

## EL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS DE LA UE Y LA NUEVA DIRECTIVA DE SERVICIOS<sup>1</sup>: LUCES Y SOMBRAS

JUAN RAMÓN CUADRADO ROURA<sup>2</sup>

Universidad de Alcalá e Instituto de Análisis  
Económico y Social – ‘Servilab’

### 1. Introducción

Desde sus orígenes, la hoy Unión Europea (UE) tenía planteado - entre otros objetivos - alcanzar un *mercado único de bienes y servicios*, que permitiera el libre y total intercambio de los mismos entre los países miembros y, lógicamente, el derecho de establecimiento. El **Tratado de Roma** (25 de marzo de 1957) estableció claramente que la Comunidad Económica Europea tenía como objetivo el desarrollo de un mercado común fundado en las **cuatro libertades**: circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. En la década de los sesenta los avances en estos cuatro frentes fueron importantes, particularmente en lo relativo al sector industrial y a la libre circulación de bienes. Sin

---

<sup>1</sup> El texto se basa en un trabajo realizado conjuntamente con el Prof. Luis Rubalcaba, que dio lugar a dos artículos incluidos en ‘Claves de la Economía Mundial, 2006’, ICEI e ICEX.

<sup>2</sup> Catedrático de Economía Aplicada. Director del citado Instituto.

embargo, ese primer impulso fue perdiendo fuerza progresivamente e incluso llegó a detenerse a medida que, por una parte, fueron imponiéndose unas posiciones cada vez más ‘nacionalistas’ por parte de los primeros Estados Miembros; y que, por otra, esos mismos países fueron retrasando la adopción de los acuerdos y medidas comunes<sup>3</sup>, algo que fue especialmente manifiesto en el campo de los servicios. Tuvieron que transcurrir bastantes años hasta que la Comunidad decidiese impulsar el avance hacia un verdadero mercado interior, cuando era Presidente de la Comisión el Sr. J. Delors. El principal instrumento utilizado para ello fue la llamada **Acta Única Europea** (debatida en julio de 1985 y aprobada para su entrada en vigor en julio de 1987), en la que, junto a otros temas, se incluía la necesidad de armonizar las normas sobre los servicios. Sin embargo, los avances efectivos en este frente han sido mucho más lentos de lo previsto y deseado, de forma que casi dos décadas tarde puede comprobarse que en la UE siguen existiendo un gran número de barreras - físicas, técnicas, normativas, impositivas, etc. - que impiden que pueda hablarse realmente de un mercado único de servicios.

El propósito de alterar esta situación es lo que llevó a la Comisión Europea a preparar una **Directiva Marco sobre Servicios**, cuyo primer texto se aprobó, por unanimidad, en enero de 2004. Dicha Directiva<sup>4</sup> ha sido objeto - como es sabido - de notables controversias, debates y recortes a lo largo del proceso orientado a su aprobación definitiva. De hecho, el texto aprobado por el Parlamento Europeo a principios de 2006 y revisado después por la Comisión (abril 2006) muestra bastantes diferencias con respecto al que Bruselas había preparado dos años antes.

En las páginas que siguen se pretenden mostrar algunos aspectos relacionados con el Mercado Interior de Servicios (en adelante M.I.S.), los objetivos de la citada Directiva y las posturas adoptadas frente a la misma que han derivado en un texto final no muy satisfactorio. En el apartado 2 se presentan los principales datos de la economía y el comercio de servicios en la UE. Los apartados 3 y 4 centran su atención en algunos aspectos relativos al tema en el contexto de la Estrategia de Lisboa, por una parte, y sobre las barreras existentes en el mercado interior de servicios, por otra. El contenido de la Directiva y las previsiones sobre su impacto positivo desde la perspectiva económica se estudian en el apartado 5. Y, por último, el apartado 6 dedica su atención a subrayar algu-

---

<sup>3</sup> En el intermedio entre las dos fechas citadas (Tratado de Roma y Acta Única) tuvieron lugar algunos intentos y propuestas orientadas a impulsar la Unión Europea y el Mercado Interior. Cabe citar al respecto el Informe Tindemans (1975), la Declaración Solemne de Stuttgart (1983) y el Informe Dooge (1985).

<sup>4</sup> Conocida también como Directiva Bolkenstein, en razón del Comisario que tuvo a su cargo su elaboración e impulso.

nas de las controversias que han marcado su aprobación y el resultado final alcanzado. Todo ello proporciona un panorama de las “luces y sombras” que han acompañado y acompañan a la política comunitaria en el ámbito de los mercados de servicios.

## **2. Servicios, comercio e integración en la Europa Comunitaria.**

Uno de los rasgos que mejor caracteriza a las economías más avanzadas del mundo es el fuerte y generalmente creciente peso que en todas ellas representan las actividades de servicios. Un buen número de los países más desarrollados del mundo están ya por encima o muy cerca del 70 por 100 de su economía centrada en los servicios. El cuadro 1 muestra algunos datos básicos por países.

### **Cuadro 1. Porcentajes de servicios en la economía y el comercio internacionales**

Fuente: Basado en OCDE in Figures, 2004

Los países más terciarizados son Estados Unidos, Australia, Reino Unido, Holanda, Bélgica, Francia, Dinamarca y Suecia, donde las actividades de servicios superan el 70 por 100 tanto en términos de valor añadido como de niveles de ocupación. Otros países del ámbito de la OCDE se aproximan cada vez más a dicha frontera<sup>5</sup>, España entre ellos.

---

<sup>5</sup> Los datos proceden de la OCDE. La estimación del Valor Añadido que representan los servicios en dicha fuente es más elevada que la que ofrecen algunas estadísticas internas de los respectivos países, p.ej. en España, debido a diferencias en el método de computación.

Sin embargo, cuando se observan las cifras del comercio mundial hay un hecho que destaca especialmente: el sector servicios tiene una presencia bastante inferior a la que cabría esperar que tuviese en función de su importante peso en las economías. Como promedio, los servicios suponen un 22-24 por 100, frente a las cifras del 68-70 por 100 que representa su participación en el valor añadido y en el empleo. Este desfase se explica básicamente por tres motivos:

- La preferencia de los servicios por otras formas de internacionalización que son más coherentes con la necesidad de proximidad física con los mercados; en particular se prefiere la inversión directa extranjera (los servicios tienen una participación en este indicador muy pareja a su peso en las economías) o las redes de colaboración y otras formas de transferencia de conocimiento, imagen o reputación (Cuadrado et al., 2002);
- Las deficiencias estadísticas que afectan a la medición del comercio internacional de servicios (varias formas de comercio que son muy importantes en los servicios no entran en las definiciones estadísticas oficiales, como el comercio intra-industrial o los movimientos de personas que prestan servicios por un tiempo fuera de su país de origen); y, por último,
- La existencia de barreras naturales y artificiales al comercio de servicios. La gran segmentación de los mercados impide un mayor comercio, a veces por cuestiones vinculadas a la naturaleza del servicio en cuanto tal (ej.: la producción y el consumo simultáneo in situ) o al contexto socioeconómico (ej.: las diferencias en cuanto a idiomas), pero en otros muchos casos como consecuencia de las barreras artificiales creadas o avaladas por los Estados.

En el caso de la UE, las estadísticas disponibles muestran claramente que la integración del mercado de servicios es mucho menor que la de los mercados de bienes. Como muestra el cuadro 2, el comercio intra-europeo es superior al extra-europeo en casi todas las ramas de la economía - más en importaciones que en exportaciones -, pero, lo que también se advierte es que dicho comercio tiene un peso mucho más elevado en el caso de los bienes que en los servicios. Si se analiza lo que ocurre dentro de este último sector puede apreciarse que existen, además, considerables diferencias por ramas de actividad, como sucede incluso dentro de una misma rama como la de los servicios a empresas, donde los sectores de publicidad y marketing están más integrados en Europa que los de ingeniería, I+D, o los servicios profesionales.

Los datos correspondientes a dos años bastante alejados entre sí (1996 y 2003), referidos a Europa, confirman la persistencia de las diferencias entre bienes y servicios en cuanto a su grado de integración. El comercio intra-europeo de bienes es considerable-

mente más elevado en el caso de las exportaciones en comparación con las de servicios, donde el comercio extra-europeo es relativamente algo más fuerte. No obstante, las tasas de crecimiento del comercio extra-europeo son superiores a las del comercio intra-europeo, lo que no ocurre en el caso de los servicios.

**Cuadro 2 Integración del comercio internacional de servicios en Europa:  
Intra UE *versus* Extra UE, 1996 y 2003**

(\*) Tasas de crecimiento anual exponencial a precios corrientes.

Fuente: Basado en *International Trade Statistics 2002, Eurostat New Cronos*, 2005

En determinados servicios el comercio intra-europeo ha crecido bastante por encima del extra-europeo (ej.: las telecomunicaciones y el sector financiero casi en su totalidad). Sin embargo, hay también muchas ramas del terciario donde el crecimiento interior es parejo o inferior al crecimiento de las relaciones con el exterior de la Comunidad. Esto supone, en definitiva, que los resultados son bastante dispares y que existen, simultáneamente, movimientos de convergencia y de divergencia hacia un mayor/menor comercio intra-europeo. A pesar de todo, hay un hecho general a destacar: en el contexto europeo

los servicios, particularmente en términos de exportaciones, permanecen bastante menos integrados que los bienes. Lo cual contrasta con la mayor facilidad de los bienes para comerciarse a larga distancia con respecto a los servicios, cuya prestación requiere en muchos casos una mayor cercanía entre cliente y oferente.

**Cuadro 3 Comercio intra-europeo versus comercio extra-europeo:  
Tasas de crecimiento 1996-2003 (%)<sup>(\*)</sup>**

(\*) Tasas de crecimiento anual exponencial a precios corrientes (\*\*) 1996-2002

Fuente: Basado en *International Trade Statistics 2002*, Eurostat New Cronos, 2005

Conviene evitar, sin embargo, una interpretación demasiado simple de los anteriores datos. Hay que recordar, al respecto, el hecho de que, más allá de los datos estadísticos, los servicios no sólo son importantes en sí mismos, sino que influyen en la competitividad del conjunto de sectores económicos, especialmente a través de los servicios a la producción, que se utilizan de forma cada vez más relevante como *inputs* intermedios en los procesos de producción<sup>6</sup>. Una mejora en los precios y calidades de los servicios redonda

---

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo: Cuadrado y Rubalcaba (2000) y Rubalcaba (2001).

positivamente en todos los sectores manufactureros, agrícolas o de servicios que los utilizan. En este sentido, es indudable que los servicios a empresas tienen especial importancia ya que - en general - estimulan la calidad y la internacionalización de las economías, como sucede con las telecomunicaciones, los servicios informáticos, los estudios de mercado, las consultorías estratégicas o corporativas, las ferias y exposiciones, el diseño de productos o los servicios jurídicos. De ahí que pueda afirmarse que, más allá de su importancia cuantitativa, los servicios a las empresas y a la producción, en general, contribuyen a mejorar la competitividad del conjunto de sectores económicos de un país. Unos servicios a empresas eficientes y más integrados a escala europea contribuirían, sin duda, a la mejora del funcionamiento de las empresas que los utilizan (Rubalcaba, 2001, Comisión Europea, 2003).

### **3. Los objetivos de Lisboa y la estrategia para un mercado interior de servicios**

Como es bien conocido, la Cumbre de Lisboa celebrada en el año 2000 fijó para la UE un objetivo prácticamente inalcanzable entonces y aun más todavía en los momentos actuales, consistente en lograr que en 2010 la Comunidad llegara a ser:

*“la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión social”.*

y la llamada ‘Estrategia de Lisboa’ que se aprobó en aquellas fechas, señalaba ya - entre otras cosas - que:

*“para lograrlo, la Unión debe incrementar la calidad y competitividad de su sector servicios, ya que estos determinarán el éxito continuado de la economía europea. El cambio tecnológico hace imperativo eliminar todos los obstáculos injustificables a la libre circulación de servicios”.*

Lo que en todo caso es evidente es que cualquier mejora de la competitividad no se conseguirá en Europa si los servicios no tienen un papel más activo en la productividad, la innovación, el empleo deslocalizable a terceros países y el comercio internacional. Pero, como ya señaló la Comunicación de la Comisión sobre servicios relacionados con la empresa (COM747, 2003), los servicios europeos sufren retrasos en todos estos indicadores clave para la competitividad europea. Retrasos en cuanto a la productividad respecto a los países competidores del sudeste asiático pero, de manera especial frente a los

Estados Unidos<sup>7</sup>. Retraso, asimismo, en cuanto a innovación y en I+D, donde los servicios apenas participan un 13% en el gasto total en I+D, a lo que contribuyen políticas públicas que ignoran sistemáticamente a los servicios. Retraso en empleo deslocalizable, lo que aumenta el número de servicios que emigran a países de costes más bajos y calidades similares, o incluso superiores, a los europeos. Retraso, en definitiva en el comercio, donde el superávit europeo es pequeño comparado con el de Estados Unidos, y tampoco es particularmente fuerte en el caso de los servicios más avanzados. Y la conclusión que puede derivarse de este conjunto de retrasos es que cada vez tiene menos sentido hacer **políticas que ignoren la situación y el papel de los servicios**, cuando - como hemos subrayado - representan en torno al 70% de las economías europeas. La UE debía y debe apostar más claramente que lo que ha venido haciendo por los servicios.

El proceso hacia una política de servicios que realmente suponga la unificación del mercado interior europeo ha sido, como ya se indicó y como lo sigue siendo, muy lento en comparación con lo ocurrido en el sector industrial. Los Acuerdos de Lisboa (2000) supusieron un primer paso importante, siquiera en el terreno de los buenos propósitos, en la posible aplicación de medidas destinadas a impulsar los servicios y liberalizar su comercio y las trabas relacionadas con el libre establecimiento. Como consecuencia de lo decidido en Lisboa, la Comisión Europea presentó a finales del 2000 una Estrategia orientada a eliminar las principales barreras al mercado interior de servicios, que se justificó por la necesidad de impulsar la competitividad en el contexto de la sociedad de la información y de los importantes cambios tecnológicos en curso:

*“La sociedad de la información ha suscitado una nueva dinámica en los servicios, al reducir los costes de transmitir y adquirir información y acelerar la velocidad de difusión de la innovación a través de las fronteras nacionales. Por tanto, existe un potencial enormemente incrementado de demanda y oferta transfronterizas de servicios en el mercado interior. La mejora de las condiciones de la libre circulación de servicios liberará el dinamismo inherente al mercado interior y, por consiguiente, incrementará la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo en nuestra economía.”*

La Estrategia señala, además, otros elementos justificativos para caminar con mayor rapidez por esta vía, como los impactos positivos que debería tener una mayor eficiencia de los servicios para los ciudadanos y las empresas. Se subrayaba, asimismo, la necesi-

---

<sup>7</sup> En sectores como el comercio o los servicios financieros la productividad al otro lado del Atlántico dobla con creces la europea.

dad de aprovechar al máximo las oportunidades que en este sentido ofrece la Unión y tratar de corregir la menor integración de los servicios con respecto a los bienes. El objetivo básico de la Comisión era, pues, y sigue siendo, permitir que los servicios circulen a través de las fronteras nacionales tan fácilmente como en el interior de un Estado miembro.

La Estrategia planteó la necesidad de impulsar la integración de mercados de servicios mediante la puesta en práctica de diversas medidas de naturaleza legislativa y no legislativa dirigidas a ámbitos especialmente problemáticos. Entre ellas figuran iniciativas en el campo de las comunicaciones comerciales (especialmente la promoción de ventas), las profesiones regladas, los servicios financieros y el comercio electrónico. También debían revisarse las directivas existentes relacionadas con la libre circulación de servicios e impulsar la Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros, el paquete sobre telecomunicaciones, las dos Directivas sobre contratación pública, la Directiva de los servicios postales, la Directiva sobre derechos de autor en la sociedad de la información, el seguimiento legislativo de la estrategia en materia de información financiera de la UE, la Directiva relativa a las ofertas públicas de compra y una Directiva sobre el IVA para los servicios en línea.

Prácticamente al mismo tiempo fue cuando se lanzó una aproximación horizontal de la libre circulación de servicios, con vistas a su aplicación en 2002. Por primera vez desde 1962, la Comisión emprendió un análisis exhaustivo y sistemático de los obstáculos *que persisten* para la libre circulación de servicios y sus *repercusiones* en otros sectores económicos. La consecuencia de todo ello fue la necesidad de preparar la propuesta de *Directiva Marco sobre servicios*.

Sin embargo, casi de inmediato se fue advirtiendo que el camino hacia la liberalización e integración de los mercados de servicios en Europa tropieza con innumerables problemas. Bastantes países comunitarios han tendido a retrasar durante años la transposición de las directivas particulares relativas al mercado interior. Se constata, asimismo, que la casuística dentro de los servicios, donde pueden identificarse hasta 70 sub-sectores diferentes, hace muy prolija y compleja la aproximación sectorial específica a cada uno de ellos. Se constata, asimismo, que una vez aprobadas y establecidas determinadas normas comunes (por ejemplo, para el reconocimiento de títulos a escala europea), las trabas burocráticas y administrativas acaban haciendo muy lento o bastante ineficaz el logro de los objetivos previstos. En definitiva, si algo resultaba claro es que las barreras en los mercados de servicios era y son tan numerosas y de tan diversa índole que se requiere una aproximación **más ambiciosa** que retomar con fuerza renovada los principios originales del Tratado de libre prestación de servicios y derecho de establecimiento.

De ahí que se plantease la preparación y posterior aprobación de una Directiva Marco orientada a hacer realidad las propuestas que figuraban en la Estrategia.

#### 4. Barreras al Mercado Interior de Servicios

En la estrategia para el mercado interior de servicios se identifican seis grandes fases del proceso empresarial en el que se puede obstaculizar el comercio. La Comisión entiende que:

*“Cuando una empresa se ha establecido en un Estado miembro, con objeto de poder competir y suministrar sus propios servicios con mayor eficacia, debe utilizar insumos (como mano de obra, servicios financieros, servicios empresariales), ser capaz de promover sus propios servicios, distribuirlos, ponerles precio y venderlos -todo con la mayor eficacia posible. Esa empresa necesita asimismo utilizar los servicios de post-venta para asegurar la continuidad de la empresa y conocer su mercado para mejorar sus servicios”.*

En consecuencia, se detectan seis fases del proceso empresarial en las que los obstáculos a los servicios dificultan la eficiencia productiva.

El recuadro 1 muestra algunos de los ámbitos donde existen barreras al mercado interior de servicios. En cada uno de ellos el informe de la Comisión cita varias tipos de barreras y ejemplos sobre lo que ocurre en diferentes sectores. Esto hace que se pueda hablar, en total, de más de un centenar de barreras diferentes al mercado interior.

Pero, a pesar de su aparente diversidad en función de las diferentes actividades terciarias, las dificultades que afectan al funcionamiento del mercado interior de servicios tienen numerosos **puntos en común**. Los problemas relacionados con las fronteras entre países muestran un carácter evolutivo (las prácticas administrativas cambian, así como los niveles de regulación, no siempre estatales sino regionales o provenientes de asociaciones o cuerpos profesionales) y horizontal (generan inseguridad jurídica al conjunto de operadores de servicios o duplicación de requisitos en diversos ámbitos), a partir un origen común. La heterogeneidad y sobre-regulación de los servicios en Europa obedece a diversos factores, como la falta de confianza y de comunicación entre los Estados miembros, la resistencia a modernizar los marcos jurídicos y, en el fondo de todo ello, la existencia de claras **posiciones proteccionistas** por parte de los Estados, priorizando los intereses ‘nacionales’ frente a los europeos.

Esto no significa que el objetivo del mercado interior tenga que ser la eliminación de las regulaciones en servicios: muchas regulaciones resultan necesarias y están destinadas a defender los derechos de los consumidores y a garantizar unas reglas del juego justas para todos. De lo que se trata es de identificar y reformar una heterogeneidad legislativa y práctica que son cada vez menos justificables en una Europa que aspire a lograr un auténtico mercado interior de bienes y servicios. Parecería innecesario repetir que, en un mundo en el que la globalización es un proceso imparable y donde los servicios están llamados a competir internacionalmente y a operar en las mejores condiciones posibles, es cada vez menos sostenible y justificable la práctica de medidas proteccionistas.

**Recuadro 1**  
**Inventario de algunas barreras que dificultan el desarrollo del M.I.S.**  
**(Comisión Europea 2002)**

**FRONTERAS JURÍDICAS**

1. Las dificultades relativas al establecimiento de los prestadores de servicios (i) Monopolios y otros límites cuantitativos (ej., las cuotas o *numerus clausus*, las superficies máximas) para poder acceder a las actividades (ii) Requisitos de nacionalidad o de residencia (iii) Procedimientos de autorización o de registro (iv) Límites a las actividades multidisciplinares (v) Forma jurídica y estructura interna de los operadores económicos (vi) Cualificaciones profesionales (vii) Condiciones de ejercicio de las actividades de servicios
2. Las dificultades relativas a la utilización de *inputs* para prestar servicios. (i) Desplazamiento de trabajadores (asalariados o temporales) a otro Estado miembro (Los regímenes de declaración previa, La lentitud y la complejidad de los trámites administrativos, La aplicación a los trabajadores desplazados de las disposiciones del país de acogida relativas al Derecho del trabajo, los procedimientos y condiciones de desplazamiento de los nacionales de países terceros) (ii) Utilización de empresas de trabajo temporal o de trabajadores temporales en otros Estados miembros (iii) Otras dificultades relativas a la utilización transfronteriza de trabajadores (La disparidad de los regímenes nacionales en materia de remuneración, de fiscalidad y de protección social) (iv) Utilización transfronteriza de los servicios a empresas (v) Utilización transfronteriza de equipos y materiales
3. Las dificultades relativas a la promoción de los servicios. (i) Procedimientos de autorización, de registro o de declaración (ii) Prohibición de la comunicación comercial (iii) Contenido de las comunicaciones comerciales (iv) Forma de las comunicaciones comerciales (v) Comunicación crítica

4. Las dificultades relativas a la distribución de los servicios (i) Monopolios y otros límites cuantitativos para poder acceder a las actividades (ii) Requisito de nacionalidad o de establecimiento (iii) Procedimientos de autorización, de registro o de declaración (iv) Requisitos en cuanto a la estructura interna y a la forma jurídica del prestador de servicios (v) Requisitos de cualificación y de experiencia profesional (vi) Imposición a los prestadores de servicios de condiciones para el ejercicio de una actividad (vii) Transportes y servicios postales (viii) Restricciones a la recepción de servicios
5. Las dificultades relativas a la venta de los servicios (i) Formación y contenido de los contratos (ii) Fijación de los precios, pagos, facturación y contabilidad (iii) Fiscalidad (iv) Reembolso, subvención o ayuda al destinatario del servicio (v) Contratos públicos y concesiones
6. Las dificultades relativas a la postventa de los servicios (i) Responsabilidad y seguros profesionales del prestador de servicios (ii) Cobro de deudas (iii) Prestación de servicios postventa (iv) Recursos judiciales

#### **FRONTERAS NO JURÍDICAS**

1. Las dificultades relativas a la falta de información (i) La falta de información sobre el marco regulador (ii) El desconocimiento de los principios del mercado interior
2. Las dificultades de orden cultural y lingüístico (i) Las fronteras derivadas de marcos jurídicos divergentes. (ii) Las fronteras derivadas de las diferentes condiciones del mercado

Fuente: basado en el Informe de la Comisión sobre el estado del mercado interior de servicios (2002)

De hecho, la existencia de barreras proteccionistas en los servicios tiende a perjudicar a las propias empresas a las que se pretende defender, puesto que garantiza el mantenimiento de comportamientos poco competitivos y de ineficiencias productivas, impidiendo la entrada de nuevos competidores y, con ello, las posibilidades de que las propias empresas presuntamente beneficiadas mejoren su estrategia internacional. Si un país o sector levanta barreras, lo lógico es que se generen comportamientos estratégicos por parte de los demás países y sectores, lo que al final del proceso determinará que el grado de protección global se amplíe e impida el desarrollo del comercio y la instalación y el desarrollo de nuevos servicios, al tiempo que se favorece la economía sumergida y el intrusismo. En este contexto, las empresas que sufren mayores perjuicios son, generalmente, las **Pymes**, que o bien directamente no tienen la posibilidad de entrar en el mercado, o bien los costes que supone tener que afrontar y superar las diferentes barreras des-

incentivan cualquier intento de expansión internacional. También resultan perjudicados los **consumidores finales**, que se ven obligados a pagar precios más altos y a disfrutar de servicios de menor calidad y variedad.

## **5. Las propuestas de la Directiva Marco**

### **5.1. Objetivo y ámbito de la Directiva en su versión original**

El 14 de enero de 2004 la Comisión Europea presentó su propuesta de Directiva Marco para garantizar un funcionamiento general de los mercados de servicios libres de trabas y obstáculos al comercio. Dicha propuesta, que su Comisario promotor, Frits Bolkestein, calificó como *“potencialmente el mayor impulso al Mercado Interior desde su puesta en marcha en 1993”*, instaba a los Estados miembros a que reduzcan las cargas administrativas y la excesiva burocracia que pueden impedir a las empresas ofrecer servicios transfronterizos o instalarse en otros Estados miembros.

Los servicios que cubría la propuesta representaban en torno al 50 % de toda la actividad económica de la UE. Quedaban incluidos los servicios destinados a los consumidores, a las empresas, o a ambas partes; los servicios realizados en el Estado Miembro del destinatario por un prestador que se haya desplazado allí; los prestados a distancia (p.ej: a través de Internet); los servicios prestados en el país de origen (país productor) a raíz de un desplazamiento del destinatario del mismo; aquellos servicios prestados en un Estado Miembro distinto al que se hayan desplazado a la vez el prestador y el destinatario (p.ej: los guías turísticos); y, por último, los servicios de pago o gratuitos para el destinatario final. No se integraban en la propuesta de Directiva los servicios prestados por las autoridades públicas en cumplimiento de su misión en los ámbitos social, cultural, educativo y judicial. Tampoco debería aplicarse la Directiva a los servicios financieros, las comunicaciones electrónicas y los servicios de transporte, puesto que eran objeto de directivas específicas en proceso de desarrollo.

### **5.2. Algunos rasgos básicos de la Directiva propuesta**

Para que el ciudadano comunitario pueda disfrutar de los servicios a nivel transfronterizo la Directiva impone obligaciones tanto a los Estados Miembros (EM) como a los prestadores. A los EM les obliga a que no puedan imponer a un destinatario restricciones de utilización en los servicios ofrecidos por un prestador establecido en otro EM (art. 20) y que no puedan aplicar a los destinatarios medidas discriminatorias basándose en la

nacionalidad o en la residencia como tal (art. 21). A los prestadores de servicios se les prohíbe negar el acceso a los servicios o someterlo a condiciones menos favorables por motivos de nacionalidad o lugar de residencia del destinatario (art. 21). Sobre estos principios generales se establecen las excepciones previstas por el acervo comunitario o el alto grado de disparidad de regímenes nacionales.

En particular, la Directiva se propone avanzar hacia el logro de tres grandes objetivos:

*1. Suprimir los obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en otros Estados miembros.* En este sentido, la propuesta contempla: - medidas de simplificación administrativa, en particular la creación de ventanillas únicas en las que un prestador de servicios podría realizar los trámites de establecimiento relativos a su actividad, y obligación de hacer posible la realización de estos procedimientos por vía electrónica; - ciertos principios que deberían respetar los regímenes de autorización aplicables a las actividades de servicios, en particular las condiciones y procedimientos de concesión de autorización; - la prohibición de ciertas exigencias jurídicas especialmente restrictivas que continúan existiendo en las legislaciones de algunos Estados miembros, en particular, exigencias discriminatorias basadas directa o indirectamente en la nacionalidad o en el domicilio social; - la obligación de evaluar la compatibilidad de algunas exigencias jurídicas con las condiciones fijadas en la Directiva, en particular su proporcionalidad.

En consecuencia, los procedimientos complejos, largos y costosos de autorización y homologación deben desaparecer, en particular, gracias a la limitación del número de documentos requeridos y la implantación de procedimientos electrónicos.

*2. Suprimir los obstáculos a la libre circulación de servicios de un Estado miembro a otro.* Con el fin de reforzar la oferta transfronteriza de servicios, la propuesta: - Establece el «principio del país de origen», según el cual el prestador de servicios está sujeto solamente a la ley del país en el cual se establece y los Estados miembros no deben limitar los servicios prestados por un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro; - Precisa el derecho de los destinatarios a utilizar servicios de otros Estados miembros; - La Directiva propuesta clarifica también los «derechos de los pacientes» y recoge la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, que estableció las condiciones en las que los sistemas nacionales de seguridad social deben rembolsar los costes de la asistencia médica recibida en otros Estados miembros.

En este punto, la Directiva introduce un mecanismo de asistencia al destinatario e intensifica una cooperación administrativa que permite fijar las modalidades de los procedimientos de control, en particular, en los casos de «desplazamiento de trabajadores» y sus excepciones al principio del país de origen.

3. *Establecer la confianza mutua entre Estados miembros, necesaria para la supresión de estos obstáculos.* Para facilitar el establecimiento y la libre circulación de servicios en la Unión Europea, la Comisión considera indispensable reforzar la confianza mutua entre los Estados miembros. Desde este punto de vista, la propuesta propone armonizar la legislación, reforzar la asistencia mutua entre las autoridades nacionales para ejercer un control eficaz de las actividades de servicios que se base en una distribución clara de los cometidos entre los Estados miembros y en las obligaciones de cooperación; desarrollar medidas de estímulo a la calidad de los servicios, como la certificación voluntaria de las actividades, la elaboración de cartas de calidad o la cooperación entre las cámaras del comercio y los oficios; fomentar los códigos de conducta elaborados por las partes interesadas a escala comunitaria sobre algunas cuestiones definidas, en particular, sobre las comunicaciones comerciales de las profesiones reguladas.

### **5.3. Valoración del posible impacto positivo de la Directiva**

Para que la nueva Directiva pudiera ser bien acogida resultaba conveniente poner de relieve sus posibles aportaciones positivas a la economía de la UE en su conjunto, e incluso a favor de los distintos países en particular. En este sentido, la Comisión (2004) realizó un primer estudio en el que se establecía que al fomentar la actividad económica transfronteriza e impulsar la competencia, la aplicación de la Directiva comportaría mayores posibilidades de elección, una mejor calidad en la oferta de servicios y, seguramente, un abaratamiento de los precios, tanto para los consumidores como para las empresas que utilizan los servicios. Asimismo, dicho estudio estimaba que la puesta en práctica de la Directiva fomentaría la innovación en el sector que genera la mayor parte de los empleos en la UE. Las Pymes deben ser las empresas más beneficiadas a raíz de su aplicación, al tener acceso a mercados hasta ahora prohibidos o prohibitivos, ganar en seguridad jurídica, y mejorar las prácticas que inducen a mayor innovación, gracias a la mayor competencia y a la más amplia difusión de servicios a las empresas en toda Europa.

Además de dicha valoración oficial, se han realizado otros dos estudios independientes realizados por equipos de gran prestigio. El primero lo suscribió *Copenhagen Economics* y se basa en un modelo de equilibrio general. Para ello, elaboran una serie de índices de restricción al comercio en función de las discriminaciones extra-EU, las regu-

laciones discriminatorias internacionales de cada país con el resto, las normas internas no-discriminatorias dentro de cada país que afectan a todos los servicios, y, por último, las que podrían considerarse dentro de un nivel óptimo de regulación (que obviamente nunca será cero). Tras las ponderaciones de las diferentes barreras en cada sector (creadoras de rentas o creadoras de costes), el modelo determina las evaluaciones de impacto en función de diversos escenarios. En el escenario más conservador, se estima que la aplicación de la Directiva conduciría a una generación del 0,8 por 100 del PIB de la Unión, un 0,3 por 100 de empleo neto (hasta 600.000 empleos), y una ganancia de salarios del 0,4 por 100. Los precios artificialmente elevados también se reducirían, en algunas actividades de servicios profesionales hasta un 7,2 por 100, con lo que mejoraría el consumo de servicios. Estas estimaciones, aún siendo conservadores (están basadas en 2/3 del conjunto de servicios afectados por la Directiva), suponen, en términos de PIB, un 57 por 100 del conjunto de los beneficios al mercado único generados desde su creación en 1993.

El mapa adjunto muestra la distribución por países de los beneficios que según dicho estudio determinaría la profundización en el mercado único. Los países más beneficiados en sus respectivos sectores de servicios son, por una parte, los que ya son líderes en economía de servicios avanzados (Reino Unido, Holanda), y, por otra, algunos países en los que los niveles de protección son ahora muy elevados (Italia, Austria). En cualquier caso, todos los países registrarían efectos positivos.

### **IMPACTO DE LA DIRECTIVA POR PAÍSES: EVALUACIÓN DE LOS BENEFICIOS POR PAÍSES**

El segundo estudio lo realizó, durante la presidencia holandesa, el CPB holandés, utilizando para ello modelos gravitacionales basados en la heterogeneidad de las regulaciones dentro de Europa. De acuerdo con sus estimaciones (cuadro 4), el comercio de servicios podría aumentar dentro de Europa entre un 30% y un 60%, lo que supondría una mejora del 2-5% del total del comercio (bienes y servicios) intra-europeos. Las inversiones directas en servicios podrían aumentar por su parte, entre el 25% y el 30%.

#### **Cuadro 4. Impacto potencial de la Directiva Marco de Servicios en el comercio y la inversión en Europa**

	Efectos mínimos	Efectos máximos
<u>Aumento total del comercio intra-europeo</u>	<b>30</b>	<b>62</b>
* Debido a la menor heterogeneidad de las barreras a la competencia	25	51
* Debido a la menor heterogeneidad de barreras explícitas al comercio y la inversión	5	11
<u>Aumento total de la inversión intra-europea</u>	<b>18</b>	<b>36</b>
* Debido a la menor heterogeneidad de las barreras a la competencia	7	18
* Debido a las menores restricciones a la inversión directa extranjera (efecto de nivel) <sup>a)</sup>	11	16
* Debido a la menor heterogeneidad del control de Estado	0	2

Nota:

a) Asumiendo que todos los inversores foráneos experimentan un 30% de reducción en el nivel de restricción del país de destino

Fuente: Kox et al., CPB

## **6. Los desacuerdos en torno a la Directiva y el contenido del documento finalmente aprobado**

### **6.1. Las críticas ‘interesadas’**

Como es sabido, la difusión de la Directiva provocó - especialmente en algunos países, en absoluto en España, - reacciones bastante encontradas, que van desde un apoyo casi absoluto hasta el cuestionamiento de sus principios básicos. En Francia fue donde las reacciones contra la Directiva fueron más generalizadas, en gran medida porque el tema formó parte de los debates que se produjeron en la campaña electoral francesa sobre la Constitución Europea. Casi todos los partidos políticos franceses utilizaron su texto como un argumento de apoyo al “no” a la Constitución. De hecho, su utilización tuvo tal éxito como arma electoral, que muchos partidarios del “sí” al texto constitucional europeo aca-

baron mostrando también una actitud crítica con la Directiva trasladando a los servicios las ideas intervencionistas francesas (tan bien acogidas, por cierto, en otros sectores, como sucede en el caso de la agricultura)<sup>8</sup>. El miedo al *dumping* que podría derivarse de la Directiva se basó en que toda empresa de cualquier Estado de la UE podría actuar en cualquier país comunitario aplicando la legislación del país de origen, lo que implicaría, por ejemplo, que tales empresas fuesen mucho más competitivas en aquellos países con elevadas cargas sociales e impositivas. Por este motivo, los países del Este y el Reino Unido apoyaban el texto frente a la dura posición de Francia (que incluía otros aspectos objeto de crítica y no aceptación), a la que se sumaron - con algunos matices - Suecia, Alemania y Bélgica. Varios sindicatos tomaron asimismo posición contra la redacción de la Directiva en aquellos momentos, frente al apoyo que le otorgaban la mayor parte de las agrupaciones empresariales. Los partidarios del “no” concitan posiciones sindicales contrarias a la eventual liberalización de los mercados de trabajo, con posiciones extremas que ven en la propuesta de Directiva un ataque frontal al modelo de bienestar europeo y, lógicamente intereses proteccionistas de algunos representados de sectores con rentas o mercados protegidos.

Tras el rechazo francés y holandés a la Constitución, muy pocos creían ya en el futuro de la propuesta de Directiva sobre servicios. Sin embargo, las presidencias holandesa y británica, en particular esta última, impulsaron en 2005 el interés por sacar adelante la iniciativa. El gobierno de Tony Blair quería conseguir su aprobación en el Consejo de Competitividad de 28-29 de noviembre de 2005. Este objetivo político no pudo finalmente lograrse, al continuar la discusión en diversas comisiones y en el Parlamento Europeo, donde ya se había producido un primer resultado positivo en la Comisión Parlamentaria reunida el 23 de noviembre.

## **6.2. ¿Son sólo malos entendidos o suponen la expresión de intereses contrapuestos?**

La mayoría de las críticas se fundamentan en malentendidos, mejor o peor fundados en lo estipulado en el texto de la Directiva propuesta y sobre lo que puede y no puede hacerse. Se ha criticado, a veces, que la Directiva pretende liberalizar los servicios públicos y abrirlos a la competencia, cuando en realidad lo que pretende hacer es fomentar la competencia en servicios ya abiertos a la misma y en absoluto se cuestiona el carácter

---

<sup>8</sup> El presidente de la Comisión, J.M. Durao Barroso, llegó incluso a arremeter contra la clase política francesa por crear confusión en torno a la Directiva de Servicios y a sus perniciosos efectos para la economía francesa y para todo tipo de ciudadanos

público o privado de la propiedad, teniendo los Estados miembros plena autonomía de decisión sobre ello. Lo mismo se aplica a los servicios de interés económico general (sanidad, correos, energía), sobre los que cada Estado decide cómo organizarlos y financiarlos. La Directiva pretende únicamente mejorar la libertad de establecimiento y prestación de servicios entre operadores, eliminando discriminaciones pero sin aplicar el principio de país de origen en estos servicios ni impulsar liberalizaciones o la supresión de monopolios. En situación similar se encuentran los servicios de salud, donde la garantía de derechos de reembolso es el principal efecto esperado de la Directiva.

El punto más controvertido ha sido, sin duda, la aplicación del principio de país de origen, que sólo afecta a la prestación transfronteriza cuando no hay una instalación permanente en el país de destino. Además, las excepciones previstas en tal caso son múltiples. Sobre todo la que se refiere al predominio de la Directiva de desplazamiento de trabajadores (96/71/EC), donde todas las condiciones laborales previstas en dicha Directiva (salarios mínimos, jornada laboral, seguridad, higiene, etc.) están excluidas y se someten a lo que está en vigor en el país de destino. Existen asimismo otras excepciones previstas, como en el reconocimiento de cualificaciones profesionales, y se establece un procedimiento para arbitrar situaciones de excepción individuales. Esta lectura del texto deja sin sentido la mayor parte de las críticas a la Directiva, si bien hay que reconocer que la redacción jurídica del texto podía haber sido más claro y matizado en la formulación de la aplicabilidad y la excepcionalidad, así como en cuanto a la forma y el calendario en que alguna excepciones se pretenden abolir hacia el 2010, lo que implica que exista una cierta y lógica incertidumbre al respecto.

Un aspecto mucho menos criticado, pero más certero, es el trasvase de la burocracia a la que están sometidas las empresas hacia una mayor burocracia en las Administraciones Públicas. El propósito de que todos los procesos entre empresas se agilicen, con los mecanismos previstos para la cooperación administrativa, obliga a las administraciones a realizar un esfuerzo mayúsculo de modernización, transparencia y cooperación, que puede ser muy difícil de implementar. El resultado final podría ser muy positivo, siempre que el proceso no se detenga en alguna fase intermedia.

Un último aspecto de controversia es el referente a la evaluación mutua. La idea es crear un sistema abierto y transparente para eliminar restricciones desproporcionadas que atenten a los principios del Tratado, sobre la base de la abundante jurisprudencia de la Corte Europea de Justicia. Se trata de impulsar un mayor grado de cooperación entre los Estados y Comisión en los procedimientos de incumplimiento caso por caso. Ciertamente este procedimiento recorta, en la práctica, algunas competencias de los Estados miembros y limita la posibilidad de crear nuevas restricciones en el futuro. Pero, es continuación de

la Directiva actualmente en vigor sobre notificación de regulaciones en servicios y es la única forma de atender a los principios generales del mercado único, a la vez que a las necesidades particulares de casos concretos.

### 6.3. Valoración del documento y su aprobación final

Para evaluar correctamente la Directiva Marco de la que nos hemos venido ocupando hay que tener en cuenta algunas observaciones adicionales. La primera, y quizás la más importante, es que esta Directiva no supone una novedad radical frente a lo que ya está en vigor desde el Tratado de Roma. En esencia, lo que la Directiva pretende es **fortalecer** el cumplimiento de los principios de **competencia** que estaban ya definidos en el Tratado y proporcionarles mayor alcance y profundidad, en línea con lo que ya se hizo al desarrollar la estrategia del Mercado Único en 1993. Hay que señalar, sin embargo, que la Directiva Marco nace ya bastante recortada, con algunos servicios que aparecen ya excluidos de ella y con varios de tipos de barreras sin considerar. En este sentido son bastantes los expertos que piensan que la propuesta de Directiva se “queda corta” en su camino hacia la integración y liberalización de servicios en Europa. Sólo si se desarrolla plenamente y se acompaña de otro tipo de directivas (por ej.: algunas específicas referidas a determinados sectores) o políticas complementarias (la política de la competencia fundamentalmente), se podrá hablar de una **acción integral** para suprimir barreras en los servicios europeos.

Otro aspecto es el de los **costes a corto plazo** que puede suponer la adaptación a las nuevas reglas del juego. Tales costes recaerán fundamentalmente sobre las administraciones, aunque también los tendrán que asumir las empresas y los agentes afectados. Para ello se estableció un calendario de aplicación que transcurre entre 2007 y 2010.

Y, por último, hay que señalar que el impacto de la Directiva hace necesaria la adopción y aplicación de otras **políticas complementarias** de carácter no legal, como la política de estándares y de calidad, las política de innovación, la de cualificaciones laborales, las de desarrollo regional o, en definitiva, todo el abanico de políticas que se pretenden desarrollar para los servicios relacionados con la empresa a raíz de la Comunicación 747(2003), gestada por la Comisión en paralelo con la Directiva. Son políticas que pretenden complementar los efectos de la Directiva Marco, a la vez que compensar - en su caso - los problemas de adaptación que puedan surgir. Este hecho, poco conocido, subraya la coherencia del planteamiento de la Comisión y la oportunidad de su planteamiento liberalizador, aunque siempre pueden existir puntos de mejora.

Tras controvertidos debates, el 16 de febrero de 2006 se produjo la votación final del Parlamento Europeo que dio como resultado la aprobación de una serie de enmiendas a incorporar en el texto original de la Directiva Marco. Dicha votación tuvo el respaldo conjunto de los dos mayores grupos parlamentares, el Partido Popular Europeo (PPE) y el Partido Socialista Europeo (PSE), enfrentados con los votos contrarios de todos los grupos restantes grupos y de muchos de sus propios miembros. En resumen: 394 a favor (70 menos que el conjunto posible de los dos grupos), 215 en contra y 33 abstenciones. En el complicado proceso parlamentario, los eurodiputados votaron un total de 404 enmiendas, llegando incluso a plantearse la posibilidad de rechazar totalmente el texto. Junto a otros cambios, el resultado final ha implicado la introducción de dos importantes modificaciones en el texto original: el propio **objeto de la Directiva** -se han reducido los sectores afectados- y la **aplicación del principio del país de origen**, que finalmente ha quedado excluido.

En el primer caso, el texto aprobado se sitúa en una posición intermedia entre la versión inicial y lo que pretendían quienes criticaban el amplio campo de aplicación de la Directiva. De hecho, han quedado fuera los servicios sanitarios (incluidos los farmacéuticos), los servicios sociales (desde la vivienda al servicio doméstico), las agencias de trabajo temporal, las de seguridad y todo lo relacionado con apuestas y juego. Por otra parte, todavía más importante es la exclusión del 'principio del país de origen', que era uno de los aspectos a los que se atribuían mayores ventajas en alguno de los estudios de impacto a los que anteriormente se ha hecho referencia (p.ej. el holandés del CPG). Los partidarios de suprimir dicho principio se han basado en el riesgo que comportaría impulsar acciones calificables como de dumping social<sup>9</sup>, aunque lo que esconde realmente es el temor a una mayor competencia en los mercados de servicios. La enmienda - aprobada por una gran mayoría - establece el principio de libertad de prestación de servicios, pero permite que el país en el que se preste el servicio pueda introducir requisitos adicionales a los del país del proveedor. Lo cual reduce el tema a una simple declaración de intenciones en relación con los principios ya incorporados en los Tratados.

En definitiva, lo que el Parlamento aprobó es un texto con evidentes recortes a la baja, aunque - si no se quiere ser pesimista - puede constituir un avance hacia una mayor integración del mercado europeo de servicios. La Comisión ha elaborado posteriormente un texto en el que se han incorporado las modificaciones aprobadas por el Parlamento, que ha tenido que someterse a la aprobación final del Consejo de Europa. Lo que ahora resta, y ello es importante, es la puesta en práctica de lo que se ha aprobado, con todas sus consecuencias.

## Referencias:

- Comisión Europea (2000) *Una estrategia para el mercado interior de servicios*. COM(2000) 888 final, Bruselas, 29.12.2000, Comisión de UE.
- Comisión Europea (2002) *Estado del mercado interior de servicios*. COM(2002) 441 final. Comisión de UE.
- Comisión Europea (2003) *The competitiveness of business-related services and their contribution to the performance of European enterprises*. COM 747 (2003) Bruselas. Comisión de UE.
- Comisión Europea (2004a) *Propuesta de directiva relativa a los servicios en el mercado interior*. COM (2004) 2 final. Bruselas, 5.03.2004, Comisión de UE.
- Comisión Europea (2004b) *Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market*. Brussels, 13.1.2004, SEC (2004) 21, Commission Staff Working Paper.
- Copenhagen Economics (2005) *Economic assessment of the barriers to the internal market for services*. Informe para la DG Mercado Interior y Servicios. Bruselas, Comisión Europea.
- Cuadrado, J. R. y Rubalcaba, L. (2000a): *Los servicios a empresas en la industria española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 419 pp.
- Cuadrado, J. R. y Rubalcaba, L. (2000b): “Los servicios a empresas como actividad estratégica en la economía española”; en: ICE, num. 787, pp- 53-68.
- Cuadrado, J. R., Rubalcaba, L. Bryson, J. (2002) *Trading Services in the Global Economy*. Cheltenham (GB) and Northampton (EEUU), Edward Elgar.
- Kox, H., Lejour, A., Montizaan, R. (2005) *The free movement of services within the EU*. CPB, Netherlands, Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, The Netherlands.
- Rubalcaba, L. (2001) *La economía de los servicios a empresas en Europa*. Madrid.