

MÁS COMPETENCIA Y DESREGULACIÓN EN LOS SERVICIOS

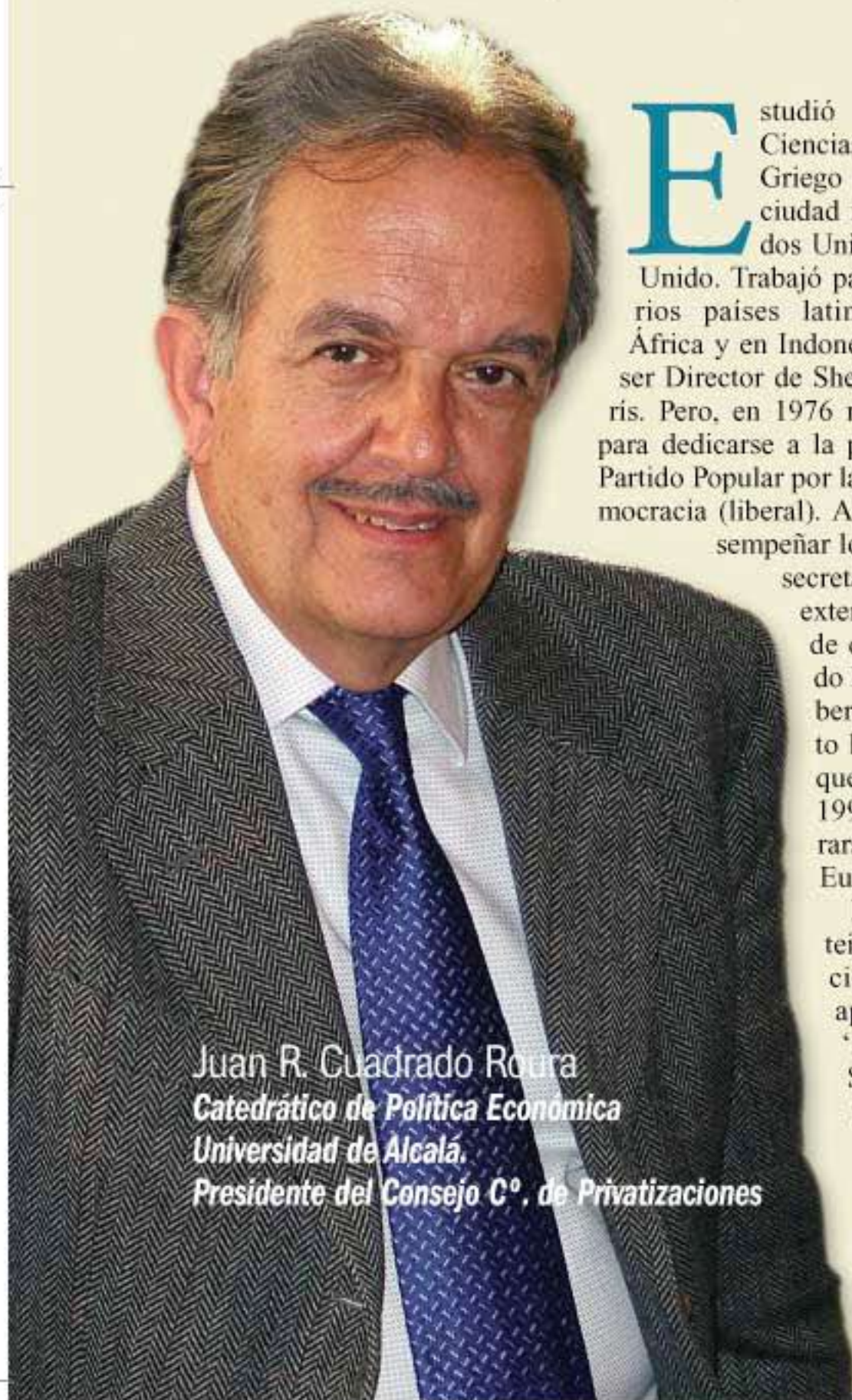
El que fue Comisario Europeo responsable del Mercado Interno y de la Unión Aduanera, el holandés Frederik Bolkenstein, ha sido probablemente uno de los miembros de la Comisión que más críticas y controversias ha generado en los últimos años. Nació en Amsterdam en 1933 y sus amigos lo llamaban simplemente Frits. Es un hombre realmente polifacético y con una amplia experiencia profesional y política.

Estudió nada menos que Ciencias Exactas, Física, Griego y Filosofía en su ciudad natal, en los Estados Unidos y en el Reino Unido. Trabajó para la Shell en varios países latinoamericanos, en África y en Indonesia, hasta llegar a ser Director de Shell-Química en París. Pero, en 1976 regresó a Holanda para dedicarse a la política dentro del Partido Popular por la Libertad y la Democracia (liberal). Allí, además de desempeñar los puestos de Subsecretario de comercio exterior y de Ministro de defensa, fue elegido líder del partido liberal en el parlamento holandés, posición que abandonó en 1999 para incorporarse a la Comisión Europea.

Frederik Bolkenstein era muy consciente de que la aprobación de la 'Directiva sobre Servicios', de cuya preparación se responsabilizó dentro de la Comisión a partir

de 2002, no iba a ser un camino de rosas. A partir de un planteamiento muy ambicioso, él y su equipo elaboraron un texto que propugnaba una amplia liberalización de los servicios dentro de la Comunidad, con objeto de que los proveedores de la mayor parte de las ramas de servicios pudiesen operar en cualquiera de los países miembros con el mínimo de obstáculos posible. A finales de 2003 el texto estaba listo, aunque su contenido apenas había trascendido fuera de los edificios de la Comisión. Y en enero de 2004, Bolkenstein tuvo la satisfacción de comprobar que la Comisión Europea aprobaba -aparentemente por unanimidad, aunque con algunos cambios- el texto de la Directiva, que pasó a ser conocida como 'Directiva Bolkenstein'. Un texto que debía conducir a 'desregular' la circulación de los servicios en el interior de la Unión Europea e impulsar una amplia revisión y simplificación de de las normas reguladoras del sector que cada país tuviese establecidas.

Pero, había dejado ya su puesto de Comisario cuando el debate y la oposición a la Directiva por parte de algunos gobiernos -Francia, Holanda y el Reino Unido, en particular- empezaron a alcanzar ya niveles muy altos. A ellos se sumaron -como era lógico esperar- algunos *lobbies* europeos en defensa de



Juan R. Cuadrado Roura
Catedrático de Política Económica
Universidad de Alcalá.
Presidente del Consejo Cº. de Privatizaciones

los intereses de las empresas afiliadas, y tampoco faltó la protesta de los ciudadanos, movilizadas por los sindicatos y algunos partidos, que hizo, por ejemplo, que el 14 de febrero de 2006, unas 40.000 personas se manifestasen contra la 'Directiva Bolkenstein' ante la sede del Parlamento Europeo en Estrasburgo.

Una larga historia... de retrasos

Antes de comentar las implicaciones de la citada Directiva conviene subrayar que se trata, sin duda, de un hito importante en el proceso de avance hacia un Mercado Único de Servicios. Un proceso que se ha caracterizado por su extraordinaria lentitud y que durante largos períodos ha estado incluso prácticamente detenido.

Como prueba de lo anterior baste recordar que el Tratado de Roma, de marzo de 1957, auténtica carta de fundación de lo que hoy llamamos Unión Europea, establecía ya claramente que la Comunidad Económica tenía como objetivo el desarrollo de un mercado común fundado en las cuatro grandes libertades de circulación: de mercancías, de personas, de servicios y de capitales. Este compromiso permitió que durante la década de los sesenta se llevasen a cabo importantes avances en cuanto a la libre circulación de bienes y manufacturas dentro de la Comunidad y la reducción de sus aranceles. Pero, a lo largo de dicha década este impulso se fue diluyendo progresivamente hasta casi detenerse por completo sin que la liberalización comercial llegase a afectar a la mayor parte de las actividades de servicios.

Quince años después, en 1985, se planteó la necesidad de impulsar la integración europea y profundizar en la



Se ha liberalizado el mercado de la energía.

efectividad del mercado interior, a cuyo efecto, y bajo la batuta del entonces Presidente de la Comisión Jacques Delors, se preparó y aprobó el Acta Única Europea, que entró en vigor en julio de 1987, es decir, tres décadas después de la fundación de la entonces llamada Comunidad Económica Europea. Entre otros objetivos, el Acta incluía compromisos para impulsar la armonización de las normas que los distintos países comunitarios tenían establecidas en relación con la prestación de los servicios 'de mercado', con objeto "de avanzar de forma decidida hacia una normativa común para las actividades que integran este sector". Gracias a ello se lograron algunos acuerdos y se diseñaron medidas que debían haberse aplicado en todos los países miembros, pero 15 años más tarde (en 2002) un informe preparado en el seno de la propia Comisión Europea reconocía que los logros alcanzados habían sido muy escasos y que seguían existiendo un gran número de barreras -físicas, técnicas, legales, impositivas, etc.- que impedían la realización de un auténtico 'mercado común de servicios'.

Este fue el motivo por el que se decidió la preparación de una Directiva Marco sobre Servicios, de la que se responsabilizó quien había propuesto dicha iniciativa, el Comisario F. Bolkenstein, y cuya primera redacción se aprobó por parte de la Comisión en enero de 2004. Sin embargo, todavía tuvieron que transcurrir más de dos años hasta su aprobación definitiva como Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Las posiciones de algunos gobiernos y las presiones de los *lobbies*, temerosos de perder las situaciones de privile-

gio que habían conquistado y de las que disfrutaban sus afiliados, determinaron que el texto aprobado fuese bastante más suave que el de partida, tanto por la exclusión de algunas actividades como por la poda que sufrieron ciertos compromisos (por ejemplo, el relativo a la aplicación del principio del país de origen del proveedor de servicios en cualquier otro país europeo). Lo cual no significa que los efectos reales que acabará suponiendo la transposición de la Directiva a la legislación de los países comunitarios vayan a ser escasos o nulos. Todo lo contrario. Lo que cabe prever es que los cambios que va a comportar la aplicación de dicha Directiva acabarán teniendo un gran impacto social y laboral en toda la Unión Europea, rompiendo el plácido *status quo* de muchas empresas y profesionales que hasta ahora vivían en buena parte al margen de la competencia y del mercado, amparados por normas y reglamentos que impedían o dificultaban la 'entrada' de posibles competidores, nacionales y de otros países. Este ha sido el papel, en bastantes casos, de los colegios profesionales, o de las exigencias de requisitos para abrir una agencia de viajes o una academia de conducción, por ejemplo, como ha venido sucediendo en España.

Aclaremos, en cualquier caso, que la Directiva de Servicios no afecta a todas las ramas de este sector. En algunos casos, como los de la banca y otras entidades financieras, así como en determinados modos de transporte, porque ya existen otras directivas europeas que afectan a estas actividades. En otros porque se trata de servicios de carácter social que se estima que no deben regirse por criterios de mercado y de libre competencia, como suce-

de con la Seguridad Social. Y en otros, por último, porque las presiones ejercidas a escala europea lograron que algunas actividades quedasen finalmente excluidas del ámbito de la Directiva, como las farmacias, los notarios y otros. En cualquier caso, más del 50% de las ramas de servicios de mercado quedan afectadas por lo dispuesto en la Directiva.

La traslación de la Directiva a la legislación española

A partir de su aprobación, los países comunitarios han tenido tres años para transponer los principios y disposiciones de la nueva directiva a su normativa interna. Los objetivos básicos a alcanzar son, por una parte, reducir los obstáculos a la entrada de nuevos competidores en todos los servicios implicados y, por otra, eliminar las dificultades para

“Reducir los obstáculos a la entrada de nuevos competidores en todos los servicios implicados”

el comercio de servicios y avanzar hacia una armonización a escala comunitaria de las regulaciones y normas sobre servicios. A estos efectos, las tareas que los países y la propia Comisión deben llevar a cabo se concretan en tres grandes líneas de actuación:

1º) Todos los países comunitarios tienen que empezar a revisar a fondo su propia legislación sobre las actividades de servicios, con objeto de 'limpiar' toda su normativa de cualquier tipo de regulaciones innecesarias y de eliminar los trámites y complicaciones administrativas establecidos para el ejercicio de tales actividades.

2º) Todos los países deben poner en funcionamiento *Points of Single Contact* (PSC), es decir, lugares donde se facilite toda la información que necesitan los proveedores de servicios, indicando los procedimientos para poder ejercer y operar sin necesidad de tener que recurrir a los organismos, entidades y profesionales para darse de alta, obtener permisos, licencias, etc. El 'centro de información' debe incluir de forma integrada toda la información del Estado, la región y el municipio, que pueda afectar a libre ejercicio de las actividades afectadas.

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

toridades, de forma que el avance hacia un mercado interno de servicios sea realidad en toda la UE y que no existan discriminaciones entre países. El instrumento (IMI-*Internal Market Information System*), que ya está siendo testado, consiste en un servicio electrónico que debe facilitar la cooperación administrativa entre países comunitarios.

España ha cumplido con sus obligaciones ya que, antes de finalizar 2009, Las Cortes aprobaron dos leyes que son muy importantes y que abren vías de desarrollo muy claras cara al futuro. Es bastante llamativo, al respecto, la relativamente escasa atención que se ha prestado a



lo que suponen ambas normas y a lo que representan en la agenda de las reformas estructurales que nuestro país debe llevar a cabo.

La primera de dichas leyes, conocida como Ley Paraguas supone la incorporación a nuestra legislación de los aspectos y cambios más generales que implica la Directiva que estamos comentando. Su título expresa cual es su objetivo: promover "el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio", a cuyo efecto establece como régimen general el de la li-

bertad de acceso a las actividades de servicios y el libre ejercicio en todo el territorio, al tiempo que regula excepcionalmente los supuestos que permiten imponer restricciones a dichas actividades. Con carácter general se indica que se suprimirán las autorizaciones previas para ejercer, que sólo podrán mantenerse si no son discriminatorias o están justificadas por una razón imperiosa de interés general.

La segunda Ley, aprobada el pasado 22 de diciembre y que coloquialmente se ha calificado como Ley Ómnibus, constituye un paso mucho más concreto en el proceso de liberalización y de búsqueda de una mayor


de inicio de la actividad o declaraciones responsables por parte de las empresas o individuos que quieran prestar los servicios afectados. Asimismo, se eliminan muchos requisitos y obstáculos que hasta ahora restringían su ejercicio de forma innecesaria o desproporcionada. Se otorga validez en todo el territorio la mayor parte de las autorizaciones o habilitaciones para el ejercicio de una actividad de servicios y se apuesta por la simplificación de los procedimientos administrativos, mediante sistemas de tramitación telemática, supresión de autorizaciones provisionales y unificación de trámites de apertura y funcionamiento), con aplicación del silencio positivo como norma general.

La cuestión radica ahora en dar continuidad a estos cambios y que las comunidades autónomas y municipios cumplan también con sus obligaciones.

La dos Leyes aprobadas constituyen sólo un primer paso en el camino hacia la simplificación del ejercicio de numerosas actividades de servicios. Pero, para que su traducción sea efectiva es preciso que el gobierno revise un elevado número de reales decretos, órdenes ministeriales y reglamentos. En total se estima que al menos 116 normas reglamentarias deberán ser modificadas por la Administración Central, a las cuales hay que sumar una cifra de varios miles más (sic) cuya revisión o anulación corresponde a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y a los municipios.

La pregunta que se plantea de inmediato es

'europeísmo' del que algunos políticos alardean cuando les conviene.

En este sentido, este año 2010 será decisivo para valorar los avances hacia una desregulación y flexibilización efectiva de los servicios afectados. La tarea, como acabo de señalar, está en manos de la Administración Central, pero también y quizás habría que añadir que "sobre todo" en lo que deben llevar a cabo las administraciones regionales y municipales. A nadie se le puede escapar que la tarea a desarrollar es muy laboriosa y exigente y que en su traducción real descansa el éxito de la operación y los beneficios que todo ello puede aportar a la economía española. La dificultad no sólo reside en una revisión exhaustiva de las normas, sino que supondrá la simplificación, y en muchos casos la supresión, de bastantes servicios que actualmente prestan las administraciones (central, regional y local) y el cierre de algunas ventanillas acostumbradas al "vuelva Vd. mañana" y a exigir papeles y documentos cuya gestión implica tiempo y costes monetarios para quienes tratan de crear una empresa o de ejercer una actividad profesional. 



competencia en los servicios. Con objeto de adaptarlas a la Directiva de Servicios, esta ley modifica 47 leyes que afectaban a un amplio espectro de actividades de la propia administración pública, el consumo, los servicios profesionales, los servicios industriales y de la construcción, el empleo, la energía, algunos aspectos de los transportes, el medio ambiente, la agricultura y la sanidad privada. En su texto se especifica la sustitución de las autorizaciones previas por meras comunicaciones

“ Al menos 116 normas reglamentarias deberán ser modificadas por la Administración Central ”

no sólo si el Gobierno va a actuar con diligencia y rapidez en lo que es su responsabilidad, algo que parece que sí va a ocurrir, sino si las CC.AA. y los ayuntamientos van a operar también con la necesaria diligencia. Algunas autoridades regionales alegaron hace ya tiempo que las dos leyes estatales "invaden sus competencias", olvidando que no es el gobierno de España quien ha tomado la iniciativa sino que los cambios vienen obligados por la pertenencia de España a la UE. Las visiones localistas y supuestamente nacionalistas se contraponen con demasiada frecuencia a los principios del mercado, e incluso al

1. Como es sabido, las directivas son las normas de más alto rango dentro de la Unión Europea y, una vez aprobadas, sus planteamientos y exigencias deben ser aceptadas por todos los países miembros, transponiendo su contenido a la legislación nacional y procediendo a modificar o suprimir todas aquellas normas propias (leyes, decretos, órdenes ministeriales, reglamentos...) que sean contradictorias con la Directiva en cuestión.
2. Ley 17/09, de 23 de noviembre, "sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio".
3. Ley 25/09, de 22 de diciembre, "de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio".