traspaso de competencias a las comunidades autónomas y a los entes locales, que ha provocado también una expansión de la actividad reguladora en años recientes, como muestra el crecimiento de los diarios oficiales autonómicos. El otro es la autorregulación, una medida a medio camino entre la regulación oficial y la protección del sector, que tiene interesantes resultados: mayor proximidad al fenómeno regulado, más flexibilidad, reglas más estrictas y menores costes de transacción y cumplimiento. Por ello, la autorregulación —junto con fenómenos como la «regulación a medida», o *yardstick regulation*, y la competencia entre oficinas reguladoras— va a seguir siendo un fenómeno digno de estudio en los años próximos.

NOTAS

(*) El autor agradece los comentarios de los profesores Jordi Gual y Joan Enric Ricart a un borrador de este artículo. Obviamente, ellos no son responsables de los errores que queden.

(1) Cfr. A. Argandoña: «Regulación y liberalización en la economía española», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 21 (1984).

(2) *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.ºs 3 (1980), 7 (1981), 9 (1981), 18 (1984), 19 (1984), 32 (1987) y 36 (1988).

(3) D. F. Spulber: *Regulation and markets*, Londres, MIT, 1989, pág. 37.

(4) No basta que el coste marginal sea decreciente para concluir que es procedente la regulación. Todavía puede ser socialmente preferible la existencia de varios oferentes con precios subvencionados. Además, el monopolio de la televisión puede abrirse a la competencia de la televisión por cable, y el monopolio de la red telefónica puede serlo a la producción de equipos, o a la venta de servicios de valor añadido, etcétera.

(5) La *seguridad* hace referencia al riesgo del uso del bien o servicio una vez (p.ej., que explote una bombona de butano o que se rompa el cable de sujeción de un ascensor), y la *sanidad*, a largo plazo (contraer enfermedades por vivir en viviendas malsanas o por consumir alimentos con ciertos aditivos).

(6) Aunque las medidas reguladoras y desreguladoras suelen tener efectos importantes sobre la distribución de la renta y de la riqueza, rara vez se toman con fines directamente redistributivos.

(7) Cfr. J. Kay y J. Vickers: «Regulatory Reform in Britain», *Economic Policy*, n.º 7, octubre 1988.

(8) He utilizado ampliamente la información recogida en J. Gual y J. E. Ricart: *Les potencialitats industrials de Catalunya en les tecnologies de telecomunicacions*, Barcelona, Divisió de Investigació, IESE, enero de 1989. La responsabilidad, no obstante, es sólo mía.

(9) No están incluidos los servicios privados prestados en una propiedad privada, sin conec-

ción exterior ni uso del dominio radioeléctrico público; las instalaciones de seguridad o intercomunicación en un inmueble o comunidad de propietarios, sin conexión con el exterior ni uso del dominio radioeléctrico público; los servicios de las compañías eléctricas o de ferrocarriles, en relación con su propia actividad y usando su propia red, y los que incorporan valor añadido y utilizan como soporte los servicios finales de telecomunicaciones.

(10) En algunos casos, el servicio puede excluirse del régimen de competencia si no hay iniciativa privada, si la dimensión óptima de la empresa imposibilita la competencia, o cuando lo exija el interés público o social del servicio.

(11) La televisión se considera un servicio básico de difusión, y se rige por una legislación distinta.

(12) Sobre normalización y certificación, véase el R. D. 1.614/1985, de 1 de agosto.

(13) Cuando las condiciones del servicio lo requieran, se podrán mantener algunos equipos terminales en régimen de monopolio.

(14) Al estar sujeta la homologación a la aprobación de los respectivos reglamentos técnicos, el retraso en su promulgación crea problemas adicionales a la industria nacional frente a la competencia extranjera. Otro problema puede derivarse de la escasez de medios técnicos y humanos de la Administración para llevar a cabo la tarea de homologación.

(15) La ley prevé que la CTNE pueda solicitar que algunos servicios sean declarados de utilidad pública en el futuro; de modo que el titular del monopolio puede ser el inductor de su ampliación.

(16) Véanse, principalmente, el Programa de Actuación de la Comisión en materia de Telecomunicaciones (18 de mayo de 1984) y el *Libro Verde* sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones (30 de junio de 1987).

(17) Cfr. E. Lera: «La política de telecomunicaciones y el mercado único europeo», *Boletín del Círculo de Empresarios*, n.º 42, 2.º trimestre, 1988.

(18) E. Lera. (*op. cit.*), critica estos principios en lo que pueden tener de pérdida de

dimensión y fragmentación de las redes, en detrimento de las economías de escala y del aprovechamiento conjunto de la I+D.

(19) Una forma de garantizar la calidad de los productos, muy desarrollada en años recientes, es la *franquicia*, en la que se aprovecha una marca, un *know-how* y unas especificaciones sobre contenidos y calidades para dar un mejor servicio al consumidor.

(20) En el comercio al *detall*, los horarios de trabajo suelen presentar diferencias notables con los de los establecimientos industriales, con su correspondiente reflejo en la regulación. Al propio tiempo, abundan los trabajos a tiempo parcial.

(21) En Holanda se exige, además, un curso de formación previo; en Luxemburgo se establece una edad mínima. Estos requisitos tienen bastante de barrera de entrada.

(22) Cfr. J. Casares: «Comercio interior», en *Enciclopedia de la Economía Española y Comunidad Económica Europea*, Barcelona, Orbis, 1985, cap. 99; y «Algunas reflexiones sobre la situación actual de la política de modernización del comercio interior», *Información Comercial Española*, 644, abril 1987.

(23) Por ejemplo, en las ventas en rebaja se limita su duración, e incluso la época del año en que pueden llevarse a cabo, se obliga a señalar el precio antiguo y el nuevo, se exige que no sean productos adquiridos especialmente para esa venta, que no estén deteriorados, etc. (los productos deteriorados o en desuso se pueden vender como saldos, especificando esas condiciones).

(24) Por ejemplo, se suele prohibir la venta domiciliar de productos alimenticios no enlatados; se establecen condiciones particularmente exigentes respecto de la comercialización de pan, confiterías y pastelerías, helados, aceites y grasas, pirotecnia, etcétera.

(25) Ciertos bienes y servicios están sujetos a regulaciones específicas: bebidas alcohólicas, tabaco, materiales y productos sanitarios, medicamentos, estupefacientes, etc. En algunos de estos casos se prevé un régimen de autorización administrativa previa (art. 8.º, 1); en otros, se prohíben ciertas formas de publicidad (artículo 8.º, 4 y 5).

(26) Se distinguen varios supuestos. *a)* La publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución. *b)* La publicidad engañosa, que induzca o pueda inducir a error, pudiendo afectar al comportamiento económico del usuario, o que perjudique o sea capaz de perjudicar a un competidor, así como la que silencie datos fundamentales de los bienes, actividades o servicios, cuya omisión induzca a error. *c)* La publicidad desleal, que provoque el descrédito, denigración o menosprecio de otras personas o empresas, o de sus productos; o que induzca a confusión con otras empresas o sus productos; o que haga uso injustificado de la denominación, siglas, marcas o distintivos de otras empresas o instituciones; o que sea contraria a las normas y buenos usos mercantiles, así como la publicidad comparativa, cuando no se apoye en características esenciales, afines y objetivamente demostrables de los productos o servicios. *d)* La publicidad subliminal, que, mediante técnicas de producción de estímulos de intensidades fronterizas con los umbrales de los sentidos o análogos, pueda actuar sobre el público destinatario sin ser conscientemente percibida (arts. 3 a 7).

(27) Las condiciones para la rectificación son similares (art. 27).

(28) En España existe Autocontrol de la Publicidad, una entidad privada sin fines lucrativos, independiente de la Administración, creada en 1977 por empresas anunciantes, medios informativos y agencias de publicidad, con el patrocinio de la Asociación Española de Anunciantes y del Instituto Nacional de Publicidad.

(29) En España los hay sobre publicidad de productos alimenticios, de bebidas alcohólicas, publicidad que afecta al niño, etc. Estos códigos tienen la ventaja de su fácil revisión cuando cambian las circunstancias, lo que difícilmente puede llevarse a cabo en la legislación.

(30) Aparte de otros servicios: dictámenes sobre campañas, asesoría previa, etcétera.

(31) En ocasiones, el organismo autorregulador disfruta de atribuciones propias de la Administración, recibidas por estatuto.

(32) No todas las profesiones lo consiguen,

por supuesto. En definitiva, se debe tratar de servicios de demanda rígida, esto es, sin sustitutos próximos, sea porque la ley los excluye, sea porque se restringe efectivamente la entrada, o por otras razones. A largo plazo, sin embargo, es probable que, salvo monopolio legal, aparezcan siempre sustitutos.

(33) Cfr. Real Decreto 1.018/1980, de 19 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Organización Médica Colegial y del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos (en adelante, Estatutos).

(34) Esto no ocurre en todas las profesiones.

(35) La mejora del nivel profesional de los colegiados es, teóricamente, otro medio para conseguir este fin, aunque resulta poco relevante en la práctica.

(36) Cfr. *Código de Deontología Médica*, Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, abril 1987 (en adelante, Código).

(37) Las prohibiciones incluyen: ofrecer la eficacia garantizada de procedimientos curativos o de medios personales que no hubiesen recibido la consagración de entidades científicas o profesionales médicas de reconocido prestigio; utilizar las recetas como medio de anuncio de preparados o de empresas farmacéuticas; vender o administrar a los clientes, utilizando su condición de médico, medicamentos de producción propia; prestar su nombre para actividades que no asesoren o dirijan personalmente; aceptar remuneraciones o beneficios en concepto de comisión; realizar prácticas dicotómicas; emplear para el tratamiento de sus enfermos medios no controlados científicamente y simular o fingir la aplicación de elementos diagnósticos y terapéuticos; etc. (art. 44; véase también Código, cap. X). Todas estas prohibiciones están más o menos directamente relacionadas con la información asimétrica.

(38) Estatutos, título VIII.

(39) Cfr. Ley 26/1984, de 10 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, además de la legislación penal o administrativa relevante.

(40) Cfr. Código, cap. IX.

(41) El mismo significado tiene la prohibi-

ción de emplear reclutadores de clientes (art. 44, e, de los Estatutos).

(42) Con algunas limitaciones: cuando el ejercicio de la profesión implica un poder público o cuando haya razones de orden, seguridad o salubridad pública.

(43) Se deben cumplir los requisitos exigidos (con carácter general y ordinario) en el país en que se ejerce la profesión, sin que ello pueda dar lugar a discriminación por razones de nacionalidad o residencia. Se reconoce también el derecho a hacer viajes para prestar esos servicios (o del cliente para recibirlos), y a convertir en la divisa propia y repatriar los fondos obtenidos en el ejercicio profesional (Directiva 63/340, de 31-5-63); asimismo, el derecho a establecer un vínculo profesional estable con el cliente, y a crear establecimientos filiales. Se suprimen también otras formas indirectas de discriminación, como la exigencia de autorizaciones especiales, cartas de identidad particulares, etc. Los servicios de transporte, banca, seguros, etc., se regulan separadamente.

(44) Aunque se han llevado a cabo numerosas fusiones y absorciones entre ellas.

(45) La seguridad y protección de establecimientos financieros había sido ya objeto de disposiciones anteriores, desde un Decreto de 4 de mayo de 1946.

(46) Las empresas grandes del sector solicitan una mayor exigencia en los requisitos de capital y medios materiales y humanos, lo que las favorecería frente a las empresas pequeñas. En el pasado, se han dado casos de empresas más o menos «sumergidas».

(47) La limitación de edad ya sugiere que el empleo en el sector es más bien transitorio. Los costes de formación son elevados.

(48) El R. D. 1.338/1984 contempla, en su disposición adicional 2.ª, la creación de comisiones mixtas para la elaboración de criterios para lograr la necesaria coordinación entre los interesados en la seguridad, con participación de las asociaciones de empresas.

(49) En España, las compañías de seguros no suelen conceder primas más bajas a las empresas dotadas de adecuadas medidas de seguridad. Esto encarece el seguro y desanima la adopción de este tipo de medidas.