

Una estrategia para el mercado interior de servicios

JAVIER MORILLAS GÓMEZ*

El objetivo es permitir que los servicios circulen a través de las fronteras nacionales tan fácilmente como en el interior de un Estado miembro. Para ello la Comisión acaba de lanzar una nueva estrategia de gran envergadura, que ha comunicado al Consejo y al Parlamento Europeo, siguiendo la invitación hecha en tal sentido en el Consejo Europeo de Lisboa. Este fijó el ambicioso objetivo de convertir a Europa en la economía del conocimiento más competitiva del mundo, capaz de proporcionar un crecimiento sostenible con más empleo y cohesión social. Ello requiere incrementar la calidad y competitividad del sector servicios, ya que estos determinarán el éxito continuado de la economía comunitaria.

Palabras clave: mercado interior, sector servicios, nuevo orden económico internacional, información, competencia internacional, Unión Europea.

Clasificación JEL: F15, L10.

1. Eliminación de trabas en la competencia transfronteriza

La Unión Europea es el mayor exportador de servicios del mundo y el más importante inversor en el sector servicios. Le corresponde el 26 por 100 de las exportaciones mundiales de servicios (excluyendo las exportaciones intracomunitarias), frente al 24 por 100 de Estados Unidos y el 6 por 100 de Japón (1). El sector europeo de los servicios está plenamente integrado en el comercio mundial y depende de él. Por su importancia, la Comisión Europea ha lanzado una nueva estrategia de gran envergadura destinada a mejorar el funcionamiento del mercado interior y consistente en permitir a las entidades suministradoras de servicios operar en la UE en iguales condiciones a como lo harían en el ámbito nacional.

* Profesor Agregado de Estructura Económica, Observatorio del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

(1) COMISION EUROPEA (2000): *Una estrategia para el mercado interior de servicios*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas, 29-12-2000, COM (2000) 888 final, página 7.

La estrategia tiene como objetivo eliminar, para finales de 2002, todas las trabas que pueden, actualmente, impedir que un prototipo comercial lanzado exitosamente en un Estado miembro sea introducido en otro país de la Unión.

Esta iniciativa responde a una demanda concreta formulada por el Consejo Europeo de Lisboa y destinada a convertir la economía de la UE en la más competitiva del mundo (2) en el plazo de diez años, en 2010.

Los instrumentos políticos para alcanzar el objetivo existen ya, dados los logros concretos de la reciente política del mercado interior, especialmente tras la aplicación del Plan de acción para el mercado único (3).

En su Comunicación la Comisión incide en cuatro líneas clave: mejorar la calidad de vida de

(2) MORILLAS, J. (2000): *El espíritu empresarial clave en la nueva economía*. Boletín Económico de Información Comercial Española, número 2655, 5/11 de junio.

(3) COM (1999) 624 final de 24-11-1999. También la Comunicación de 1996 al Consejo Europeo: *Cómo extraer del sector servicios todo su potencial de empleo*. CSE (96)6 final de 27-11-1996.



COLABORACIONES

los ciudadanos, incrementar la eficacia de los mercados comunitarios de productos y capitales, mejorar el entorno empresarial y explotar los logros del mercado interior en un mundo en evolución.

En muchas ocasiones, las formalidades administrativas obstaculizan la competencia transfronteriza en materia de servicios, limitan la posibilidad de elección e incrementan los costes para las empresas y los ciudadanos, entorpeciendo así el crecimiento económico y la creación de empleo. Según la estrategia presentada, la Comisión acelerará en 2001 la puesta en marcha de varias iniciativas en los ámbitos en los que se plantean problemas específicos (como reconocimiento de diplomas o promoción de ventas), analizando cuidadosamente los obstáculos a la libre circulación de los servicios más allá de las fronteras nacionales, y en caso de necesidad, abriendo procedimientos de infracción.

En el año 2002, la Comisión establecerá un calendario concreto con el fin de que los Estados miembros eliminen todos los obstáculos identificados por los análisis, presentará medidas de acompañamiento no legislativas (como códigos de conducta) y propondrá normas armonizadas relativas al suministro de servicios en caso de estricta necesidad. Asimismo, creará un mecanismo para asegurar que, en otros ámbitos, los Estados miembros de la UE reconozcan las normas y prácticas de sus vecinos sin imponer las suyas, velando por el mantenimiento de un alto nivel de protección de los objetivos de interés general.



COLABORACIONES

2. Los servicios motor de la nueva economía

La sociedad de la información ha suscitado una nueva dinámica en el sector servicios (4). La revolución tecnológica, al reducir los costes de transmisión y adquisición de información, acelera la velocidad de difusión de la propia innovación a través de las fronteras nacionales, eliminando la necesidad de la cercanía y modificando las estruc-

turas de costes e ingresos de muchas actividades terciarias. Por primera vez, muchos consumidores y pequeñas empresas pueden participar en el mercado interior. La evolución no se limita a las actividades en línea. Existen nuevas posibilidades utilizando nuevos servicios fuera de línea o combinando ambos. Con el dinamismo de la nueva economía, y como está demostrándose por la evolución de los valores bursátiles de las empresas más puramente virtuales, podemos decir que la mayor parte de las empresas empleará ambos métodos, asociando realidades tangibles y virtuales. Una empresa puede celebrar contratos en línea, pero distribuir físicamente sus bienes o prestar físicamente sus servicios. Una pequeña o mediana empresa puede comenzar por invertir en activos físicos para la producción y la venta, pero ponerse después en línea para reducir costes.

La innovación se ha convertido hoy en un factor competitivo especialmente importante en las empresas de servicios, habiéndosele prestado poca atención, tal y como se pone de relieve en la Comunicación de la Comisión relativa a la política de innovación (5). Las empresas con éxito necesitan acceder más deprisa a unos mercados más amplios geográficamente, con el fin de obtener mayores rendimientos de la innovación en los períodos más breves de que disponen para producir beneficios. Si los clientes se enfrentan a obstáculos a la hora de utilizar los servicios, o tienen dudas sobre el comercio transfronterizo, se dilapidarán los beneficios potenciales del mercado interior de servicios.

Es decir, reduciendo los costes de transmisión y de adquisición de informaciones y acelerando el ritmo de difusión de las innovaciones más allá de las fronteras nacionales, Internet y otros aspectos de la sociedad de la información generan una dinámica distinta en el sector terciario, aumentando significativamente el potencial de la oferta y la demanda transfronterizas.

La rápida evolución de la sociedad de la información, especialmente en Estados Unidos, ha originado nuevos competidores para las empresas europeas, que han de hacer frente a los obstáculos

(4) MORILLAS, Javier. (2001): *La nueva economía mundial. Estructura y desarrollo sostenible. Ejercicios*. Madrid. Editorial Universitat, S.A.

(5) COM (2000) 567 final de 20-9-2000: *La innovación en una economía del conocimiento*.

cada vez menores a la entrada en los mercados nacionales de Europa. En torno al 25 por ciento de las ganancias de los principales sitios web estadounidenses proviene de la venta a los clientes de otros países, muchos de ellos europeos (6). Por lo que las empresas europeas que operen eficazmente en el mercado interior comunitario podrán evitar hallarse en inferioridad permanente de cara a esta nueva competencia.

Todo ello requiere actualizar la visión tradicional de los servicios. Una visión según la cual los servicios se caracterizaban por una baja productividad y un bajo nivel de innovación. En Estados Unidos, como en Europa, la transición hacia una economía basada en los servicios se ha caracterizado por fuertes índices de crecimiento y altos niveles de desarrollo tecnológico.

Los servicios siguen teniendo unas características convencionales en lo referido a su intangibilidad (7), simultaneidad en la producción y el consumo, o imposibilidad de almacenamiento (8). Incluso, en lo que se refiere a la economía española, el sector servicios sigue caracterizándose por su gran capacidad para generar inflación y dañar al conjunto económico (9). Pero su valor y utilidad se ha alterado desde el punto de vista espacial y temporal. Cada vez más se pueden incorporar a la cadena de producción y, en ciertos aspectos, se impersonaliza la tradicional vinculación directa productor-consumidor.

Frits Bolkestein, comisario de mercado interior, ha señalado que «si la UE empleara el mismo porcentaje de personas en el sector de los servicios que Estados Unidos, podríamos crear 36 millones de nuevos empleos. Esta estrategia marca, para la política del mercado interior, una nueva etapa hacia la libre circulación de los servicios» (10).

(6) Comunicación, op. cit., página 5.

(7) KATOUZIAN, A.M. (1970): *The Development of the Service Sector, A new Approach*, Oxford Economic Papers.

(8) INMAN, R. Ed. (1985): *Managing the Service Economy, Prospects and Problems*, Cambridge U.P., Londres. Más concretamente Vid., Kravis, I.B. (1985): *Services in the World Transactions*, Ed. Inman.

(9) PETIT, P. (1987): *El crecimiento lento y la economía de los servicios*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

(10) CAMARA OFICIAL DE COMERCIO E INDUSTRIA DE MADRID, (2001): *Informe* 26-2-2001, Euroinfocentro, Madrid, página 4.

La política europea se ha centrado tradicionalmente en los sectores estratégicos clave, caracterizados a menudo por altos niveles de regulación destinados a objetivos específicos del sector público (como telecomunicaciones o servicios financieros). Dichas políticas ya han proporcionado sustanciales beneficios a los ciudadanos comunitarios, que han sido objeto de una reciente Comunicación de la Comisión (11). Por ello la mejora de las condiciones de libre circulación debe reforzar esa nueva dinámica en el mercado interior aumentando la competitividad y el empleo.

En este aspecto los modelos de empresa raramente se exportan. La Comisión plantea que las empresas con fórmulas de éxito que satisfacen a los consumidores y consiguen altos niveles de productividad deberían tener libertad para intentar utilizar su enfoque (o modelo) de empresa en toda la Unión Europea. Hoy día pocas pueden hacerlo, y el Cuadro 1 identifica las seis fases del proceso empresarial y los tipos de normas que pueden afectar en cada fase a un proveedor de servicios.

En este sentido, la eficacia competitiva de las empresas depende cada vez más de la concepción, gestión e integración exitosas de los servicios en sus operaciones y ventas. Muchas empresas manufactureras ofrecen ahora servicios además de bienes, con el fin de crear un valor añadido y distinguirse de sus competidores. De este modo, la prestación eficaz de servicios se convierte en un importante factor de competencia. Dada la importancia de los servicios en los presupuestos de los hogares, la disponibilidad de servicios eficientes incide claramente en la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

Las consecuencias de las deficiencias del mercado interior en cuanto a los servicios tienen un amplio alcance, en la medida que todas las empresas precisan utilizar servicios de otras empresas como insumos en sus propias actividades: servicios contables, financieros, de consultoría o asesoría jurídica.

Es decir, para que todas las empresas y consu-

(11) COM(2000) 580 final de 20-9-2000, *Los servicios de interés general en Europa*.



COLABORACIONES

CUADRO 1
TIPOS DE NORMAS QUE PUEDEN AFECTAR A UN PROVEEDOR DE SERVICIOS

Fases del proceso empresarial					
Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6
Creación de la empresa (establecimiento).	Empleo de insumos (mano de obra, servicios empresariales y financieros).	Actividades de promoción.	Actividades de distribución.	Actividades de venta.	Actividades de post-venta.
Ejemplos de normas que pueden aparecer en cada fase					
Normas sobre autorización o planificación.	Normas sobre condiciones de empleo o acceso a los mercados de capital.	Normas sobre publicidad televisiva o promoción de ventas.	Normas sobre transporte por carretera u horarios comerciales.	Normas sobre periodos de venta o fijación de precios.	Normas sobre garantías y rendimientos.

Fuente: Comisión Europea, COM (2000) 888 final.

midores puedan beneficiarse de los mercados creados por las nuevas tecnologías, es esencial que el mercado interior de los servicios funcione eficazmente y que no exista ningún obstáculo reglamentario o de cualquier otro tipo que pueda desanimar a las sociedades y clientes que desean beneficiarse de los mercados transfronterizos. En este sentido más del 47 por ciento de las sociedades que ofrecen servicios comerciales en otros países de la UE realizan menos del 10 por ciento de su volumen de negocios en el exterior del Estado miembro de origen.

Con el fin de instaurar ese marco general que se quiere para la libre circulación de los servicios, la estrategia se centra en un *nuevo acercamiento* en lugar de realizar un acercamiento sectorial. Esto quiere decir que abarcará no sólo los sectores de los servicios tradicionales como el comercio minorista, la logística, el transporte, la contabilidad y otros servicios comerciales, sino también todas las actividades de servicio realizadas por los fabricantes como la promoción, distribución, comercialización y servicio postventa de los productos.

3. Estrategia en dos etapas

Por primera vez desde 1962, la Comisión emprenderá un análisis exhaustivo y sistemático de los obstáculos a la libre circulación de servicios que persisten y sus repercusiones en otros sectores económicos. La estrategia propone un acercamiento en dos etapas. Y la realización del análisis se efectuará fase a fase, tal como se expone en el Cuadro 2.

3.1. Etapa primera, 2001

La Comisión realizará una encuesta detallada en empresas de la UE con el fin de identificar los obstáculos al suministro transfronterizo de servicios, y descubrir los ámbitos clave en los cuales hay que reforzar los procedimientos de infracción.

Paralelamente, el ejecutivo europeo cooperará activamente con los Estados miembros y el Parlamento Europeo para acelerar la adopción de varias propuestas que están en fase de elaboración (relativas, por ejemplo, a la liberalización de los servicios postales, la comercialización de los servicios financieros, las ofertas públicas de adquisición y el IVA sobre los productos numéricos).

También revisará las actuales directivas (normas técnicas, protección jurídica de los servicios y acceso condicional y bases de datos) con el fin de mejorar su contribución al funcionamiento del mercado interior de los servicios, y adoptará medidas de acompañamiento para sostener la competitividad del sector terciario en la UE.

3.2. Etapa segunda, 2002

Basándose en los análisis realizados en el año 2001, la Comisión establecerá una lista de los obstáculos e invitará a los Estados miembros a suprimirlos. Asimismo, y con el fin de estimular la acción y garantizar un mercado interior competitivo, el ejecutivo presentará normas armonizadas en caso de necesidad.

Para desarrollar esta estrategia, la Comisión espera poder beneficiarse de la experiencia adquirida por los clientes y proveedores, empresas y ciudadanos, que tratan de ofrecer o utilizar servicios transfronterizos. En este sentido, ade-



COLABORACIONES

CUADRO 2
REALIZACIÓN DEL ANÁLISIS FASE A FASE

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6
Establecimiento del proveedor de servicios	Empleo de insumos	Promoción de servicios	Distribución	Venta del producto	Servicio post-venta
Ejemplos: Diferencias en materia de prácticas y requisitos para crear una empresa, necesidad de autorización para suministrar servicios en un territorio nacional, requisitos relativos a una presencia física para prestar un servicio, requisitos relativos a la capacitación profesional.					
Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6
Establecimiento del proveedor de servicios	Empleo de insumos	Promoción de servicios	Distribución	Venta del producto	Servicio post-venta
Ejemplos: Diferencias en materia de prácticas y requisitos en la contratación de mano de obra, información transfronteriza sobre disponibilidad local de competencias; empleo de servicios financieros en las empresas, prestación de servicios de financiación, diferencias en materia de acceso a servicios empresariales y profesionales; adquisición de insumos de servicios transfronterizos por parte de las administraciones públicas.					
Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6
Establecimiento del proveedor de servicios	Empleo de insumos	Promoción de servicios	Distribución	Venta del producto	Servicio post-venta
Ejemplos: Diferencias en la manera en que las empresas pueden usar los servicios para dar a conocer sus productos (comunicaciones comerciales —publicidad, promoción de ventas, relaciones públicas, patrocinio); y diferencias al facilitar información comparativa independiente sobre bienes y servicios y los requisitos de divulgación obligatoria.					
Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6
Establecimiento del proveedor de servicios	Empleo de insumos	Promoción de servicios	Distribución	Venta del producto	Servicio post-venta
Ejemplos: Diferencias en logística, almacenamiento, condiciones del comercio detallista, servicios postales, entrega a domicilio. Diferencias en la creación y acceso a la infraestructura que permite la recepción de servicios. Obstáculos derivados de la falta de confianza en los sistemas de reparto.					
Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6
Establecimiento del proveedor de servicios	Empleo de insumos	Promoción de servicios	Distribución	Venta del producto	Servicio post-venta
Ejemplos: Diferencias en materia de prácticas y requisitos según los distintos regímenes nacionales de precios, fiscalidad indirecta, sistemas de pago, sistemas de contratación y facturación. Problemas de salud y seguridad.					
Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6
Establecimiento del proveedor de servicios	Empleo de insumos	Promoción de servicios	Distribución	Venta del producto	Servicio post-venta
Ejemplos: Diferencias en los servicios de atención a la clientela interna y en el tratamiento de las reclamaciones de los clientes, mecanismos de compensación extrajudicial fuera de la empresa y sistemas transfronterizos de compensación judicial. Cuestiones de responsabilidad civil. Aplicación de la normativa por las autoridades públicas.					

Fuente: Comisión Europea, COM (2000) 888 final.

más de la encuesta prevista, el ejecutivo europeo invita a los agentes sociales, económicos y ciudadanos a que le hagan llegar sus comentarios (12) antes del 1 de junio de 2001, sacando más partido al «Diálogo con los ciudadanos y las

empresas» desarrollado a través de Internet. Como acaba de señalar la Comisión «prestar servicios de Amsterdam a Atenas deberá ser tan simple como lo es de Amsterdam a Rotterdam» (13).

(12) Comisión Europea: DG MARKT/E. Rue de la Loi, 200 (1049 Bruselas), incorporando una dirección específica de correo electrónico: MARKT-services@cec.eu.int.

(13) COMISION EUROPEA (2000). Comunicación al Consejo y el Parlamento. 29-12-2000, op. cit., página 8. Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.



COLABORACIONES