

INFORME ECONÓMICO

EL SECTOR SERVICIOS Y LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPEA AL CASO ESPAÑOL

Octubre 2008

*Informe realizado por un equipo de profesores de la
Universidad de Alcalá formado por:*

Juan R. Cuadrado Roura (Dirección y Coordinación)
Andrés Maroto Sánchez (Investigador Principal)

Equipo de colaboradores:

Elena Mañas Alcón
Luis Rubalcaba Bermejo
Stefano Visintin

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Resumen Ejecutivo y Principales Conclusiones	5
Informe Económico	20
1. Introducción	21
2. El Sector Servicios en España: Dimensión, Evolución Reciente y Características Internas	26
2.1. El Peso de los Servicios en la Economía Española	27
2.2. Evolución Reciente del Sector Servicios de la Economía Española	32
a. Contribución de los Servicios al VAB	32
b. Los Servicios como Creadores de Empleo	33
c. Rasgos del Empleo Creado en los Servicios	35
2.3. Características de las Empresas del Sector Servicios en España	37
3. El Sector Servicios en España: Factores de Crecimiento	41
3.1. La Productividad en los Servicios de la Economía Española	42
3.2. El Consumo de Servicios por parte de los Hogares Españoles	47
3.3. El Comercio Exterior e Internacionalización de los Servicios en España	50
3.4. La Demanda Intermedia de Servicios en España	54
3.5. Panorámica de Futuro sobre el Crecimiento de los Servicios en España	56
4. Eficiencia, Mercados y Regulación de los Servicios	59
4.1. Competencia y Mercados en el Sector Servicios	60
4.2. Barreras a la Internacionalización de Servicios. Los Objetivos de la Directiva de Servicios	63
4.3. Barreras, Regulaciones y Limitaciones a la Prestación de Servicios a Nivel Interno. El Caso Español	67
4.4. Las Propuestas de la Directiva de Servicios y la Oportunidad de su Transposición al Caso de España	72
5. Efectos Esperados de la Transposición de la Directiva de Servicios a la Legislación Española	76
5.1. Problemas en la Estimación de los Efectos de la Supresión de los Obstáculos que quieren impulsar la Directiva y su Transposición a la Economía Española	77
5.2. Efectos Básicos de la Aplicación de la Directiva y Ganancias Estimadas a Nivel Macroeconómico	81
a. Incremento de la Competencia en el Ámbito de los Servicios Afectados	82

b.	Efectos Estimados en las Principales Variables Macroeconómicas en la Unión Europea y España	85
5.3.	Efectos Estimados desde una Perspectiva Empresarial y del Consumidor o Usuario de los Servicios	88
1.	Beneficios para las Empresas	89
2.	Beneficios para las PYMEs en particular	90
3.	Beneficios para los Consumidores	91
4.	Beneficios para las Administraciones Públicas	93
5.	Otras Mejoras y Cambios Positivos que debería comportar la Aplicación de la Directiva para los Ciudadanos	94
5.4.	Una nota final sobre los beneficios que aportará la transposición a España de la Directiva de Servicios	98
ANEXOS		101
Anexo 1:	Ramas de Servicios Incluidas en el Ámbito de Aplicación de la Directiva de Servicios	102
Anexo 2:	Ramas de Servicios Excluidas en el Ámbito de Aplicación de la Directiva de Servicios	114

RESUMEN EJECUTIVO Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

Resumen Ejecutivo y Principales Conclusiones del Informe

La Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE) del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 entró en vigor el 28 de diciembre de 2006 de forma que se prohíbe cualquier nueva regulación contraria a lo que en ella se establece y se establece que las normas promulgadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor no deberían tener una aplicación contraria a lo establecido en dicha Directiva. Los estados miembros de la UE tienen un plazo que finaliza el 28 de diciembre de 2009 para transponer el contenido de esta norma comunitaria al marco legal de cada país, de manera que tendrían que haber eliminado o modificado ya todos los requisitos prohibidos o no compatibles con ella que puedan existir. Simultáneamente los países comunitarios deberán presentar a la Comisión Europea un informe sobre las actuaciones en temas como la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios, la puesta en funcionamiento de puntos únicos de contacto (ventanilla única) y de los sistemas electrónicos de tramitación e información. Asimismo, los estados y la Comisión Europea tienen que haber establecido, en esa misma fecha del 28 de diciembre de 2009, la red de cooperación y los sistemas de vigilancia que prevé la Directiva.

La Administración española ha venido trabajando desde hace varios meses en la preparación de un Anteproyecto de Ley que regulará el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios en todo el país, así como en el análisis de las leyes, reales decretos y normas de cualquier tipo que deberán ser adaptadas a las exigencias de la Directiva Comunitaria de Servicios, tanto en el ámbito estatal, como en el de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

En este contexto, este Informe se ha redactado con objeto de cubrir tres objetivos. En primer lugar, presentar los rasgos básicos del sector servicios en España, aportando datos y elementos relativos a su peso actual en el conjunto de la economía y sobre la situación del sector (sección 2), lo cual se completa con un análisis de las principales fuerzas que explican el crecimiento del sector terciario en España en los últimos años, los cuales van a seguir operando en el mismo sentido en el futuro (sección 3). El segundo objetivo del Informe es plantear las

barreras e impedimentos que existen en el funcionamiento de los mercados de servicios, en buena parte debidas al cúmulo de regulaciones que afectan al acceso a la prestación de servicios y a su posterior desarrollo. Todo ello es objeto de estudio en la sección 4, donde se analizan dichos obstáculos tanto desde la perspectiva de comercio de servicios entre países, como en cuanto al ejercicio de actividades de servicios en el interior del país, cuestión particularmente importante en el caso español. Por último, el tercer objetivo del Informe ha consistido en estudiar y revisar qué tipo de efectos cabe esperar que produzca la transposición de la Directiva (sección 5), tanto desde una perspectiva macroeconómica (en términos de crecimiento adicional, creación de empleo, incremento del comercio intracomunitario, etc.) como en cuanto a los efectos que progresivamente van a producirse en beneficio de las empresas de servicios, los consumidores y las propias Administraciones Públicas (Central, Comunidades Autónomas y Entidades Locales).

En la preparación del Informe se han utilizado un amplio conjunto de bases documentales y de datos, cuyas referencias se citan en los respectivos cuadros y en algunas notas que acompañan al texto. Asimismo, se analizaron las actividades y ramas de actividad de servicios a las que afecta y no afecta la Directiva de Servicios, con el fin de estimar algunos impactos económicos que recoge el Informe. En los Anexos que figuran al final de este documento se recogen con detalle, de acuerdo con la clasificación de actividades económicas (NACE) actualmente vigente, las actividades a las que la Directiva afecta más directamente y las que, en principio, quedan excluidas, si bien en muchos aspectos **todas las actividades productivas del país van a verse beneficiadas** por el proceso de revisión, simplificación y supresión de muchos de los trámites y regulaciones que hasta ahora han venido afectando al acceso y prestación de servicios en la UE y en nuestro país en particular.

Del análisis efectuado pueden extraerse algunos resultados y conclusiones que se sintetizan a continuación en forma de puntos. Hay que señalar, sin embargo, que en este resumen no se incluyen – por razones obvias – muchas de las reflexiones, detalles y sugerencias que recoge el Informe. Hecha esta salvedad, los puntos que cabe destacar especialmente son los siguientes:

A) SOBRE LA IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

1. El sector servicios en España supone el **66,7% del Producto Interior Bruto a precios de mercado**. En concreto, en 2006 este sector produjo 583.034 millones de euros, significativamente por encima de las cifras producidas por otros sectores económicos, como las manufacturas o la construcción. El 78,2% de la producción terciaria española corresponde a los servicios destinados al mercado, mientras que el restante 21,8% restante se obtiene de los servicios públicos, sociales y comunitarios no destinados a la venta.
2. El **valor añadido del sector servicios** en España en 2003 era de 476.233 millones de euros, lo que suponía el **68,5% del valor añadido total** de nuestra economía. Más de la mitad del valor añadido total de la economía española corresponde a servicios de mercado. A pesar del alto porcentaje que suponen los servicios en España, estas cifras están todavía ligeramente por debajo de las observadas en algunos países europeos y, principalmente, en Estados Unidos. Sin embargo, el **crecimiento del sector ha sido sostenido en las últimas décadas**, ya que España partía de niveles inferiores de terciarización a principios de los 70s.
3. Las ramas de servicios con mayor peso en la actividad productiva en España son los **“servicios inmobiliarios y empresariales”** (Nace K), el **“comercio y reparación”** (Nace G), los **“transportes y comunicaciones”** (Nace I), y los **“hoteles y restauración”** (Nace H). Estos subsectores contabilizan, respectivamente, el 21,4; 16; 12,8; y 12% del valor añadido del sector terciario en nuestra economía. Dentro de los servicios no destinados al mercado destaca el peso de los servicios de las Administraciones Públicas (Nace L), con el 8,8% de dicho valor añadido terciario.
4. En términos del **volumen de ocupados**, el sector servicios contabilizó en 2007 el **66,2% del empleo total** en España, con 13,5 millones de personas, aproximadamente. Esta cifra – aunque cercana a la media europea (UE-25) – está nuevamente lejos todavía del peso que tiene el empleo terciario en algunos países europeos, como el Reino Unido, Holanda o Francia, y, por supuesto, en Estados Unidos.
5. Los servicios de mercado suponen el 40,7% del empleo en España. Los subsectores con mayor peso en el empleo español en 2007 fueron los de **“distribución comercial”** (CNAE

50-52), las “**actividades inmobiliarias y servicios a empresas**” (CNAE 70-74), y los “**hoteles y restaurantes**” (CNAE 55). Estas ramas suponen, respectivamente, el 15,4; 9,9; y 7,1% del total de ocupados en nuestro país. Dentro de los servicios no destinados a la venta, el mayor peso relativo se localiza en el subsector de “**otros servicios**” (CNAE 90-95), con un 8% del total de empleo en España.

6. Hay que subrayar el **peso de las actividades de servicios que se verán afectadas por la Directiva de Servicios y, en particular, por la Ley** que supondrá su transposición al marco legal español. En conjunto, suponen el **87% del valor añadido en el sector servicios en España** y más del 62% de la producción total de nuestra economía. En términos de empleo, el total de ramas afectadas contabilizan más de la mitad del empleo en nuestro país. Es absolutamente evidente, por tanto, la trascendencia que tendrá la aplicación a España de esta Directiva Comunitaria.
7. El **sector servicios** se caracteriza en todos los países avanzados por ser **creador de empleo**. En España, los servicios han protagonizado el crecimiento de la ocupación en los últimos veinte años, ya que el peso sobre el total de empleos que supone el sector servicios en la actualidad es aproximadamente el doble del que tenía en 1978. En concreto, desde el año 1990, en España se han creado **6.248.000 de empleos nuevos en los servicios**, con un crecimiento medio anual del 2,3% en dicho período. Destacan en particular los **servicios a empresas** que han generado aproximadamente un millón y medio de empleo, lo que supone una tasa media anual de crecimiento del 6,2% desde 1990.
8. Hay algunos rasgos que deben destacarse en este proceso de creación de nuevos empleos. Como muestra el Informe, en los últimos años **han aumentado sensiblemente los niveles de cualificación y de estudios en los servicios** en España. Por otra parte, también **se ha incrementado** ligeramente la **temporalidad** en el sector (situándose en torno al 27% del total de contratos en vigor), coincidiendo con la **importancia del empleo a tiempo parcial** en algunas actividades de servicios personales y destinados a la producción. Finalmente, la **presencia femenina** en los servicios constituye otro de los rasgos característicos del empleo terciario en España. Otra nota característica del empleo en los servicios en España es la **fuerte presencia de autónomos**, que en 2007 supusieron aproximadamente dos millones y medio de trabajadores (62,6% del total de autónomos en nuestro país).

9. El 80% de las **empresas activas** en España se dedican a actividades de servicios, generando un volumen de negocios que supera el billón de euros. Se trata de un **sector en auge** ya que este volumen se ha incrementado en un 40% desde el año 2000.
10. Un rasgo destacable de las empresas de servicios en España es el **protagonismo de la pequeña empresa**, ya que el 98% de ellas tienen menos de 20 asalariados. En cuanto a la distribución de los gastos de explotación de las empresas de servicios, el 71% se destina a compras y el 15% a gastos de personal. **El coste laboral bruto por trabajador** en el sector servicios **era de aproximadamente 25.000 euros en 2005**, de los que 17.000 euros corresponden al salario medio bruto anual. Sin embargo, uno de los rasgos más notables del sector es la heterogeneidad en sus retribuciones, cuya media es muy baja en algunas actividades (limpieza, vigilancia, algunos servicios de hostelería...) mientras alcanza niveles particularmente altos en otras (consultoría y otros servicios a empresas, p.ej.).
11. Las empresas españolas de servicio invierten anualmente – según la última Encuesta de Servicios del INE - más de 70.000 millones de euros, aproximadamente el 7% de su cifra de negocios. **Los servicios con mayores inversiones son los inmobiliarios y de alquiler, y los transportes**. En cuanto a los **mercados geográficos**, entre el 85-90% de las relaciones comerciales se realizan con otras empresas españolas. Los servicios con mayor apertura internacional son los de turismo y los transportes.

**B) FACTORES QUE IMPULSAN EL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS:
PRODUCTIVIDAD, GASTO DE LAS FAMILIAS, COMERCIO DE SERVICIOS Y
DEMANDA INTERSECTORIAL.**

12. La literatura económica ha relacionado la expansión de los servicios, como la observada en la economía española en los últimos años, **con tres grupos de factores fundamentales**. Desde el lado de la oferta, *la diferencial de crecimiento de la productividad* entre los servicios y otros sectores económicos hay que relacionarlo con los elevados requerimientos de personal que precisan muchos servicios en relación con sus prestaciones, tema que guarda relación – en general - con la evolución de sus precios. Desde el lado de la **demanda** figuran, por un lado, *factores relacionados con la demanda final* de servicios – tanto doméstica (gasto de las familias) como exterior -, y, por otro, *el papel de los servicios en la*

demanda intermedia de otras ramas productivas, como muestran las tablas de relaciones intersectoriales (*input-output*). Estos factores estarían afectados, a su vez, por las condiciones de *competencia y regulación* de los mercados de productos y factores y por el *marco institucional* de la economía.

13. La evidencia empírica muestra que se ha producido una **desaceleración de la productividad** por trabajador y, en menor medida, por hora trabajada en la **Unión Europea** con respecto a la evolución de estas variables observadas en Estados Unidos. Este hecho es más notable todavía en el **caso de España**, donde incluso se han registrado **tasas de crecimiento negativas**, como media, durante el período 1995-2006. Consecuentemente, y a pesar del esfuerzo inversor y tecnológico llevado a cabo por nuestras empresas, se ha producido un **proceso de divergencia y una pérdida de competitividad** de nuestra economía con respecto a la media europea y, más significativamente, con Estados Unidos.
14. Independientemente del indicador utilizado, **la productividad del sector servicios** en España **tiene unos niveles** cercanos a los del conjunto de la economía, aunque lejos de los observados en **las manufacturas y la energía**. **La mayoría de ramas** de servicios, en línea con el comportamiento agregado de nuestro país, han sufrido una **caída en las tasas de crecimiento de su productividad a partir de mediados de los 90s.**, con la excepción de los servicios financieros y los servicios a empresas, y la mayoría de servicios no destinados a la venta.
15. A pesar del crecimiento del peso de los servicios, en la mayor parte de los países desarrollados, entre ellos España, **los sectores que más contribuyen todavía al crecimiento de la productividad agregada son las manufacturas, la construcción y el sector primario**. Este hecho es consecuencia de que el fuerte crecimiento de la productividad que registran algunas ramas de servicios (telecomunicaciones, servicios informáticos...) es compensado por un bajo crecimiento, cuando no nulo o incluso negativo, en otras que tienen un elevado peso en la actividad productiva en España (hostelería y restauración, servicios a empresas).
16. **Las familias constituyen uno de los principales agentes protagonistas del proceso de terciarización** de la economía española, puesto que la mitad de la demanda de servicios se sustenta en el gasto que éstas realizan. En 2004, el **40% del gasto monetario medio por hogar** en España, concretamente 6.807,5 euros, **se destinó al sector servicios**, lo que supone

un incremento con respecto al gasto de las familias a principios de los 90s (que contabilizaba aproximadamente el 30%) del 2,4% anual en términos reales. Este incremento del gasto de los hogares en servicios en España ha sido particularmente notable en las ramas de “seguros”, “telecomunicaciones”, “servicios de la vivienda”, “hoteles y viajes”, “servicios para el cuidado personal”, y “servicios de esparcimiento y cultura”. El Informe detalla algunas de las causas que explican estos hechos.

17. El comercio de servicios desde España supone anualmente alrededor de 140 mil millones de euros. Esto sitúa a nuestro país como el **sexto país que más servicios comerciales exporta en el mundo**, con una cuota global del 3,9%. Desde el punto de vista de las importaciones de servicios, España es el octavo país a nivel mundial, con un 3,2% del total de servicios intercambiados. Sin embargo, **el grueso de las exportaciones españolas de servicios provienen del sector turístico**, con lo que si se elimina este componente, la posición de nuestro país a nivel mundial cae sustancialmente. Además del turismo, **el mayor crecimiento** en los últimos años en el comercio internacional de los servicios españoles **proviene de los servicios a empresas** (con una tasa de crecimiento medio anual del 11% desde el año 2000).
18. Los servicios representan **más del 70% de la inversión directa española** en el exterior, y **alrededor del 60% de la inversión recibida** en nuestro país. Aunque los flujos de inversión son menores y con mayor volatilidad que los comerciales, **algunos servicios** españoles, como las comunicaciones y los servicios financieros, encuentran un **importante canal de internacionalización en la creación de filiales y los procesos de adquisición y fusión de empresas en el exterior**
19. La notoriedad de los servicios en los procesos actuales de externalización, *outsourcing* e interconexión sectorial es indudable. **Las razones de la ‘externalización’ de servicios a nivel mundial responden**, como destaca el Informe, **a tres causas destacadas**: la búsqueda de una *reducción de los costes* y un *aumento de la eficiencia*; las *presiones competitivas*; y, finalmente, la tendencia hacia la *especialización*. Los avances relacionados con las *TICs* también han favorecido estos procesos.
20. En la actualidad, **los servicios contabilizan el 38% del total de consumos intermedios** en España, principalmente por el papel de los servicios de mercado en la demanda intermedia de otros sectores de actividad (manufacturas, energía, las propias ramas de servicios y el sector

agrario), como muestra la última tabla *input-output* disponible para la economía española. Los principales compradores de servicios son los “propios” servicios (63,3%) y las industrias manufactureras (26,2%). Dentro de los servicios como consumos intermedios, **destaca el papel de los transportes, los servicios financieros, servicios de alquiler y otros servicios a empresas, y servicios de distribución comercial.**

21. Independientemente del grado de impacto que tengan sobre el crecimiento del sector servicios en España, parece evidente que **todos los factores** analizados en este Informe **deberían seguir actuando**, en mayor o menor medida, **hacia una mayor expansión de las actividades de servicios** en nuestro país en el futuro próximo, ya que no parece probable que los hechos y rasgos que se han observado en los últimos años dejen de actuar en el futuro.

C) LOS PROBLEMAS DE EFICIENCIA, MERCADOS Y REGULACIÓN

22. Los servicios no sólo son importantes por su peso en la economía sino por su **papel estratégico** dentro del sistema productivo. Particularmente en el caso de algunos subsectores que influyen de forma muy especial en **la eficiencia de todo el sistema**, como el comercio y los transportes, o los servicios a las empresas y los de los profesionales, entre otros. Hay, cuando menos, tres razones para atribuir dicho valor estratégico a los servicios: **1) porque cada vez más forman parte del comercio internacional y están en el centro mismo de los procesos de integración y globalización económica; 2) porque están crecientemente imbricados en la producción industrial y en la de las propias ramas de servicios; y 3) porque forman parte inseparable de las condiciones de bienestar de las familias.**
23. Estas mismas razones hacen que **las ineficiencias del sector y el menor nivel de competencia** que se da en sus mercados tengan una importancia muy especial para el buen comportamiento de todas las economías avanzadas. Las ineficiencias del sector servicios **se transmiten a todo el sistema productivo**, afectan a la mayor o menor competitividad de la economía en relación con el exterior y tienen consecuencias también para los consumidores y usuarios de servicios, bien sea vía precios, como claro factor inflacionista, como sucede en España, o por sus deficiencias en términos de calidad.
24. Varios factores determinan la estructura de los **mercados de servicios** y el **inferior grado de competencia** que se aprecia en algunos de ellos. Los más significativos son: las exigencias que en algunos casos se dan en términos de **economías de escala**; los **costes de entrada** que supone incorporarse a determinadas actividades de servicios; las exigencias **en términos de proximidad** entre

productor y demandante o consumidor que en no pocos casos determinan áreas de mercado muy locales o reducidas y con escasa competencia; y, por último, las **regulaciones y requisitos** que se han ido acumulando para acceder y ejercer muchas actividades de servicios.

25. Uno de los campos donde se han prodigado más los **impedimentos y barreras** a la expansión de los servicios y a la competencia, es en el ámbito **del comercio internacional de servicios**. La propia Unión Europea constituye un buen ejemplo de ello, ya que el logro de un **Mercado Único de Servicios** ha constituido desde hace muchos años un objetivo que ha resistido casi todos los intentos de avance, a diferencia de lo que ha sucedido en el campo de los intercambios de bienes dentro de la UE.

D) OBJETIVOS DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y OPCIÓN POR UNA TRANSPOSICIÓN MÁS AMPLIA Y EXIGENTE EN EL CASO ESPAÑOL

26. La Directiva de Servicios nació con el objetivo de **reducir las barreras que los distintos países comunitarios** han establecido en el campo de los servicios, que impiden o dificultan el establecimiento en otro país de los proveedores de servicios de un país comunitario, la prestación de servicios sin necesidad de establecimiento, cuando ello es posible, y las barreras y regulaciones que también afectan a **otros mercados relacionados con los servicios**: como los del factor trabajo y otros *inputs*, la promoción y distribución, la publicidad, los requisitos para profesionales, las actividades post-venta y otros.
27. Las barreras, regulaciones y limitaciones que afectan al desarrollo de los servicios no sólo existen en el ámbito del comercio intra-comunitario de servicios, sino **en el propio interior de cada país**, de lo cual España constituye un buen ejemplo, con abundantes regulaciones y trámites que afectan a la **entrada en el mercado**, normativas sobre **precios y márgenes**, sobre **localización y dimensión de los establecimientos**, sobre los **horarios comerciales**, o sobre la **publicidad, los controles de calidad, seguridad, condiciones laborales, etc.**
28. Este Informe subraya, precisamente, que el proceso regulatorio ha tenido como consecuencia, en España, **una enorme proliferación de normas** emanadas de los distintos niveles del sector público (estatal, autonómico y local). De hecho, una revisión, todavía provisional, de la normativa y procedimientos que deberían revisarse en España de acuerdo con los criterios de la Directiva de Servicios alcanza ya la cifra de casi 7.000 casos, la mayor parte de los cuales se refieren a procedimientos y trámites exigidos para ejercer y acceder a una actividad de servicios, solicitados en amplia medida por las administraciones autonómicas y locales.

29. Los trámites que generalmente hay que llevar a cabo para poder operar como proveedor de servicios, **se añaden** a los que ya se exigen a todas las empresas, cualquiera que sea la actividad productiva en la que opere o desee operar. Pero, a ellos se suma a veces la exigencia de **inscribirse en un registro especial** de proveedores de un determinado servicio o la de tener que **cumplir requisitos adicionales** que implican una duplicación de las gestiones y trámites exigidos para poder operar en distintas provincias y/o para ejercer bastantes actividades de servicios. **Dos ejemplos** recogidos en el Informe ilustran esta situación: el caso de las agencias de viajes y el caso de las autoescuelas.
30. La Directiva de Servicios establece algunos **cambios muy importantes en la regulación, trámites y requisitos exigibles a las empresas y profesionales de servicios**. Así, con carácter general, determina que las autorizaciones deberán renovarse automáticamente y que todos los trámites y requisitos para el establecimiento y ejercicio de una actividad deben ser analizados para valorar su absoluta necesidad. En último término, lo que se propone es que hay que cuestionarse en profundidad todas las barreras y trámites ahora existentes, de forma que sólo se mantengan **los que sean estrictamente necesarios**, sobre la base de razones imperiosas de interés general.
31. La Directiva enumera, en particular, una serie de requisitos que se consideran **especialmente restrictivos y distorsionadores de la actividad**. Esto da lugar a dos relaciones de requisitos que deberán ser objeto de una clara revisión: la **lista negra** y la **lista gris**. Los que figuran en la primera están prohibidos y deberán desaparecer del ordenamiento jurídico de los países comunitarios. Entre ellos figuran, entre otros, los requisitos basados directa o indirectamente en la nacionalidad, los que prohíban establecerse en varios estados comunitarios, los que limiten la libertad de elección de la forma de establecimiento, todos los requisitos de reciprocidad, y las exigencias de aval financiero o de un seguro con operadores del país. Los de la segunda lista son requisitos de aplicación excepcional sujetos a evaluación previa siempre y cuando sean estrictamente necesarios y proporcionados y no sean discriminatorios. En esta segunda relación aparecen, entre otros, los límites cuantitativos o territoriales, la obligación de adoptar una forma jurídica particular, los requisitos sobre el capital de la sociedad o sobre la reserva de la actividad a prestadores concretos, la prohibición de disponer de varios establecimientos, y/o de un número mínimo de empleados, así como las tarifas máximas o mínimas, o la obligación de prestar otro servicio conjuntamente.
32. El Gobierno español ha optado no sólo por transponer los contenidos y exigencias de la Directiva a una 'Ley Paraguas' a la que deberán adaptarse **todas las normas** que afectan al libre acceso y ejercicio de actividades de servicios, sino que se ha decidido **aprovechar la oportunidad para llevar a cabo una reforma regulatoria en profundidad de toda la normativa y procedimientos que afectan a una gran parte de las actividades y ramas de servicios**.

33. La Directiva de Servicios centra principalmente su atención en dar un importante impulso al **Mercado Interior de Servicios**, removiéndolo por tanto las dificultades que impiden o dificultan el comercio intra-comunitario de servicios y el ejercicio de actividades de servicios en todos los países de la UE por parte de cualquier empresa o profesional de un país de la UE. El Gobierno español **se ha planteado como objetivo no sólo la transposición de la Directiva** en relación con el impulso al Mercado Interior, sino **extender al máximo la revisión de todas las normas, requisitos y procedimientos** que afectan al sector servicios en España, ya tengan su origen en la Administración Central, en las Administraciones de las Comunidades Autónomas o en las demás Entidades Locales. Al respecto, en este Informe se subraya que muchas de tales regulaciones y trámites exigidos actualmente en España están **en clara contradicción con la unidad de mercado**.

E) LOS EFECTOS Y BENEFICIOS ESPERADOS

34. El Informe estudia los efectos que se espera que produzca la puesta en práctica de los principios y obligaciones que impone la Directiva en todos los países comunitarios. Dichos efectos o beneficios pueden agruparse en dos grandes bloques: **los que se producirán en el conjunto de la UE, y también en España, desde una perspectiva general**, es decir, los que van a reflejarse en algunas de las grandes variables económicas (PIB, empleo, productividad, consumo, incremento del comercio de servicios intra-UE), y los que disfrutarán **las empresas, los consumidores y los asalariados**.
35. En el plano de los beneficios más generales, el Informe subraya algunos de los problemas que se plantean a la hora de **evaluar, de forma cifrada, el impacto de los cambios y revisiones que se van a llevar a cabo**. Algunos de los análisis efectuados han resuelto estos problemas mediante la recopilación de información sobre los niveles de regulación y las restricciones al comercio de servicios que existen por países y realizando, asimismo, amplias encuestas a empresas, información que ha servido de base para estimar, a través de algunos modelos, los resultados positivos que producirá la aplicación de la Directiva en el conjunto de la UE y en varios países comunitarios.
36. El hecho más significativo que se deduce de estos análisis es que **todos ellos**, tanto los referidos al conjunto de la UE como los centrados en algunos países concretos (Reino Unido, Dinamarca, Austria, p.ej.) **ofrecen resultados muy positivos**. La estimación del comercio de servicios dentro de la UE antes de la Directiva se estima que era, como media, en torno al 20 por 100 del total del comercio a mediados de la presente década, aunque con notables diferencias entre países. Los cálculos sobre el incremento que experimentará este tipo de comercio como consecuencia de la aplicación de la Directiva se mueven

entre el 30 y el 60%. Asimismo, la inversión directa intra-UE en empresas de servicios se incrementará entre un 20 y un 35%. Son también positivos los incrementos que deberá experimentar el PIB de la UE en su conjunto (generando alrededor de 30.000 millones de euros por año) e incluso el empleo (más de 600.000 nuevos puestos de trabajo en el conjunto de Europa). Pero, lo más relevante es que se **impulsará la competitividad en la prestación de los servicios afectados**, eliminando requerimientos legales de carácter restrictivo, facilitando el libre movimiento en la prestación de servicios, y favoreciendo la libertad de establecimiento y una simplificación de los trámites para crear empresas o para que estas amplíen sus actividades.

37. Las diferencias por países en cuanto a los beneficios que obtendrán del impulso al Mercado Único de Servicios son notables, aunque parece que los que más podrán beneficiarse son aquellos que ya tienen **menos barreras** en el ejercicio de las actividades de servicios dentro de sus propios países, puesto que podrán aprovecharse más rápidamente de la apertura de los demás. El Reino Unido y Holanda pueden figurar entre los más destacados. **España** ocupa, en este sentido, una posición intermedia debido, precisamente, a que nuestro país no ha avanzado a escala interna como lo han hecho otros en el proceso de abolición de barreras y trámites, ni en cuanto a la aplicación del principio del silencio positivo o en el desarrollo de los planteamientos de 'buenas prácticas reguladoras'.
38. En cualquier caso – véase cuadro 9 del Informe – la comparación entre las cifras medias de **beneficios que España puede obtener a nivel agregado** y la media europea ofrece resultados bastante positivos. Incremento medio de 0,8 puntos en el valor añadido, que alcanza niveles de más de 14 puntos en los servicios regulados, 1,8 puntos en la distribución y 0,4 en otros servicios. Tanto o más importantes son, asimismo, las reducciones que se estima que deberían producirse en los niveles de precios y el paralelo aumento del consumo de servicios.
39. Los beneficios que producirá la transposición de la Directiva son también muy evidentes cuando se contemplan **desde la óptica de las empresas**. En primer lugar, gracias al replanteamiento que supone la nueva Directiva, las empresas españolas de servicios van a poder acceder con amplios grados de libertad a **un mercado de 400 millones de ciudadanos**. Para los prestadores de servicios que deseen **crear un establecimiento permanente en otros países de la UE**, la aplicación de la Directiva supondrá la existencia de unas normas y reglas más sencillas en el país donde se pretenda establecer la empresa, en el cual no será posible aplicar normas, criterios o requisitos discriminatorios. Contarán siempre, por otra parte, con una **ventanilla única** para obtener información y realizar los trámites sin que se les puedan exigir otros requisitos adicionales, a menos que estén bien justificados.
40. Para las empresas y profesionales que deseen **prestar servicios en otros países sin establecerse en ellos**, la Directiva supone que podrán hacerlo sin necesidad alguna de establecerse fuera del

respectivo territorio y que, sin embargo, podrán prestar servicios a los demandantes de toda Europa sin limitaciones. Cuando sea técnicamente posible, dichos servicios podrán ofrecerse y prestarse, pues, sin necesidad de desplazamientos temporales (a través de las nuevas tecnologías). La **ventanilla única** proporcionará, asimismo, toda la información necesaria para permitir llevar a cabo los trámites e informarse sobre los requisitos adicionales que puedan existir.

41. Para las empresas y profesionales **que presten sus servicios en el territorio español**, la transposición de la Directiva hará que también cuenten con una **ventanilla única**, que se simplifiquen y unifiquen en todo el territorio las gestiones a realizar para establecerse y ejercer la actividad, y que no existan discriminaciones ni exigencias especiales dentro del territorio español. Hay que computar asimismo como beneficios para las empresas el ahorro de tiempo y de otros costes que se va a producir como consecuencia de la eliminación de bastantes regulaciones innecesarias y de la simplificación de los trámites a realizar, los cuales deberán poder realizarse por vía electrónica.
42. **Las Pymes serán el conjunto de empresas más beneficiadas** por el proceso de cambio que se va a llevar a cabo. En primer lugar, porque constituyen – con diferencia – el grupo más numeroso de empresas dentro del sector servicios (el 98% de las empresas tienen menos de 20 trabajadores). Y, en segundo lugar, porque estas empresas han sido las que han percibido más las dificultades administrativas que ahora existen y, por tanto, la simplificación de los procedimientos y la eliminación de trámites innecesarios, además de la creación de nuevos instrumentos para la tramitación e información simplificará sustancialmente sus tareas. Todo ello puede y debe incentivar, además, la **actividad emprendedora, la creación de nuevas empresas** y la expansión de las ya existentes para ganar **economías de escala**. Y, por supuesto, dicha revisión de trámites y normas ahorrará energías a los empresarios, los profesionales y los trabajadores autónomos que ahora podrán dedicarse con mayor intensidad a tareas directamente productivas y a mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios prestados, dado el régimen de mayor competencia que va a existir.
43. Las barreras al comercio y a la inversión en nuevos negocios de servicios afectan a la competencia en el **mercado interior del país**, lo cual ha venido contribuyendo a que los precios de cierto número de servicios en España sean comparativamente altos, a la vez que ha limitado las opciones de elección por parte de los **consumidores y usuarios**. El Informe destaca el componente inflacionista que siempre han representado bastantes servicios en la economía española y que los cambios que impone la Directiva pueden contribuir a reducir en un plazo no excesivamente extenso. Además, el incremento de la competencia en la oferta de servicios (por parte de los proveedores nacionales y extranjeros que operen en el mercado interno) hará que mejore la eficiencia y la calidad de los servicios prestados.

44. Las **Administraciones Públicas** también podrán beneficiarse de los cambios que se van a introducir en la legislación y normativas actuales. La puesta en práctica de la Directiva y de la Ley que la transpondrá a España supondrá, obviamente, una cierta carga para las distintas AA.PP. (central, autonómicas y locales), al tener que revisar todas las normas afectadas y sus correspondientes trámites. También será preciso revisar la necesidad y funciones de algunos servicios de las AA.PP. que son, hasta ahora, responsables de la gestión de los permisos, informes, revisiones técnicas, etc., cuyas actividades deberán cambiar o incluso desaparecer. Sin embargo, todo ello supone también una oportunidad única para que todas las AA.PP. (central, autonómicas y locales) puedan avanzar hacia una Administración más eficiente, con capacidad liberada para dedicar sus esfuerzos a tareas creativas y de promoción. Asimismo, la incorporación a las AA.PP. de sistemas de información y de tramitación informática implica la posibilidad de disminuir los recursos y el tiempo dedicados a tareas de tramitación, dejando espacio para la puesta en práctica de **programas de *better regulation***, lo que implica que no se creen cargas innecesarias ni muy complejas, plantearse opciones alternativas para conseguir un objetivo y poner en práctica tareas de evaluación de las distintas opciones en términos de los beneficios, costes y riesgos que pueda comportar.

45. Por último, el Informe destaca igualmente **otros frentes en los que podrán percibirse los beneficios del nuevo marco** para el desempeño de los servicios en España. Afectará positivamente a las **condiciones de trabajo**, a la **productividad** y a los salarios reales; contribuirá a impulsar la **innovación empresarial**, en mayor o menor medida según las ramas de actividad; y se apunta también que permitirá que se incrementen **los puestos de trabajo** en el sector servicios, así como elevar las **exigencias en términos de cualificación** por parte de quienes trabajen en el sector.

INFORME ECONÓMICO

1. INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes, la hoy Unión Europea (UE) ha tratado de crear un Mercado Único de Servicios, garantizando la libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento en todo el territorio de la Comunidad. El **Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea** (Roma, 25 de marzo de 1957) establecía ya claramente que la CEE tenía como objetivo hacer realidad un *mercado común* fundado en las cuatro libertades de libre circulación de mercancías, personas, *servicios* y capitales. Los avances alcanzados en la década de los sesenta hacia el logro de este gran objetivo fueron importantes; sobre todo en lo relativo al sector industrial y al comercio de bienes. Sin embargo, poco a poco ese primer impulso acabó deteniéndose y empezaron a primar cada vez más las posiciones nacionalistas de los estados miembros y los retrasos en la adopción de acuerdos y medidas, particularmente en el ámbito de los servicios.

Bastantes años más tarde, al constatar la necesidad de dar un nuevo impulso al mercado interior en su conjunto, se aprobó el **Acta Única Europea**¹, en la cual la armonización de las normas sobre los servicios pasó a ocupar una posición muy relevante. Sin embargo, transcurridas casi dos décadas más se pudo constatar que seguían existiendo en la Unión Europea un gran número de barreras – físicas, técnicas, normativas, impositivas, etc. - que impedían, e impiden, la realización de un auténtico *Mercado Único de Servicios*. El convencimiento de la necesidad de alterar esta situación llevó a la Comisión Europea a preparar una **Directiva Marco sobre Servicios**, cuyo primer texto se aprobó en enero de 2004 por unanimidad. Dicho texto fue objeto, sin embargo, de abundantes controversias durante el proceso que debía conducir a su aprobación definitiva, que se produjo casi tres años más tarde, en diciembre de 2006², y que debe ser objeto de

¹ Debatida en julio de 1985 y aprobada para su entrada en vigor en julio de 1987. Hay que recordar, sin embargo, que en el intermedio entre el Tratado de Roma y el Acta Única se produjeron varios intentos y propuestas para impulsar la unión europea y el mercado interior. Entre ellas, el Informe Tindemans (1975), la Declaración Solemne de Stuttgart (1983) y el Informe Dooge (1985).

² Directiva 2006/123/CE, de 28 de diciembre.

transposición a la legislación de todos los países comunitarios, como ahora se propone hacerlo España.

El principal objetivo que persigue la Directiva es contribuir a lograr un auténtico mercado único de servicios en la UE, eliminando las barreras legales y administrativas que limitan el desarrollo de un buen número de ramas de servicios, tanto en las **relaciones comerciales entre los países miembros** de la Comunidad como **en el interior de cada estado** en particular. La Directiva se apoya, en definitiva, en una de las prioridades que se han identificado para lograr que el Mercado Único sea una realidad cada vez más efectiva y dinámica. En el caso de las actividades manufactureras, puede afirmarse que el logro de este objetivo constituye casi un hecho y que el mercado interno está operando considerablemente bien. Sin embargo, como ya se ha señalado, en el caso de los servicios los avances han sido muy limitados, como mostraron tanto el documento de la Comisión Europea (2002) sobre el mercado interior de servicios³, como el informe sobre las barreras que obstaculizan dicho mercado interior (Comisión Europea, 2004)⁴.

Los problemas no se reducen al comercio de servicios entre los países de la UE, sino que en el interior de cada país comunitario también existen dificultades y restricciones que limitan el acceso a la prestación de actividades de servicios, así como su posterior desarrollo y la competencia entre sus proveedores. En algunos casos dicha falta de competencia puede atribuirse, al menos en buena medida, a la propia naturaleza de los servicios a prestar, cuyas áreas de mercado están ligadas a la localización de las empresas que los ofrecen y a la ubicación de los posibles demandantes del mismo. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con muchos servicios personales – desde las peluquerías hasta las actividades relacionadas con el ocio –, pero algo parecido ocurre también con otros servicios que tienen características especiales, como algunos vinculados al turismo, que encuentran un factor de reserva de mercado en las condiciones naturales que ofrece una localización

³ European Commission (2002): *The State of the Internal Market for Services*. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2002) 441 final, Bruselas.

⁴ European Commission (2004): *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*. Final Report, 26 November 2004

concreta. Sin embargo, no es menos cierto que existen también muchas normas y reglamentaciones administrativas que limitan claramente la concurrencia de oferentes en muchos servicios o que, cuando menos, dificultan la competencia.

La **Directiva de Servicios** constituye, en este sentido, una oportunidad para que se revisen y remuevan los obstáculos que dificultan la competencia en el sector terciario y que se facilite el libre movimiento de los servicios entre los estados comunitarios. Como es obvio, su contenido deberá afectar a numerosos aspectos concretos del funcionamiento de las empresas de servicios dentro de cada país porque, en definitiva, la Directiva debe aplicarse y tener consecuencias en la forma de operar de un amplio conjunto de actividades de servicios de todos los países comunitarios. Según se indica en el propio *'Manual de Transposición de la Directiva'* preparado por la Comisión, lo que ésta persigue es simplificar procedimientos, eliminar barreras y obstáculos a la prestación de servicios, y promover, así, tanto “la confianza recíproca entre Estados miembros, como la confianza de los prestadores y consumidores en el mercado interior”⁵.

Hay que recordar, sin embargo, que se han excluido del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios todas aquellas ramas del sector terciario para las que ya existen otras Directivas aprobadas – como sucede con una buena parte de los transportes, por ejemplo -, así como algunas actividades que tiene especiales características, como los servicios no económicos de interés general, los servicios sanitarios, las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, los servicios de los notarios (en lo relativo exclusivamente a las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública), agentes judiciales y otros servicios sociales.

Los **objetivos de este Informe** son tres, que se desarrollan en las cuatro secciones que siguen a esta introducción. En primer lugar, el documento presenta los rasgos básicos del sector en España, a cuyo efecto aporta datos y elementos sobre el peso y la situación del sector poniéndolo en relación con los principales países de nuestro entorno (sección 2). Para completar esta visión de conjunto del

⁵ Comisión Europea: *Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios*, Bruselas, 2007, p.7

sector y las posibles tendencias que tendrán lugar en el futuro, el Informe incluye también, en su sección 3, un análisis – forzosamente sintético – de las principales fuerzas impulsoras que explican el crecimiento del terciario en España y que lo seguirán haciendo en el próximo futuro.

El segundo objetivo del Informe es plantear las barreras e impedimentos que existen en el funcionamiento de los mercados de servicios (sección 4), en buena parte debidas al cúmulo de regulaciones que afectan al acceso a la prestación de servicios y a su posterior desarrollo. Se analizan dichos obstáculos tanto desde la perspectiva de comercio de servicios entre países, como en cuanto al ejercicio de las actividades de servicios en el interior del país, lo cual resulta particularmente importante en el caso español. De hecho, en esta sección se concluye claramente que la transposición de la Directiva de Servicios a España ofrece una oportunidad muy singular para dinamizar el sector a nivel interno, con el fin de que mejore su eficiencia y su productividad.

Por último, el tercer objetivo del Informe es revisar qué tipo de efectos cabe esperar que produzca la transposición de la Directiva (sección 5). Se estudian tanto los de carácter más macroeconómico (en términos de crecimiento adicional, creación de empleo, incremento del comercio intracomunitario, etc.) hasta los efectos que se producirán progresivamente en las empresas de servicios, en beneficio de los consumidores y de las Administraciones Públicas (Central; Comunidades Autónomas; y Entidades Locales). Como es obvio, el logro de los efectos positivos esperados no dependerá sólo de lo que se dispone en la Ley que el gobierno español está preparando para transponer la Directiva⁶, sino que será el resultado de los desarrollos y revisiones normativas que posteriormente deberán llevarse a cabo a todos los niveles en nuestro país. Es decir, tanto en el ámbito de la legislación y normas estatales, como en el de las normas y regulaciones que están vigentes en muchas comunidades autónomas y en el de aquellas que han sido

⁶ **Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios**, que tiene carácter de una *Ley 'horizontal'* puesto que sus principios y contenidos deberán tenerse en cuenta al revisar toda la normativa vigente en España que afecta a los sectores de servicios considerados por la Directiva y algunas actividades adicionales que el Gobierno ha decidido que se incorporen al proceso.

promulgadas y vienen siendo aplicadas por parte de los municipios y demás Entidades Locales.

No cabe duda de que nos encontramos ante un momento que puede ser crucial para el futuro del sector servicios y para que su desarrollo vaya acompañado de mejoras en la productividad, eficiencia y calidad de los servicios que se presten. Sobre todo porque la Ley antes citada que propugna el Gobierno no se limita a una simple transposición del contenido de la Directiva Europea de Servicios, sino que aprovecha esta coyuntura para impulsar un amplio conjunto de cambios y simplificaciones de las regulaciones orientadas a dinamizar y hacer que el sector servicios sea más competitivo, lo que en definitiva redundará a favor de toda la economía española.

2. EL SECTOR SERVICIOS EN ESPAÑA: DIMENSIÓN, EVOLUCIÓN RECIENTE Y CARACTERÍSTICAS INTERNAS.

La aplicación de la “*Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios*” en la economía española, cuya fundamentación y objetivos se han descrito en la introducción anterior, debería reportar, como se verá en la sección última de este informe, considerables beneficios, tanto para las empresas como para los consumidores, facilitando la prestación y la utilización de servicios. Sobre esta base teórica, el presente informe pretende servir como justificación y referencia a la hora de abordar una transformación del sector servicios en España, ya que la citada Ley – como se ha indicado en la Introducción - no es una simple transposición de la *Directiva Europea de Servicios*, sino que intenta aprovechar esta coyuntura para realizar otra serie de cambios y reformas regulatorias guiadas a lograr un sector servicios y, por ende, una economía española, más dinámicos y competitivos.

Por lo tanto, es necesario profundizar en el ámbito de aplicación de esta Ley: el **sector servicios de la economía española**. Este será el objetivo de la presente y siguiente secciones. Para ello, esta sección 2 tiene por objeto ofrecer una visión global del sector servicios en España, tanto en términos de peso económico como analizando las principales tendencias recientes que se han observado en dicho sector. Asimismo, al final de cada apartado se resaltan – en recuadros sombreados - la situación y evolución para aquellas **actividades de servicios incluidas dentro del ámbito de aplicación** de la Ley y que, por lo tanto, se verán directamente afectadas por los beneficios esperados que se analizan en la sección quinta de este informe. En la siguiente sección tercera se analizarán sintéticamente los principales factores que ayudan a explicar el papel y crecimiento de los servicios en España.

2.1. El Peso de los Servicios en la Economía Española.

La “terciarización” o cambio estructural a favor de los servicios constituye en nuestros días una de las características más destacables, sino la que más, de los cambios sociales y económicos dentro de las economías modernas. Afortunadamente, tanto en los círculos académicos como en el ámbito político-económico cada vez se está prestando más atención al comportamiento del sector servicios. Nuestra economía no es ajena a esta corriente, y en los últimos veinte años se ha profundizado en el papel de los servicios, las causas de su crecimiento y otros muchos aspectos de lo que convencionalmente se conoce como “terciarización” de la economía española.

Los servicios⁷ contabilizan actualmente alrededor del 70% de la actividad económica agregada en la mayoría de países industrializados. Además, su crecimiento ha superado significativamente el crecimiento agregado en este conjunto de países durante décadas, lo que se ha traducido en un continuado incremento del peso de los servicios en el total de actividad económica a lo largo de los últimos años, lo que ha situado al sector servicios como el sector económico más grande de estas economías, significativamente por delante de las industrias manufactureras o el sector primario. Aún más, esta tendencia creciente parece probable que continúe, o incluso se incremente, a la luz de la importancia de algunas actividades de servicios en los últimos años.

En España, según datos del *Instituto Nacional de Estadística* (INE), el producto interior bruto a precios corrientes en 2006 fue de 980.954 millones de euros. Más de dos terceras partes de esta producción provienen del sector servicios. En concreto, el sector terciario en el año 2006 contabilizaba el 66,7% del producto interior bruto español (583.034 millones de euros). El resto de la actividad económica nacional proviene, fundamentalmente, de la industria

⁷ El sector servicios se define, en función de la clasificación NACE Rev. 1.1, como el conjunto de actividades de las siguientes ramas de actividad: Comercio (G), Hoteles y restauración (H), Transporte, almacenamiento y comunicaciones (I), Intermediación financiera (J), Actividades inmobiliarias y de alquiler y servicios a empresas (K), Administración Pública (L), Educación (M), Sanidad y servicios sociales (N), Otros servicios sociales, personales y comunitarios (O) y Trabajo doméstico en hogares (P).

manufacturera (132.419 millones, 15,2% del total) y la construcción (106.361 millones, 12,2%); mientras que el restante producto interior se lo reparten la energía (3,1%) y el sector primario (2,9%). Dentro de los servicios, aquellos intercambiados en el mercado (servicios de distribución comercial, hostelería, transportes y comunicaciones, financieros y servicios empresariales) contabilizan el 78,2% del total de producción terciaria en España en 2006 (455.643 millones de euros), mientras que los servicios públicos, sociales y comunitarios no destinados a la venta suponen el restante 21,8% (127.391 millones de euros).

Por otra parte, el Cuadro 1 ofrece información sobre el valor añadido del sector servicios en la economía española en los años 1995 y 2003. Aunque para datos agregados para los grandes sectores económicos se disponga de datos hasta 2006, el último año disponible en la Contabilidad Nacional del INE que desagrega por ramas de actividad es 2003. Según la información de dicho cuadro, el sector servicios en 2003 suponía el 68,5% del total (476.233 millones de euros). De este valor añadido del sector terciario español, aproximadamente cuatro quintas partes (376.190 millones) corresponden a servicios de mercado (54,1% del valor añadido total de la economía española); mientras que los servicios no destinados al mercado contabilizan el 14,4% (100.043 millones). Estos datos están ligeramente por debajo de los de otros países de nuestro entorno económico, ya que el sector servicios en Europa (UE-25) contabiliza en la actualidad aproximadamente el 70% del valor añadido total⁸, y son notablemente inferiores a los observados en Estados Unidos, donde se alcanza el 75%.

Profundizando en el sector servicios, el subsector de actividad con mayor peso en la actividad productiva en España en 2003, según los datos oficiales (véase Cuadro 1), eran los “servicios inmobiliarios y empresariales” (NACE K) con un 14,6% del valor añadido total (21,4% del total de servicios); el “comercio y reparación” (NACE G) con un 10,9% (16% del total de servicios); los “transportes y comunicaciones” (NACE I) con un 8,7% (12,8%), y los “hoteles y restauración” (NACE H) con un 8,2% (12%). Dentro de los servicios destinados fuera del

⁸ Según datos de Eurostat, los servicios son la principal actividad de más de veinte millones de empresas en la UE-25 en el año 2007, generando unos beneficios de más de 25 billones de euros y alrededor de 8 billones de euros de valor añadido.

mercado, destaca la importancia de los servicios relacionados con la Administración Pública (NACE L) que contabilizan el 6% del total de valor añadido de nuestra economía (8,8% del producido en el sector servicios en 2003).

Cuadro 1. Peso del sector servicios en España en términos de valor añadido
(millones de euros corrientes)

Ramas de actividad	1995	%	2003	%	Crecimiento Anual 95-03
Agricultura, ganadería y pesca	18.630	4,4	21.932	3,2	2,1
Energía	16.514	3,9	20.221	2,9	2,6
Industria	76.631	18,1	109.494	15,7	4,6
Construcción	31.876	7,5	67.600	9,7	9,9
SERVICIOS	278.700	66,0	476.233	68,5	6,9
SERVICIOS DE MERCADO	216.163	51,2	376.190	54,1	7,2
<i>Comercio y reparación</i>	48.207	11,4	71.917	10,9	5,9
<i>Hostelería</i>	31.234	7,4	53.668	8,2	8,0
<i>Transporte y comunicaciones</i>	33.399	7,9	57.407	8,7	8,0
<i>Intermediación financiera</i>	23.208	5,5	35.676	5,4	6,3
<i>Inmobiliarias y servicios empresariales</i>	55.388	13,1	95.805	14,6	8,1
<i>Educación de mercado</i>	5.717	1,4	9.101	1,4	6,9
<i>Sanidad y servicios sociales de mercado</i>	8.019	1,9	13.958	2,1	8,2
<i>Otras actividades sociales y servicios</i>	10.991	2,6	17.573	2,7	6,9
SERVICIOS DE NO MERCADO	62.537	14,8	100.043	14,4	6,0
<i>Administración pública</i>	26.901	6,4	39.463	6,0	5,6
<i>Educación de no mercado</i>	14.495	3,4	21.501	3,3	5,8
<i>Sanidad y servicios sociales de no mercado</i>	14.690	3,5	21.881	3,3	5,9
<i>Otras actividades sociales y servicios</i>	1.941	0,5	3.520	0,5	8,9
<i>Hogares que emplean personal doméstico</i>	4.510	1,1	7.069	1,1	6,6
Total economía	403.516	100	670.181	100	6,5

Fuente: INE (2008)

En términos de empleo, según la *Encuesta de Población Activa* (EPA) del INE, el sector servicios contabilizaba en 2007 el 66,2% del empleo total de nuestra economía, ocupando aproximadamente a 13,5 millones de personas. Nuevamente, el peso de los servicios en el empleo en España es similar al observado en la Unión Europea (UE-25), que alcanza – como media - el 67% del total de ocupados. Sin embargo, esta cifra está todavía lejos del peso del empleo terciario observado en algunos países de nuestro entorno, como el Reino Unido, Holanda o Francia (donde se supera el 70%), y de Estados Unidos (donde se aproxima al 79%)⁹.

⁹ Según los últimos datos disponibles de la base de datos *Labour Force Survey* de la OCDE.

Cuadro 2. Peso del sector servicios en España en términos de empleo
(en miles de ocupados)

Ramas de actividad	1990	%	2007	%	Crecimiento Anual 90-07
Agricultura, ganadería y pesca	1.497,5	11,6	925,5	4,6	-1,8
Industria (inc. Energía)	3.083,5	23,9	3.261,8	16,0	0,2
Construcción	1.267,9	9,8	2.697,3	13,3	2,8
SERVICIOS	7.057,1	54,7	13.469,3	66,2	2,4
SERVICIOS DE MERCADO	4.990,0	38,7	8.273,3	40,7	1,9
<i>Comercio y reparación</i>	2.898,5	22,5	3.128,6	15,4	0,3
<i>Hostelería</i>	672,7	5,2	1.450,5	7,1	2,9
<i>Transporte y comunicaciones</i>	739,9	5,7	1.177,1	5,8	1,7
<i>Intermediación financiera</i>	337,2	2,6	500,0	2,5	1,5
<i>Inmobiliarias y servicios empresariales</i>	341,7	2,6	2.017,1	9,9	6,8
SERVICIOS DE NO MERCADO	2.808,0	21,8	5.196,1	25,5	2,3
<i>Administración pública</i>	737,3	5,7	1.238,4	6,1	1,9
<i>Educación</i>	610,1	4,7	1.112,3	5,5	2,2
<i>Sanidad y servicios sociales</i>	439,0	3,4	1.229,2	6,0	3,9
<i>Otros servicios personales y comunitarios</i>	1.021,6	7,9	1.616,2	8,0	1,7
Total economía	12.906,0	100	20.356,0	100	1,7

Fuente: INE (2008)

Según los datos ofrecidos en el Cuadro 2, el subsector de actividad con mayor peso en el empleo en España, de acuerdo con los datos oficiales para el año 2007, es el de “distribución comercial” (CNAE 50-52) con un 15,4% del total de ocupados. A continuación están las “actividades inmobiliarias y servicios a empresas” (CNAE 70-74), con un 9,9%, y los “hoteles y restauración” (CNAE 55), con un 7,1%. Estos tres subsectores de servicios de mercado suman el 32,4% de la ocupación total de nuestra economía, casi la mitad del peso agregado del sector servicios en el empleo del país. El resto de servicios de mercado tienen un peso relativamente más bajo: “transportes y comunicaciones” (CNAE 60-64), 5,8%; y “servicios financieros” (CNAE 65-67), 2,4%. Los servicios no destinados al mercado, por su parte, contabilizan el 25,5% de la ocupación española. En concreto, los “servicios de la Administración Pública” (CNAE 75), y la “sanidad y servicios sociales” (CNAE 85), suponen cada uno alrededor del 6% de los empleos; mientras que la “educación” (CNAE 80) alcanza el 5,5% y “otros servicios, incluyendo el trabajo doméstico en los hogares” (CNAE 90-95), contabiliza el restante 8% del empleo en España en 2007.

La notoriedad de los datos anteriormente mostrados es más significativa, si cabe, cuando se profundiza en las **actividades de servicios realmente incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley que transpondrá la Directiva de Servicios a España.**

El total de actividades de servicios que se verán afectadas por dicha Ley supone el **87% del valor añadido en el sector servicios en España y más del 62% del valor añadido total de nuestra economía**, incluyendo las actividades de distribución de energía eléctrica, gas y agua y las actividades relacionadas con la construcción, que también se verán afectadas por dicha Ley. En términos de ocupación, el total de ramas afectadas suponen más de la mitad del empleo en España (concretamente un 52,5%), lo que significa aproximadamente cuatro quintas partes del empleo del sector servicios.

La importancia de las actividades afectadas por este marco legislativo se debe, principalmente, a la inclusión dentro del mismo de la totalidad del sector del comercio, tanto al por mayor como al por menor, la hostelería y restauración, las actividades inmobiliarias y de alquiler y los servicios a empresas al completo (que conjuntamente contabilizan el 32,3% del empleo en nuestro país).

Dentro de los servicios no destinados al mercado, la Directiva sobre servicios abarca el 17% de los servicios de educación (en concreto las actividades de formación continua en las empresas y la educación privada), el 31% de la sanidad (en concreto los servicios veterinarios y sociales), el 82% del resto de servicios sociales, personales y comunitarios (únicamente se excluyen algunos como las actividades de cine, radio, video y televisión, y los servicios recreativos diversos), y los servicios domésticos en el hogar.

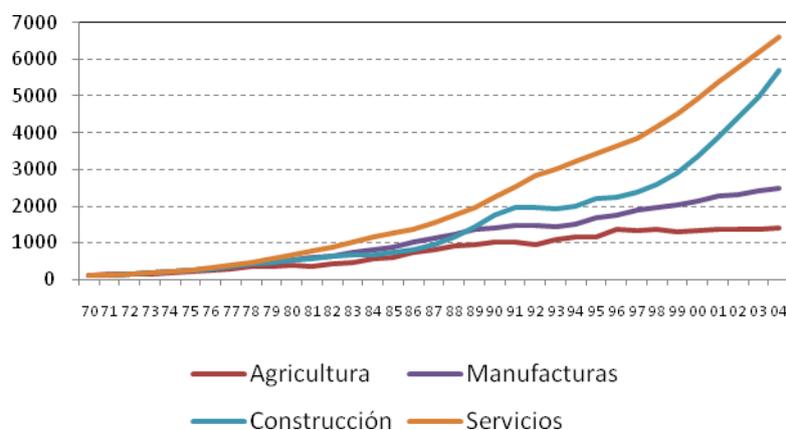
2.2. Evolución Reciente del Sector Servicios de la Economía Española.

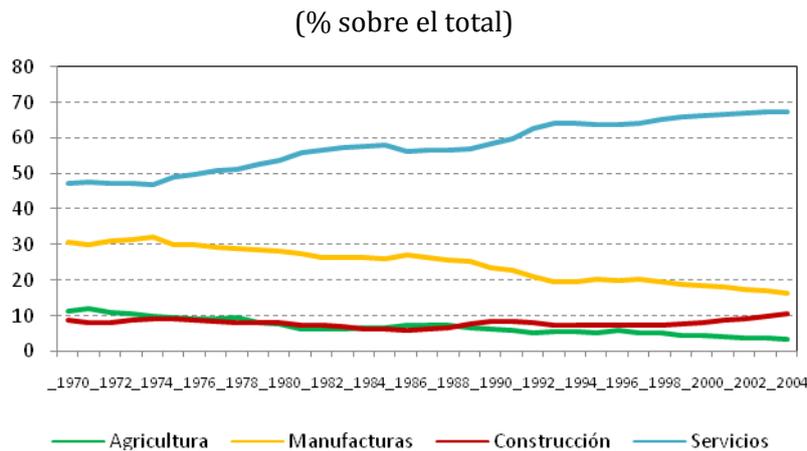
Tanto en España como en otras economías desarrolladas, los servicios han tenido que enfrentarse, a un buen número de problemas y cambios estructurales en algunas de sus ramas de actividad (como el sector financiero, los transportes – especialmente el aéreo y el marítimo – o la distribución comercial, tanto al por menor como al por mayor). Sin embargo, la evolución del sector ha seguido en las últimas décadas una línea claramente expansiva, lo que le ha situado como el principal sector económico en España, tanto en términos de ocupación como de producción, como pudo observarse en el punto anterior.

a) Contribución de los Servicios al VAB:

Nuestra economía se encuentra dentro de un grupo de países europeos, entre los que también se hallan Austria, Alemania o Italia, en los que el peso de los servicios todavía no es tan alto como en Estados Unidos o Dinamarca, pero el crecimiento del mismo ha sido sostenido en las últimas décadas, ya que partían de niveles inferiores de terciarización a principios de los 70s.

Figura 1. Evolución del VAB a precios corrientes en España. Principales sectores económicos, 1970-2004 (1970 = 100)





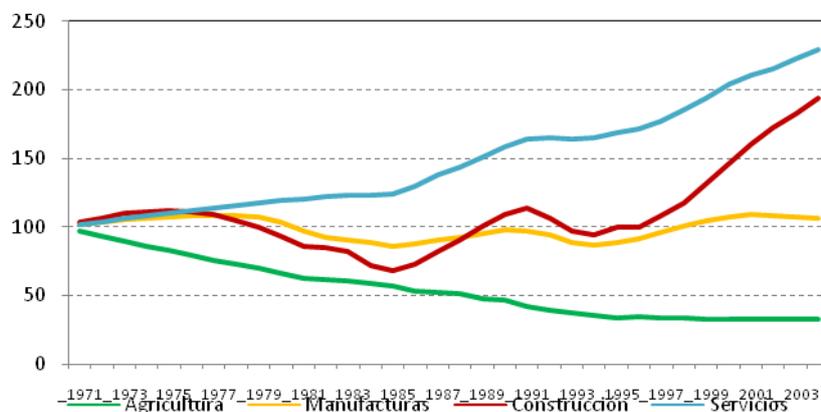
Los servicios, como se ha visto anteriormente, están compuestos por una amplia variedad de actividades, desde establecimientos de comida rápida hasta medicina y cirugía quirúrgica. Esto se refleja en el porcentaje sobre el valor añadido que representan las diferentes actividades de servicios. Por esta razón, el crecimiento del peso de los servicios en los últimos años debe atribuirse, fundamentalmente, al notable crecimiento de algunas ramas de servicios, en particular, los servicios a empresas y los servicios avanzados. Sin embargo, en otras actividades de servicios, tales como el comercio, la restauración, los transportes y las comunicaciones se han observado muy pocos cambios en cuanto a su peso en la producción total de la economía.

b) Los Servicios como Creadores de Empleo:

Otro de los rasgos más destacables de los servicios es que sus principales ramas de actividad han sido, y son, creadoras de empleo. En el caso español, la evolución del empleo terciario ha sido realmente espectacular desde finales de los años 70s. Las actividades de servicios han sido las grandes protagonistas del crecimiento de la ocupación en España en los últimos años. En concreto, el peso sobre el total de empleos que supone el sector servicios en la actualidad es, según datos del INE, aproximadamente el doble que en 1978. Desde 1990 hasta el 2007, los servicios han creado 6.428 miles de nuevos empleos, cifra que ha marcado un período en el que la economía española, particularmente en los últimos años, ha encabezado la generación de empleo dentro de la Unión Europea. La tasa de

crecimiento bruta del sector ha sido del 91,1%, lo que supone un crecimiento medio anual del 2,3% desde 1990 hasta hoy.

**Figura 2. Evolución del empleo en España.
Principales sectores económicos, 1970-2004**
(1970 = 100)



Fuente: EUKLEMS (2008)

Las cifras anteriores esconden, sin embargo, algunos rasgos y hechos en los que conviene profundizar. En primer lugar, aunque la ocupación ha aumentado en todas las ramas de servicios, las diferencias entre ellas son bastante apreciables y merecen algunas puntualizaciones. Segundo, es necesario analizar también las características de los empleos generados en el sector.

Si se comparan los datos correspondientes a 1990 con los de 2007 de los cuatro grandes bloques de actividades de servicios¹⁰, los servicios destinados a la producción, con 1.823.100 nuevos ocupados, ocupan el primer lugar en creación de empleo. Dentro de esta posición privilegiada, destacan a su vez los servicios a empresas¹¹ que han generado desde 1990 aproximadamente un millón y medio de empleos, lo que supone una tasa media anual de crecimiento del 6,2%. Con una tasa media anual de crecimiento similar a la del conjunto del sector servicios, aparecen los servicios sociales (1.811.800 nuevos empleos y una tasa media anual

¹⁰ Servicios de distribución (que aglutinan el comercio, transportes y comunicaciones); servicios de producción (servicios financieros, actividades inmobiliarias y servicios a empresas); servicios sociales (AA.PP., educación y sanidad); y, servicios personales (hoteles y restauración y otros servicios).

¹¹ Hecho extensible a todas las economías avanzadas y que puede explicarse, en primer lugar, por su papel en los procesos de externalización que han venido produciéndose tanto en las empresas manufactureras como en la construcción y bastantes ramas de servicios; y, también, por otros factores como el desarrollo de la sociedad de la información y las comunicaciones, las nuevas exigencias de los procesos de internacionalización y las necesidades de las empresas de reducir costes y aumentar su competitividad.

del 2,5%) y los servicios personales (1.403.500 y 2,2%). Dentro de estos subsectores destacan, respectivamente, la sanidad y la hostelería (con crecimientos del 3,7% y el 2,8%). Finalmente, los servicios de distribución han creado 1.389.500 nuevos empleos, creciendo significativamente por debajo del resto de servicios (1,4% de crecimiento medio anual), a pesar del notable crecimiento de las comunicaciones (2,4%).

c) Rasgos del Empleo creado en los Servicios:

Tan interesante o más que conocer las ramas de servicios que crean empleo es aportar información sobre los rasgos que caracterizan a los nuevos ocupados en el sector. Con independencia de los posibles aspectos particulares dentro de algunas actividades concretas, se pueden deducir los siguientes hechos estilizados. Primero, han aumentado sensiblemente los niveles de cualificación y de estudios en los servicios, incluso en aquellas ramas que tradicionalmente eran menos exigentes, como los servicios de distribución y de carácter personal. En segundo lugar, la temporalidad se ha incrementado ligeramente en los últimos años (situándose en torno al 27% del total de contratos en vigor), aunque se ha reducido en las actividades de distribución y servicios a la producción. Otro de los aspectos diferenciales de la ocupación terciaria es el trabajo a tiempo parcial, particularmente en los servicios personales y destinados a la producción. Dado que en muchos casos existe una relación entre temporalidad y tiempo de dedicación, parece que en los últimos años se ha mantenido el grado de temporalidad en muchos servicios, pero coincidiendo con una tendencia a la parcialidad en la dedicación. Finalmente, la presencia femenina en los servicios constituye otro de los rasgos más característicos del empleo en el sector. Representan en torno al 50% del total de empleos, aunque la tendencia es hacia una cada vez mayor presencia femenina, tanto en asalariados como en autónomos.

Finalmente, es importante resaltar el hecho de una fuerte presencia de trabajadores autónomos en los servicios en nuestro país. El segmento de este tipo de trabajadores en el sector servicios en España en el año 2007 contabilizaba aproximadamente dos millones y medio de empleos (véase Cuadro 3). Esta cifra

supone el 62,6% del total de autónomos en nuestro país (3.586.700 trabajadores autónomos), y el 16,7% del total de empleo dentro del sector servicios. Como muestra el citado cuadro, la mayoría de estos trabajadores autónomos son independientes o no tienen asalariados a su cargo (el 16,7% de los trabajadores del sector servicios). Por ramas de actividad, la mayor concentración de autónomos puede observarse en los servicios de distribución, fundamentalmente el comercio, y los servicios personales.

Cuadro 3. Empleo autónomo en los servicios en España, 2007

	Niveles (miles de ocupados)		Peso de los Servicios (%)	
	Servicios	Total economía	Sobre el empleo total de servicios	Relativo sobre el total de la economía
Trabajador por cuenta propia	2246,3	3586,7	16,7	62,6
<i>Empleador</i>	687,7	1117,9	5,1	61,5
<i>Empresario sin asalariados o trabajador independiente</i>	1392,9	2167,4	10,3	64,3
<i>Miembro de cooperativa</i>	34,8	79,5	0,3	43,8
<i>Ayuda familiar</i>	130,9	221,9	1,0	59,0
Asalariados	11222,3	16760	83,3	67,0
<i>Asalariados del sector público</i>	2856,9	2913	21,2	98,1
<i>Asalariados del sector privado</i>	8365,4	13847	62,1	60,4
Otra situación profesional	2,7	9,3	0,0	29,0
TOTAL EMPLEOS	13471,3	20356	100,0	66,2

Fuente: EPA (2008)

En cuanto a la **evolución reciente de los servicios afectados por la Ley**, hay que subrayar el fuerte proceso de creación de empleo experimentado por los servicios a empresas en España desde 1990 (con una tasa media anual de crecimiento del 6,2%). La hostelería, también incluida en su totalidad en el ámbito de aplicación de la Directiva, ha experimentado un fuerte proceso de creación de puestos de trabajo desde los años 90s. (tasa media anual de crecimiento del 2,8%).

Por lo tanto, puede observarse que los servicios sobre los que trata de actuar esta legislación son, en su mayoría, los que mayores crecimientos de empleo han experimentado en nuestro país en los últimos veinticinco años. Al contrario de la tendencia del sector como agregado, en muchos de los servicios incluidos se ha reducido la temporalidad, principalmente en los servicios de distribución y servicios a la producción. En estas actividades, así como en los servicios sociales y personales, también incluidos en el ámbito de esta Directiva, otro de los rasgos destacados es el trabajo a tiempo parcial.

2.3. Características de las Empresas del Sector Servicios en España¹².

Más de dos millones de empresas, aproximadamente el 80% de las activas en nuestro país, se dedican a actividades de servicios y generan un volumen de negocio que supera el billón de euros. Se trata además de un sector que ha registrado un claro auge en los últimos años, ya que el volumen de negocio ha aumentado un 40% desde el año 2000. Todas las ramas que integran el sector han contribuido a este incremento, aunque el mayor crecimiento corresponde a las empresas inmobiliarias y de alquiler, y a las relacionadas con las TICs. Asimismo, ciertos servicios a empresas, como los de investigación y seguridad, las actividades empresariales, o la limpieza industrial, han crecido también de forma muy notable en términos de volumen de negocio en los últimos años.

Cuadro 4. **Empresas distribuidas por tamaño y sector de actividad, 2006**

	TOTAL	Hoteles y restaurantes	Transportes	Actividades inmobiliarias	Servicios a empresas	Otros servicios
Número de trabajadores	Número de empresas (% sobre el total)					
<i>Menos de 2</i>	757.236 (57,4)	109.854 (38,6)	143.329 (64,5)	83.304 (63,0)	60.776 (39,5)	10.019 (29,8)
<i>De 2 a 4</i>	397.080 (30,1)	122.043 (42,9)	54.234 (24,4)	38.822 (29,4)	56.419 (36,7)	13.290 (39,5)
<i>De 5 a 19</i>	138.006 (10,5)	46.378 (16,3)	19.970 (9,0)	9.150 (6,9)	29.954 (19,5)	8.682 (25,8)
<i>De 20 a 99</i>	22.988 (1,7)	5.634 (2,0)	4.279 (1,9)	809 (0,6)	5.561 (3,6)	1.549 (4,6)
<i>Más de 99</i>	3.934 (0,3)	718 (0,3)	569 (0,3)	79 (0,1)	1.084 (0,7)	125 (0,4)
TOTAL	1.319.244	284.627	222.381	132.165	153.792	33.665

Fuente: Encuesta Anual de Servicios (INE)

Un rasgo destacable del sector es el protagonismo que en él tiene la pequeña empresa (Cuadro 4). El 98% de las empresas de servicios en España tiene menos de 20 asalariados, las cuales proporcionan empleo a más de dos terceras partes del empleo terciario y facturan el 60% del total del volumen de negocio. La importancia de la pequeña empresa se acentúa todavía más en los servicios personales, actividades inmobiliarias y servicios recreativos. En el polo opuesto se

¹²

Según datos del INE, para el último año disponible según indicador y sector de actividad.

encuentra el sector de las TICs, donde la gran empresa, con más de 250 trabajadores, representa casi tres cuartas partes de la cifra de negocios y el 50% del empleo del sector servicios.

En cuanto a la distribución de los gastos de explotación de las empresas de servicios, el 71% se destina a compras, el 15% a gastos de personal¹³ y el 13% restante al pago de servicios exteriores. Relacionado con los gastos de personal, en 2005, según la *Encuesta de Estructura Salarial* del INE, el coste laboral bruto por trabajador y año en el sector servicios era de aproximadamente 25.000 euros, de los cuales tres cuartas partes corresponden al salario bruto. Este salario medio bruto anual por trabajador en los servicios supera los 17.000 euros, aunque, nuevamente, la heterogeneidad dentro del sector es notable. En los sectores de transportes y actividades inmobiliarias y de alquiler, el sueldo medio es ligeramente superior a la cifra anterior; y los extremos se dan en las empresas de telecomunicaciones (donde el sueldo supera los 30.000 euros) y los servicios personales (donde no llega a los diez mil euros).

Las empresas de servicios en España invierten más de 70.000 millones de euros, aproximadamente el 7% de su cifra de negocios. Los servicios con mayores inversiones son los inmobiliarios y de alquiler (con una inversión que supone el 26% de su facturación) y los transportes (16%). En cuanto a los mercados geográficos, más del 84% de las compras se realizan en nuestro propio país, con la excepción de los sectores del comercio y las actividades relacionadas con las TICs. Por otra parte, más del 90% de las ventas también se destinan al territorio nacional. Los servicios con mayor proyección exterior, aspecto que se expone en el apartado 2.4, son el turístico y el transporte, donde aproximadamente el 15% de sus ventas se destina a mercados no nacionales.

¹³ Sin embargo, la composición de gastos varía mucho según el sector de actividad económica. Los gastos en personal es tres veces superior a la medida, por ejemplo, en los servicios personales y servicios a empresas.

**Cuadro 5. Principales magnitudes de las empresas de servicios en España según
rama de actividad, 2006**

(unidades económicas en miles de euros)

	Total	Hoteles y restauración	Transportes	Comunicaciones	Actividades inmobiliarias	Servicios a empresas	Otros servicios
Número de empresas	1.319.244	284.627	222.380	6.717	181.286	463.762	160.472
		21,6	16,9	0,5	13,7	35,2	12,2
Número de locales	1.436.592	311.096	241.332	15.264	192.467	498.407	178.028
		21,7	16,8	1,1	13,4	34,7	12,4
Indicadores de Producción y Negocio							
Volumen de negocio	477.784.836	58.406.196	108.155.581	42.188.444	97.769.405	136.213.244	35.051.966
		12,2	22,6	8,8	20,5	28,5	7,3
Valor de la producción	367.024.903	58.116.620	73.234.276	33.032.630	67.671.289	105.625.043	29.345.044
		15,8	20,0	9,0	18,4	28,8	8,0
Valor añadido a precios de mercado	201.681.450	25.396.242	36.752.226	20.536.312	35.226.032	68.452.871	15.317.768
		12,6	18,2	10,2	17,5	33,9	7,6
Valor añadido al coste de los factores	201.527.182	25.171.789	38.363.215	20.315.420	33.111.818	69.352.199	15.212.743
		12,5	19,0	10,1	16,4	34,4	7,5
Indicadores de la Distribución de los Gastos e Inversión							
Gastos de personal	106.325.218	17.051.000	21.520.934	5.579.241	7.719.623	44.987.816	9.466.606
		16,0	20,2	5,2	7,3	42,3	8,9
Compras y gastos en bienes y servicios	345.623.418	34.033.074	73.726.280	22.200.916	125.875.485	70.059.858	19.727.804
		9,8	21,3	6,4	36,4	20,3	5,7
Compras de bienes y servicios para la reventa	163.379.661	1.266.235	37.726.676	9.935.566	74.030.139	33.688.436	6.732.615
		0,8	23,1	6,1	45,3	20,6	4,1
Inversión bruta en bienes materiales	57.038.425	4.227.999	9.789.941	3.757.143	23.430.126	12.402.970	3.430.249
		7,4	17,2	6,6	41,1	21,7	6,0
Indicadores de Empleo							
Personal ocupado el 30-09	5.903.828	1.359.964	909.245	170.648	433.199	2.433.807	596.962
		23,0	15,4	2,9	7,3	41,2	10,1
Personal remunerado el 30- 09	4.705.849	1.064.331	710.863	165.098	299.104	2.020.724	445.731
		22,6	15,1	3,5	6,4	42,9	9,5

Nota: Debajo el porcentaje sobre el total

Fuente: Encuesta Anual de Servicios (INE)

Finalmente, según la Encuesta de Innovación Tecnológica en las Empresas de 2004, el 27,3% de las empresas de servicios son innovadoras. Del total de gasto en innovación de las empresas en España, el sector servicios representa aproximadamente el 40%. Sin embargo, estos porcentajes no reflejan realmente la capacidad innovadora de las empresas de servicios debido a las dificultades que se presentan a la hora de medir y contabilizar la innovación en los servicios. La mayor proporción de empresas innovadoras dentro de los servicios se encuentra en algunos servicios a empresas, como los de I+D y servicios informáticos.

Relacionado con este aspecto, también hay que destacar el notable incremento de las empresas de servicios que disponen de Internet. En la actualidad más del 90% del total de empresas de servicios, cuando en el año 2000 solamente contabilizan una cuarta parte.

En cuanto a las **actividades afectadas por la Ley de Transposición de la Directiva de Servicios** estos son algunos de sus principales rasgos distintivos. Dentro del auge del sector servicios en España en los últimos años, las empresas inmobiliarias y de alquiler (en su mayoría incluidas en las ramas afectadas) son las que más han aumentado su volumen de negocio, destacando las dedicadas a algunos servicios a empresas, como los de investigación y seguridad, las actividades empresariales, o la limpieza industrial.

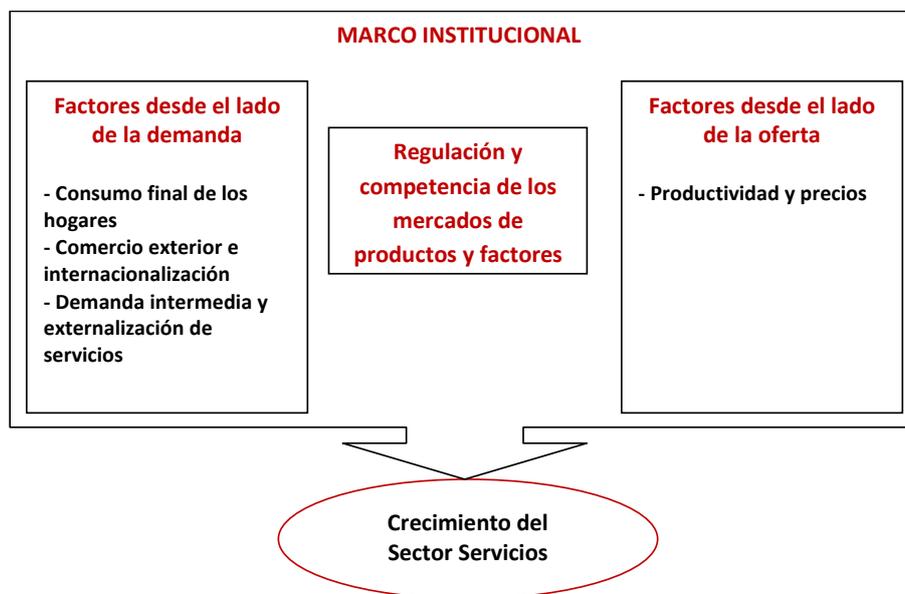
Otra de las características de los servicios a los que va a afectar la citada Ley es el tamaño empresarial, ya que la importancia de la pequeña empresa en las ramas afectadas es aún mayor que en el resto del sector terciario. Además, en muchos de estos servicios, principalmente los servicios personales y servicios a empresas, los gastos en personal son tres veces superiores a la media, aunque también incluyen algunas de las actividades con sueldos más bajos del sector servicios, como los servicios personales.

Finalmente, aunque únicamente representan una pequeña parte dentro del conjunto de actividades afectadas por la Directiva, los servicios informáticos y de I+D se encuentran entre los sectores con mayor proporción de empresas innovadoras dentro del sector.

3. EL SECTOR SERVICIOS EN ESPAÑA: FACTORES DE CRECIMIENTO

La literatura económica ha expuesto a lo largo de los años un amplio conjunto de causas que explican la expansión de los servicios. Entre ellas figuran algunas cuyas raíces se encuentran en hechos y procesos cuya base es claramente económica. Pero es evidente que también hay que tener en cuenta la influencia de algunos cambios organizativos en el ámbito empresarial (como la externalización de ciertas actividades de servicios o la flexibilización de los sistemas de producción), los cambios en el comportamiento del gasto de las familias, así como el propio proceso de internacionalización y globalización de las economías.

Esquema 1. Factores explicativos del crecimiento de los servicios



Fuente: Elaboración propia

Todas estas posibles explicaciones podrían resumirse, como puede observarse en el Esquema 1, en los tres grupos de factores siguientes:

- i) el diferencial de crecimiento de la productividad entre los servicios y otros sectores económicos;
- ii) factores relacionados con la demanda final de servicios – tanto doméstica como exterior; y, finalmente,
- iii) el papel de los servicios en la demanda intermedia de otras ramas productivas.

Estos factores, tanto desde el lado de la demanda como de la oferta, estarían enmarcados dentro del marco institucional, y afectados, a su vez, por las condiciones de competencia y regulación de los mercados de productos y factores.

Partiendo de esta base, la presente sección del Informe pretende cubrir dos objetivos. En primer lugar, complementar y completar la visión global del sector servicios en España que se ha ofrecido en la sección anterior. Y, en segundo lugar, sintetizar los principales factores que han impulsado el desarrollo de dicho sector en nuestro país en las últimas décadas, así como presentar los principales rasgos experimentados por estos factores. La sección concluye con una breve discusión, en base a la evidencia anteriormente mostrada, sobre si el crecimiento observado del sector servicios, tanto a nivel nacional como internacional, puede seguir produciéndose en los próximos años.

3.1. La Productividad en los Servicios de la Economía Española:

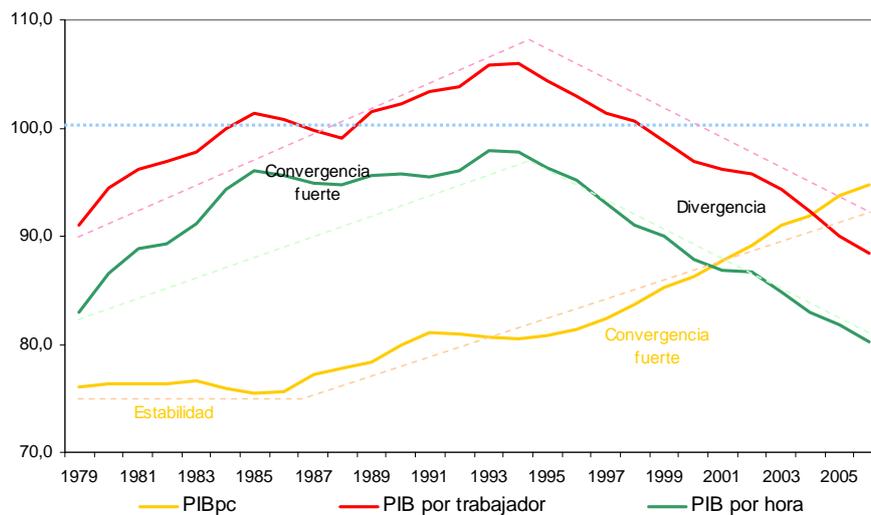
Según los datos de la base EUKLEMS¹⁴, desde 1995 puede observarse una fuerte desaceleración de la productividad por trabajador y, en menor medida, en la productividad por hora trabajada en la Unión Europea. En concreto, la tasa media europea de crecimiento de la productividad por trabajador¹⁵ cae del 1,57% del período 1980-1995 al 1,08% entre 1996 y 2006, mientras que en EEUU dicha tasa crece notablemente entre ambos períodos (del 1,42% al 2%). La caída en la tasa de crecimiento de la productividad por trabajador resulta particularmente llamativa en el caso de España (que pasa a tener una tasa negativa del -0,44%, como media, en el período 1995-2006).

¹⁴ Elaborada tras la consecución del proyecto internacional subvencionado por la Comisión Europea que lleva el mismo nombre (www.euklems.net)

¹⁵ En términos de productividad por hora trabajada, la tasa media europea de crecimiento cae del 2,05% al 1,43% entre 1980-1995 y 1996-2006; mientras que en EEUU dicha tasa crece del 1,31% al 2,31% entre ambos períodos. El crecimiento de la productividad por hora en España cae espectacularmente del 3,28% al -0,23%.

La comparación de las cifras referidas a España en relación con las de la UE-15 (Figura 3) muestra claramente que, a pesar del fuerte proceso inversor realizado por la economía española en los últimos años, o del esfuerzo tecnológico llevado a cabo por nuestras empresas, la productividad aparente del factor trabajo ha disminuido significativamente desde mediados de los años 90s. Asimismo, el comportamiento de dicha variable en España durante este período de tiempo se sitúa por debajo de la media de nuestros socios europeos y a considerable distancia del referente más dinámico en dicho período, EEUU. Consecuentemente, dicha evolución de la productividad española, junto con la evolución al alza de los precios, está implicando ya y puede seguir alimentando una pérdida relativa de competitividad y un deterioro de las posibilidades de crecimiento a largo plazo.

Figura 3: **Evolución del PIB per cápita, productividad por trabajador y productividad por hora trabajada en España en relación con la UE-15**
(UE-15 = 100)



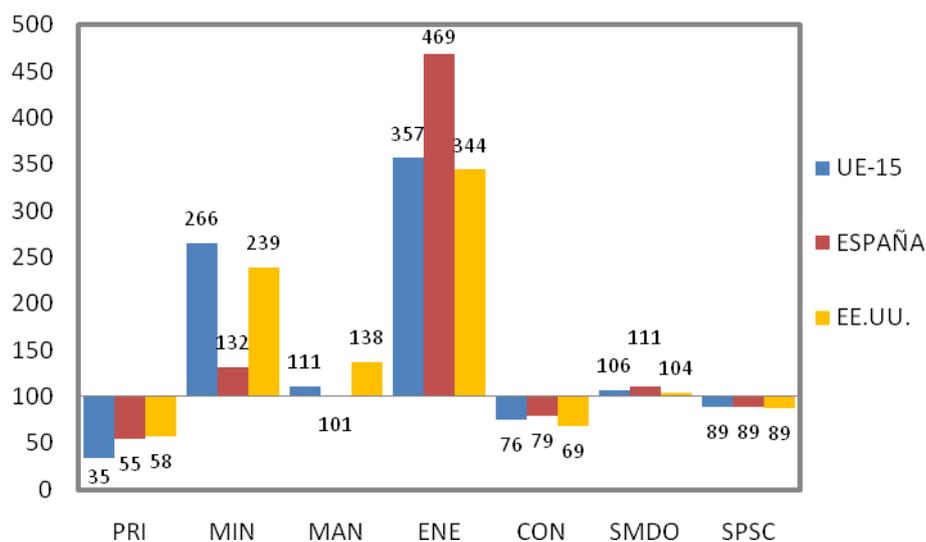
Fuente: Elaboración propia con datos GGDC

Independientemente del indicador utilizado - productividad por trabajador o por hora trabajada - pueden resaltarse algunos hechos. En primer lugar, que el negativo comportamiento de la economía española se mantiene - lógicamente - cuando se analiza la productividad sectorial. Y, en segundo lugar, que la productividad del sector servicios en la economía española tiene unos niveles cercanos a los del total de la economía, pero lejos de los observados en otros

sectores como las manufacturas, las actividades de extracción y, fundamentalmente, las relacionadas con la energía, como muestra la Figura 4.

Únicamente el sector energético y los servicios no destinados a la venta mejoran ligeramente en términos de productividad en los últimos años con respecto al período anterior a 1995. El resto de los grandes sectores económicos muestran una significativa caída en las tasas de crecimiento de su productividad. En cuanto a los servicios de mercado, solamente los servicios financieros y los servicios a empresas registran mejoras en su situación a partir de 1995, mientras que la caída en el crecimiento de la productividad es significativamente más pronunciada en los transportes, distribución comercial y hoteles y restaurantes (con tasas negativas en estos dos últimos casos).

Figura 4. Productividad sectorial en España, EE.UU. y la UE-15, 2004
(Total economía = 100)



Nota: PRI: Agricultura, ganadería y pesca (Nace 01-05); MIN: Actividades de extracción (Nace 10-14); MAN: Industrias manufactureras (Nace 15-37); ENE: Distribución de energía eléctrica, gas y agua (Nace 40); CON: Construcción (Nace 45); SMDO: Servicios de mercado (Nace 50-74); y SPSC: Servicios personales, sociales y comunitarios (Nace 75-95).

Fuente: Elaboración propia, datos EUKLEMS

Para finalizar esta sección sobre la evolución de la productividad sectorial de la economía española, dentro del marco de actuación general, es interesante

analizar la contribución de cada uno de los sectores básicos a la evolución agregada de la productividad del país. Un buen número de estudios recientes sobre el tema demuestran que en la mayoría de los países desarrollados, entre ellos España, las actividades que más contribuyen al crecimiento de la productividad agregada de las economías son las manufacturas, la construcción y el sector primario. Los servicios, a pesar de haber aumentado notablemente su contribución en los últimos años, todavía aportan una pequeña parte del crecimiento agregado de la productividad por trabajador.

Cuadro 6. Crecimiento de la productividad por ramas de actividad. Europa, EE.UU. y España
(por hora trabajada, tasas medias anuales, en %)

	Código	España		Unión Europea (15)		Estados Unidos	
		1980-1995	1996-2004	1980-1995	1996-2004	1980-1995	1996-2004
Agricultura y ganadería	01-02	7.70	2.34	5.64	3.84	5.82	5.38
Pesca	05	2.42	1.11	1.47	2.01	2.68	3.27
Minería y extracción	10-14	2.77	0.07	0.26	2.38	3.05	4.90
Manufacturas	15-37	3.38	0.49	3.37	2.47	2.86	5.14
Alimentación, bebidas y tabaco	15-16	2.85	0.50	2.21	0.86	3.00	-0.17
Textil	17-19	2.12	-1.59	2.98	1.18	2.79	7.17
Madera y corcho	20	1.99	-0.44	3.02	3.20	2.01	1.14
Papel, edición y publicidad	21-22	2.82	1.25	2.28	1.91	-0.07	4.08
Química	23-25	3.42	0.57	4.60	3.11	2.55	-0.14
Minerales no metálicos	26	5.78	0.93	3.10	1.86	1.76	3.64
Metalurgia	27-28	2.21	0.41	2.47	1.84	1.80	4.19
Maquinaria	29	4.06	1.26	3.01	1.62	0.48	4.42
Equipo eléctrico y óptico	30-33	5.78	-0.32	5.05	5.52	9.25	14.50
Equipo de transporte	34-35	3.95	0.36	3.85	2.50	0.56	5.19
Otras manufacturas y reciclaje	36-37	2.69	0.39	1.30	1.11	1.17	4.61
Energía	40-41	4.61	6.30	3.34	4.82	-1.34	2.90
Construcción	45	2.55	-2.50	1.32	0.15	-1.49	-3.09
Servicios de mercado	50-67, 71-74	0.87	0.54	1.72	1.87	1.39	3.44
Comercio	50-52	1.21	-0.02	1.99	1.55	2.63	4.91
Hoteles y restaurantes	55	-0.40	-1.59	-0.76	-0.19	-1.46	1.24
Transportes	60-63	3.45	0.75	3.04	1.86	0.66	2.31
Comunicaciones	64	4.10	3.92	4.84	8.56	3.54	3.83
Servicios financieros	65-67	1.01	2.43	1.17	2.67	2.92	4.92
Servicios a empresas	71-74	-2.05	0.67	0.40	-0.26	-0.42	1.34
Servicios no destinados a la venta	75-93	0.25	0.70	0.64	0.29	0.08	0.70
Administraciones Públicas	75	-0.85	1.14	1.23	1.25	0.93	1.02
Educación e investigación	80	1.13	1.15	0.77	-0.62	0.04	0.06
Sanidad y servicios sociales	85	-0.46	0.31	0.48	0.90	-0.80	1.56
Otros servicios	90-93	-1.30	0.57	0.09	-0.16	0.99	0.67
Total economía	01-93	2.47	0.26	2.19	1.36	1.07	2.39

Fuente: EUKLEMS database (marzo 2007).

Una posible causa de este fenómeno es que el fuerte crecimiento de la productividad en algunas actividades de servicios (por ejemplo, las

telecomunicaciones, los servicios informáticos o los servicios financieros) se ve compensado en estos países por un crecimiento muy bajo, nulo o incluso negativo en otras ramas terciarias, como la hostelería o los servicios a empresas, que en algunos países, como el caso español (particularmente la hostelería), tienen una elevada participación en el valor añadido del conjunto de la economía (Cuadro 6).

Dentro de la baja productividad que caracteriza el sector terciario español, la mayor parte de los **servicios afectados por la Ley** están dentro de lo que se podría catalogar como servicios en estancamiento. Así, servicios como los servicios personales y comunitarios, los de distribución comercial (tanto al por mayor como al por menor), hoteles y restaurantes, y algunos servicios a empresas, como los de limpieza o las actividades profesionales, presentan niveles y tasas de crecimiento inferiores al conjunto del sector. Por el contrario, muchos de los servicios no incluidos en esta norma, como algunos relacionados con los transportes o las comunicaciones y los servicios financieros, son los que presentan mayor dinamismo en materia de productividad. Este hecho, originado entre otras razones por los mayores niveles de regulación que sufren las ramas afectadas y la menor competencia con la que se enfrentan, hace que las ramas incluidas en la Directiva presenten también niveles de precios superiores.

Frecuentemente se alude a la menor competencia y mayor carga reguladora en el sector servicios en España como uno de los factores que origina el negativo comportamiento en materia de productividad anteriormente descrito. Así, la mayor parte de los servicios poco productivos o en estancamiento se caracterizan por presentar mayores niveles de regulación y, por lo tanto, un grado de competencia menor que otras ramas de actividad. Por esta razón, la Ley que transpondrá la Directiva a España tiene como objetivo principal el de reducir y armonizar el marco regulatorio de las actividades de servicios en España, eliminando trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos que incentive la creación de empresas y genere ganancias de eficiencia, productividad y empleo en estas ramas.

3.2. El Consumo de Servicios por parte de los Hogares Españoles:

El crecimiento de los servicios en los países desarrollados, como es el caso de España, está relacionado, además de con factores de oferta – como son: la productividad, analizada en el apartado anterior -, con **factores de demanda final**, como la mayor elasticidad-renta en la demanda de ciertos subsectores terciarios; algunos cambios socio-demográficos, como la mayor esperanza de vida, el descenso de la natalidad o el envejecimiento de la población (que hacen que la demanda de algunos servicios – como la sanidad o los servicios sociales – aumente, mientras que la de otros – como la educación primaria – se reduzca); o el crecimiento de la oferta de algunos servicios públicos dentro de los programas del Estado del Bienestar de la mayoría de países avanzados.

Estos factores de demanda final juegan un papel especialmente notorio en algunos servicios, como los servicios sociales, personales y comunitarios, o los servicios de hostelería y restauración, donde aproximadamente cuatro quintas partes de su producción se destinan al consumo final. A continuación, en este apartado se analiza el papel de estos factores de demanda final en el crecimiento de los servicios a través de la demanda doméstica o consumo de los hogares, y, en el apartado 3.3, a través de la demanda exterior o internacionalización de servicios.

Desde el punto de vista económico, uno de los factores impulsores de la demanda de servicios procede, sin duda, del creciente consumo de servicios por parte de los individuos y las familias, hecho este que obedece en primer lugar al cumplimiento de la llamada “*ley de Engel*” sobre la mayor elasticidad consumo-renta de los servicios. Sin embargo, no es sólo ésta la única causa, puesto que, según han demostrado algunos trabajos, el creciente gasto de las familias en servicios responde, asimismo, a otros cambios culturales y sociales, como los procesos de creciente urbanización, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, los cambios en algunas pautas de comportamiento social, la mayor atención al cuidado personal, o el impulso que ha venido recibiendo el gasto en educación y sanidad, entre otros.

Las familias constituyen uno de los principales agentes protagonistas del proceso de terciarización de la economía española, puesto que aproximadamente la mitad de la demanda total de servicios se sustenta en el gasto que éstas realizan. Las encuestas sobre los presupuestos de los hogares españoles ponen de manifiesto un continuo incremento en el peso relativo que suponen los servicios en la estructura de gasto de las familias, que a principio de la década de los 90s. alcanzaba ya una cifra del 30%, y que, en la actualidad, se sitúa en torno al 40% del gasto monetario total medio por hogar en España.

Pero, la importancia de los servicios al consumidor no es sólo cuantitativa, sino también cualitativa. De esta forma, el consumo familiar de servicios podría entenderse no sólo como una consecuencia de la modernización social y el desarrollo económico, sino también como una causa explicativa de dichos procesos. Por un lado, algunos servicios constituyen un reflejo paradigmático del aumento del nivel de vida disfrutado por los ciudadanos, haciéndose cada vez más generalizada la posibilidad de disfrutar de servicios relacionados con el ocio, la cultura o la estética, por ejemplo. Pero, por otra parte, determinados servicios parecen haberse convertido en elementos imprescindibles para que los hogares puedan adaptarse a las grandes transformaciones que supone la transición desde una sociedad tradicional hacia una sociedad moderna, tales como los servicios vinculados a la educación y formación, al cuidado de niños y de las personas mayores o a la ayuda en las tareas cotidianas del hogar.

El gasto monetario total medio por hogar español en el año 2004 fue de 18.157,2 euros¹⁶. Esta cifra supone un crecimiento medio anual del 1,4% desde el año 1990, cuando el gasto total medio por hogar en España era de 12.870,5 euros. Por su parte, el gasto familiar destinado al sector servicios ha crecido a un ritmo más elevado durante el mismo período de tiempo. En 1990, los hogares españoles destinaban a los servicios 3.807,5 euros de su renta total, mientras que en 2004, dicho gasto ascendía hasta 6.807,5 euros, lo que supone un crecimiento medio anual durante estos veinticinco años del 2,4%. La notoriedad del sector servicios dentro de los presupuestos familiares en España también puede observarse a

¹⁶

Según datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, año 2004 (último año disponible)

través del peso del mismo en el gasto total. Así, mientras que en 1990 los servicios contabilizaban el 29,6% del gasto total, en 2004 este peso era aproximadamente ocho puntos porcentuales más alto (37,5%).

Cuadro 7. **Evolución del consumo familiar medio de servicios de las familias españolas. Valores absolutos y peso relativo, 1990-2004.**

	Gasto medio por hogar en servicios				Diferencia entre los pesos de 04 y 90 (en puntos porcentuales)
	Importes medios monetarios 1990 (€)	Importes medios monetarios 2004 (€)	Peso relativo 1990 (%)	Peso relativo 2004 (%)	
Servicios de la vivienda	315,66	1.065,40	2,45	5,87	3,42
Servicios para el hogar y reparaciones	168,52	22,84	1,31	0,13	-1,18
Servicios domésticos	117,12	202,52	0,91	1,12	0,21
Servicios médicos	232,00	250,29	1,80	1,38	-0,42
Servicios de transporte privado	470,26	348,67	3,65	1,92	-1,73
Servicios de transporte público	171,99	179,54	1,34	0,99	-0,35
Telecomunicaciones	176,70	599,25	1,37	3,30	1,93
Servicios de esparcimiento y cultura	210,69	489,26	1,64	2,69	1,06
Servicios de enseñanza	144,95	257,17	1,13	1,42	0,29
Servicios para el cuidado personal	109,57	256,15	0,85	1,41	0,56
Comidas y bebidas fuera del hogar	1.354,27	1.933,70	10,52	10,65	0,13
Hoteles y viajes	152,41	393,96	1,18	2,17	0,99
Guarderías	22,27	31,80	0,17	0,18	0,00
Seguros y varios	161,13	776,97	1,25	4,28	3,03
Gasto monetario medio por hogar en servicios	3.807,54	6.807,50	29,58	37,49	7,91
TOTAL	12.870,45	18.157,17			

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares (INE).

Desagregando el gasto final de los hogares en las diferentes actividades terciarias, nuevamente aparece una notable heterogeneidad (Cuadro 7). Por un lado, se observa un grupo de servicios en los que el gasto destinado ha aumentado considerablemente desde principios de los años 90s. hasta 2004. Estas ramas presentan, además, un ritmo de crecimiento superior al del sector servicios en su conjunto durante dicho período. Se trata, principalmente, de los “seguros” (6,5% de crecimiento medio anual), “telecomunicaciones” y “servicios de la vivienda” (5,0% cada uno), “hoteles y viajes” (3,9%), “servicios para el cuidado personal” (3,5%) y “servicios de esparcimiento y cultura” (3,4%). En el extremo opuesto, se encuentran los “servicios para el hogar y reparaciones” (-7,7%) y los “servicios de transporte privado” (-1,2%), que han experimentado una caída en el gasto

destinado a estas actividades por parte de los hogares españoles desde 1990 hasta la actualidad. Los “servicios médicos” y los “servicios de transporte público”, aunque han registrado ligeros crecimientos en el gasto final destinado a ellos, también muestran una pérdida de su peso relativo con respecto al gasto total de las familias españolas. Finalmente, otro grupo de servicios, fundamentalmente los “servicios domésticos”, las “comidas y bebidas fuera del hogar” y las “guarderías”, han experimentado ligeros incrementos en el gasto destinado a estas actividades, manteniendo aproximadamente constante su peso sobre el gasto total doméstico.

Los **servicios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley** contabilizan el 24,2% del gasto total medio de los hogares españoles en 2004, es decir, el 64,5% del gasto total medio en el sector servicios. Este peso en el consumo final de las familias en España supone más de cinco puntos porcentuales más que en el año 1990, debido a que son las actividades donde se ha observado un mayor crecimiento (2,4% de media entre todos los servicios incluidos).

3.3. El Comercio Exterior y la Internacionalización de los Servicios Españoles:

Otro factor que impulsa el crecimiento de algunas actividades terciarias desde el lado de la demanda final es la expansión del comercio internacional de servicios, principalmente los transportes, los servicios financieros, el turismo, y la consultoría y asistencia técnica, entre otros.

El comercio de servicios desde España supone anualmente aproximadamente 140 mil millones de euros¹⁷. Según datos de la OMC, esto sitúa a España como el sexto país¹⁸ que más servicios comerciales – incluidas las actividades turísticas - ha exportado hacia el resto del mundo, con una cuota del mercado global del 3,9%. Además, las exportaciones españolas de servicios

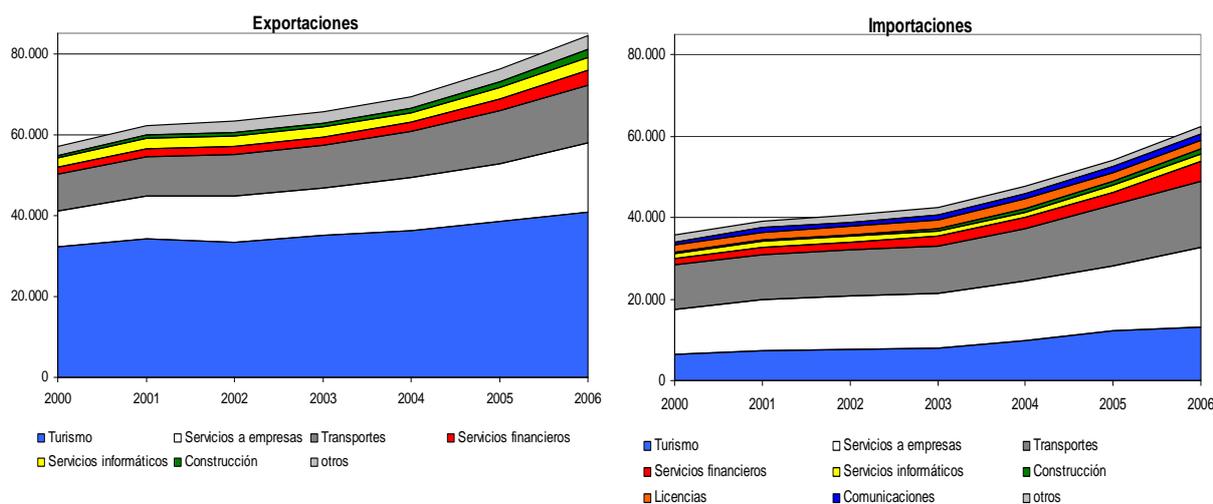
¹⁷ Según datos de la OCDE (*International Trade and Balance of Payments*), OMC y Banco de España.

¹⁸ Únicamente por detrás de Estados Unidos (13,9%), Reino Unido (8,1%), Alemania (6,1%), Japón (4,2%) y Francia (4,0%).

superan a sus importaciones, presentando un saldo anual positivo de más de 20 millones de euros desde el año 2000. Desde el punto de vista de las importaciones de servicios, España es el octavo país a nivel mundial, con un 3,2% del total de servicios intercambiados.

Sin embargo, hay que subrayar que el grueso de las exportaciones españolas de servicios proviene del sector turístico, con lo que si se elimina este componente la posición de nuestro país a nivel mundial cae notablemente. Además del turismo, también es importante en España el comercio de los “servicios a empresas” y los “transportes”, aunque a significativa distancia. Estos tres subsectores contabilizan conjuntamente el 86% del total de exportaciones de servicios españolas.

Figura 5. **Flujos comerciales de los servicios en España.**
(millones de euros)



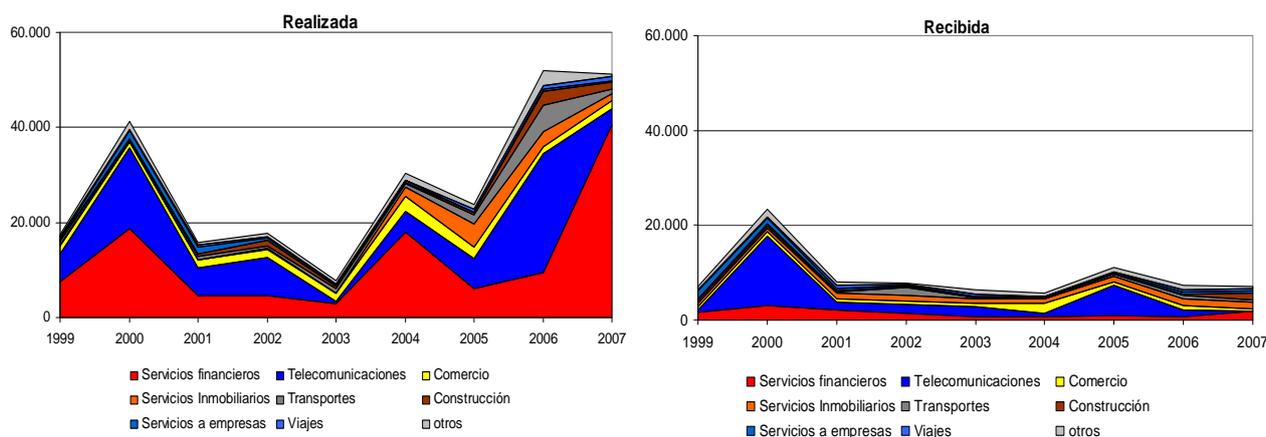
Fuente: OCDE (2008).

Cuando se analiza la evolución reciente del comercio exterior de servicios de España puede observarse que el crecimiento de las exportaciones de servicios españoles no depende únicamente del sector turístico, sino que la mayor contribución proviene de los servicios a empresas, que han experimentado un crecimiento medio anual del 11% desde el año 2000. Otros subsectores, aunque con un menor peso relativo en el comercio de servicios en España, también han

experimentado un crecimiento medio anual notable. Es el caso de los servicios inmobiliarios y de la construcción (16%) y los servicios financieros (12%).

A pesar de la notable presencia de los servicios en las economías modernas, el comercio de servicios representa únicamente el 20% del comercio internacional. Debido a las limitaciones y problemas de definición del comercio de servicios, así como a la existencia de barreras, tanto legales como administrativas, que lo obstaculizan, los servicios tienden a buscar formas alternativas de llegar a los mercados extranjeros. El análisis de los datos relativos a la *Inversión Exterior Directa* (IED) puede ofrecer cierta constancia de esta situación, y ayudar a completar la imagen mostrada sobre la internacionalización de los servicios en el caso español.

Figura 6. IDE de los servicios en España.
(millones de euros)



Fuente: DataInvox (2008).

Los servicios representan¹⁹ más del 70% de la inversión directa realizada por entidades españolas en el extranjero, y alrededor del 60% de la inversión recibida en nuestro país. Aunque los flujos de inversión son menores y con mayor volatilidad que los flujos comerciales, es indudable que las actividades terciarias encuentran un importante canal de internacionalización en la creación de filiales y en los procesos de adquisición y fusión. Analizando la composición de esta

¹⁹ Según los datos procedentes de la base *DataInvox* del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

inversión aparece, nuevamente, una notable volatilidad, ya que la cartera de inversiones varía significativamente según sea el período analizado. La razón principal es que las inversiones correspondientes a cada ejercicio, en términos generales, están muy influidas por las operaciones que se realizan en determinados sectores. Desde el año 2000, por ejemplo, la inversión exterior directa española sigue claramente las pautas de la expansión principalmente del sector financiero, seguido del sector de las telecomunicaciones. El resto de actividades contabilizan un peso relativamente menor y pautas de crecimiento menos claras.

Concluyendo, España se caracteriza por ser un país exportador de servicios, el sexto a nivel mundial, principalmente por el peso del sector turístico. Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones en los últimos años se ha asentado en el dinamismo de los servicios a empresas, los servicios financieros y el sector informático. Estos servicios, junto con los transportes y el turismo, han sido también las ramas de actividad que han presentado mayores tasas de crecimiento en sus importaciones. En los últimos años, otros sectores de servicios han optado para su internacionalización por aquellas formas más relacionadas con la inversión. Es el caso de los servicios financieros y las comunicaciones. En cuanto a nuestros socios comerciales, son los países de la Unión Europea los que representan la gran mayoría de los flujos comerciales y de inversión, aunque todavía los países de Sudamérica juegan un papel importante en la internacionalización de los servicios españoles.

Es necesario subrayar que el 86% del total de exportaciones en España se distribuye entre el turismo, los servicios a empresas y los transportes, todos ellos (excepto los transportes prácticamente en su totalidad), **servicios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Horizontal** (los dos primeros en su totalidad). Este peso en el comercio exterior, no se reproduce, sin embargo, en la inversión exterior, donde la importancia de los servicios afectados es mucho menor que la de otros servicios no incluidos, como los financieros o las comunicaciones.

3.4. La Demanda Intermedia de Servicios en España:

La demanda intermedia o demanda intersectorial se refiere al conjunto de relaciones de interdependencia existentes entre los distintos elementos que operan en el ámbito de una realidad económica. La notoriedad de los servicios en los actuales procesos de externalización, *outsourcing* e interconexiones sectoriales, que caracterizan las economías modernas, podrían enfatizar la importancia de las relaciones entre manufacturas y servicios, y entre los propios servicios, subrayando las ganancias de productividad indirecta de algunas actividades de servicios, principalmente aquellas destinadas a la demanda intermedia, y no al consumo final, como pueden ser los servicios destinados a la producción (transportes, comunicaciones, servicios financieros, actividades inmobiliarias y servicios a empresas).

Las razones para el crecimiento de la externalización de los servicios a nivel mundial se pueden sintetizar en tres grupos de explicaciones:

- i) En primer lugar, el objetivo optimizador de reducir costes y aumentar la eficiencia de las empresas.
- ii) Segundo, las presiones competitivas. La creciente sofisticación de las necesidades de información, financiación, I+D y formación por parte de las empresas, y la rápida evolución de los nuevos productos y técnicas productivas, han dificultado que algunas empresas mantuviesen una posición competitiva en estas áreas.

- iii) Finalmente, la tendencia hacia la especialización y concentración en las actividades principales de las empresas, lo que ha originado la aparición de nuevos proveedores tanto en bienes como servicios. La expansión de la externalización de servicios y el incremento de la demanda intermedia de los mismos se ha visto favorecido también por los avances relacionados con las TICs.

Cuadro 8. Consumo intermedio de Servicios, 2004
(% sobre el total de consumos intermedios)

	SECTOR PRIMARIO	ENERGÍA	MANUFACTURAS	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS	TOTAL ECONOMÍA
Sector primario	18,7	0,0	8,0	0,5	1,5	4,6
Energía	3,5	25,6	2,6	0,5	3,3	3,2
Manufacturas	55,9	53,0	65,9	43,2	25,8	47,2
Construcción	1,3	1,6	0,4	35,7	5,7	7,0
Servicios	20,6	19,7	23,1	20,1	63,7	38,0
Servicios de mercado	18,8	19,1	22,3	20,0	57,7	34,9
<i>Distribución comercial</i>	10,0	4,9	4,6	6,6	6,7	6,8
<i>Hoteles y restaurantes</i>	0,1	0,2	0,2	0,3	2,2	1,1
<i>Transportes</i>	3,8	1,4	6,2	2,5	11,0	8,5
<i>Comunicaciones</i>	0,4	1,5	0,9	0,8	6,5	3,5
<i>Servicios financieros</i>	2,8	2,4	1,5	1,8	8,1	4,7
<i>Actividades inmobiliarias</i>	0,2	1,3	0,9	1,5	6,6	3,6
<i>Servicios a empresas</i>	1,5	7,5	8,0	6,4	16,7	6,8
Servicios no mercado	1,8	0,6	0,8	0,1	6,0	3,1
<i>Administración Pública</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Educación</i>	0,2	0,3	0,3	0,1	0,3	0,4
<i>Sanidad</i>	1,2	0,1	0,1	0,0	1,4	0,7
<i>Otros servicios</i>	0,4	0,2	0,4	0,1	4,3	2,0

Fuente: Tablas input-output de la Contabilidad Nacional (INE)

En la actualidad, los servicios en España contabilizan el 38% del total de consumos intermedios²⁰. Únicamente las industrias manufactureras, con un 47,2% tienen un mayor peso en la demanda intermedia en España (véase Cuadro 8). El 92% de la demanda intermedia de servicios se debe a los servicios de mercado, mientras que únicamente el 8% restante se debe a los servicios no destinados al mercado. Cuando se analizan los servicios de forma más desagregada, un grupo muy numeroso de estos se destinan mayoritariamente a la demanda intermedia entre los que destacan, como era de esperar, el transporte terrestre y otros servicios anexos al transporte; distribución comercial; los servicios de intermediación financiera y los servicios de alquiler de maquinaria y equipo y

²⁰

Según las tablas input-output del Instituto Nacional de Estadística del año 2004, última disponible.

otros servicios a las empresas. La producción de las actividades de distribución comercial y de la hostelería se destina mayoritariamente al consumo.

Dentro del destino de los servicios como consumos intermedios, su importancia puede desagregarse según cuál sea la rama “compradora” de estos servicios (diferenciando entre agricultura, industria, construcción y servicios). Los principales consumidores de servicios son la construcción (7,5%), las industrias manufactureras (26,2%) y los propios servicios (63,3%). Estos pesos son muy similares a los que se observan en el resto de los países europeos. A nivel más desagregado destacan la importancia que tienen las ramas industriales como demandantes de servicios de comercio, transportes, seguros, alquileres e investigación y desarrollo. Los servicios suponen un 14,1% de la estructura productiva de la industria, cuyos consumos intermedios proceden mayoritariamente de la propia actividad industrial. Este porcentaje es algo menor que en otros países²¹, como Alemania (15,9%), Francia (18%) o Irlanda (17,2%), y parecido al de otros, como Italia (13,5%), Holanda (14,4%), Finlandia (13,7%) o Reino Unido (12,3%).

3.5. Panorama de Futuro sobre el Crecimiento de los Servicios en España

El objetivo de esta sección, además de completar la visión ofrecida del sector servicios en España en la sección anterior, era analizar los principales factores que han impulsado el crecimiento de dicho sector en nuestro país en los últimos años. Para ello, a lo largo de los anteriores apartados se han presentado, de forma sintética, los principales hechos observados en España sobre estos factores de crecimiento: tanto desde el lado de la oferta, como desde el lado de la demanda. El comportamiento de todos estos factores ha posibilitado que el sector servicios en España – al igual que en otros países desarrollados - sea, en la actualidad, el sector económico con mayor peso económico y estratégico.

²¹ Hay que tener en cuenta que las tablas input-output a nivel internacional no se disponen para los mismos años y todos los países. Los datos mostrados corresponden al último año disponible para cada uno de los países, según Eurostat.

Sin embargo, llegados a este punto, la pregunta que cabe hacerse es si estos factores seguirán actuando en la misma dirección durante los próximos años. Es decir, basándonos en la evidencia y corrientes observadas, si el sector servicios en España tiene posibilidades de seguir creciendo o no en el futuro. Y la respuesta parece clara. Independientemente del grado de impacto que tengan los factores analizados sobre el crecimiento del sector servicios, parece evidente que todos ellos deberían seguir actuando, aunque en diferente medida, hacia una mayor expansión de las actividades de servicios.

Por un lado, el gasto final en servicios por parte de los hogares españoles parece que va a seguir creciendo en los próximos años²². En primer lugar, debido al reflejo que tienen algunas actividades terciarias del aumento del nivel de vida disfrutado por los ciudadanos, haciéndose cada vez más generalizada la posibilidad de disfrutar de servicios relacionados con el ocio, la cultura o la estética, por ejemplo. Segundo, determinados servicios parecen haberse convertido en elementos imprescindibles para que los hogares puedan adaptarse a las grandes transformaciones que supone la transición desde una sociedad tradicional hacia una sociedad moderna.

Algo parecido puede decirse del caso del comercio exterior y la demanda intermedia de servicios. No hay evidencia de que ambos factores vayan a dejar de actuar a favor de una mayor presencia de los servicios, tanto a nivel internacional, como intersectorial, en los próximos años. Por un lado, los actuales procesos de internacionalización y globalización económica observados a nivel mundial; y, por otro, la evidencia sobre la cada vez mayor interrelación e interconexión entre los sectores económicos de las economías avanzadas, son dos hechos que sugieren que los servicios van a seguir teniendo un peso específico en las relaciones económicas, tanto domésticas como externas, de nuestra economía en el futuro.

Finalmente, como demuestran la mayoría de trabajos recientes sobre la materia, la productividad en el sector servicios en España también debería jugar

²² La evolución de la actual crisis puede afectar seguramente al gasto total de las familias en servicios y su distribución, pero no a la tendencia histórica más profunda, que responde a causas más estables.

un papel importante. Por un lado, el apartado 3.1 de esta sección ha mostrado algunos hechos que demuestran que la productividad del sector servicios en España es relativamente peor que la observada en otros sectores económicos. Sin embargo, si desagregamos nuestro análisis se observa que determinadas ramas terciarias, como los servicios financieros, las comunicaciones y los transportes, y algunos servicios avanzados a empresas, presentan unas tasas de crecimiento de su productividad similares, o incluso superiores, a las de aquellas actividades manufactureras más dinámicas. Asimismo, como muestra la sección siguiente, todas aquellas actuaciones encaminadas a suprimir las barreras y obstáculos existentes en el sector servicios, como es el caso de la *Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios en España*, tienen un efecto positivo sobre la eficiencia y la competitividad de este sector. Por lo tanto, la oportunidad coyuntural de reforma regulatoria que ofrece esta Ley podría tener también un efecto positivo sobre la productividad del sector en nuestro país.

4. EFICIENCIA, MERCADOS Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS. OBJETIVOS DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN ESPAÑA.

Como se ha expuesto en la sección 2, los servicios suponen algo más de los dos tercios de la economía española. Esto, que ya de por sí constituye un dato muy relevante, no refleja, sin embargo, la verdadera trascendencia que el sector tiene para el conjunto de la economía. Particularmente en el caso de algunos subsectores que influyen especialmente en la eficiencia de todo el sistema productivo, como el comercio y los transportes, o los servicios a las empresas y los de los profesionales, entre otros. Por esta razón, y a diferencia de lo que ocurría hace algunos años, en ningún país se discute ya el **valor estratégico** que tienen y juegan los servicios en la actualidad.

Hay, cuando menos, tres razones que apoyan el valor estratégico de los servicios en las economías modernas. En el plano de las relaciones económicas internacionales, los servicios forman parte cada vez más del **comercio internacional** y están en el centro mismo de los procesos de integración y de globalización económica actualmente en curso. En segundo lugar, dentro de la estructura productiva de los países los servicios aparecen cada vez más **imbricados con la producción industrial** y con el propio desarrollo de la actividad de todo el sector terciario, que también demanda servicios como *inputs* de producción. Por último, los servicios forman parte de las **condiciones de bienestar** de las familias, a los que destinan cada vez más recursos en términos de gasto, al tiempo que exigen a las autoridades que aseguren la oferta y cobertura de algunos de ellos para el conjunto de los ciudadanos. Queda, pues, muy patente la trascendencia que hoy en día tienen los servicios en las economías avanzadas por los dos motivos que se acaban de reseñar. Por un lado, por **su aportación a la actividad productiva y su importante peso** en términos cuantitativos. Y, por otro, **desde una perspectiva más estratégica**, por la vinculación industria-

servicios, por su papel en los procesos de internacionalización de las economías y por su participación en el logro de una mayor bienestar social para los ciudadanos.

Desde esta óptica estratégica, la cuestión **del grado de eficiencia de los servicios** adquiere particular relevancia, ya que **sus ineficiencias afectan directa o indirectamente a toda la economía** y se difunden por todo el tejido productivo. Es por ello necesario considerar algunos aspectos del funcionamiento de los servicios que provocan que se trasladen efectos negativos a toda la economía.

4.1. Competencia y Mercados en el Sector Servicios

Uno de los mayores vértices de la literatura económica se refiere a los beneficios económicos que la competencia²³ produce en el funcionamiento y los logros de cualquier economía. Se considera, concretamente, que la competencia constituye la mejor de las situaciones posibles por los efectos positivos que tiene sobre la productividad y los precios. En lo que concierne a la productividad, los efectos pueden ser directos e indirectos; entre los primeros, la reducción de costes y la eliminación de barreras de entrada son los más importantes, mientras que, entre los segundos, los principales logros que la competencia origina radican en la reducción de márgenes, la mejor asignación de recursos, la mejora en la utilización de los recursos disponibles, y los incentivos favorables a la innovación y al cambio tecnológico. Todos estos canales operan en el sector servicios de igual forma que en otros sectores de actividad, pero dado su mayor peso específico en la actividad económica de los países desarrollados, su influencia sobre la productividad y el nivel de precios del conjunto de la economía es y puede ser mucho mayor.

²³ Lo que en Economía se denomina “competencia perfecta” hace referencia a una situación en la que los agentes económicos – tanto demandantes como oferentes – actúan como tomadores de precios, las empresas pueden entrar y salir del mercado libremente sin incurrir en costes fijos y es imposible explotar los rendimientos crecientes a escala. En el mundo real, esta estructura de mercado es rara, especialmente en los servicios, donde la heterogeneidad del producto suministrado puede otorgar un poder monopolístico a los proveedores y existen notables barreras legales y administrativas.

El análisis empírico sobre la magnitud de estos efectos es bastante complejo y en algunos casos proporciona resultados que no son estadísticamente significativos, por lo que las conclusiones que se derivan del mismo deben tomarse siempre con cierta cautela. No obstante, se ha puesto de manifiesto que la falta de competencia perjudica el crecimiento de la productividad, aunque lo hace de forma diferenciada en función de la rama de actividad que sea objeto de estudio. De igual manera, la influencia negativa sobre la evolución de los precios relativos es notable, pero bastante diferenciada por subsectores. En el caso de los servicios, en particular, un reciente estudio del Banco Central Europeo (2007)²⁴ concluye que los efectos son más perjudiciales en la rama de “correos y telecomunicaciones”, seguida de la de los “transportes y almacenaje”, la “hostelería y restauración” y los servicios de “distribución comercial”.

En general, cuanto más competencia exista en una economía, más flexible será en términos de salarios y precios, y de sustitución de factores. Una mayor flexibilidad de precios podría dar lugar a una pérdida de producción menos persistente como consecuencia de perturbaciones negativas derivadas de reducciones de costes. Esto es especialmente relevante en el caso del sector terciario, ya que los precios de este sector suelen ser más rígidos que los del sector manufacturero, y las empresas que operan en mercados más competitivos ajustan sus precios más a menudo como respuesta a factores de costes y de demanda. Por último, un aumento de la competencia en el mercado internacional de servicios también debería permitir a los consumidores comparar precios con más facilidad, y en un contexto como el de la Unión Monetaria Europea, ampliar la transparencia de precios, potenciar las posibilidades de arbitraje entre países y promover un mejor funcionamiento de las economías. Por consiguiente, una mayor competencia podría dar lugar a unas tasas de inflación más bajas y durante más tiempo.

Uno de los rasgos que ha caracterizado al sector servicios, además de los analizados en la sección anterior, es el **menor nivel de competencia** que se da en sus mercados, si se compara con lo que sucede en otros sectores económicos y muy particularmente en la industria. Entre los factores que determinan la estructura de

²⁴ Banco Central Europeo (2007) Boletín Mensual, Mayo 2007, 77-93

mercados de los servicios y el menor grado de competencia pueden citarse los siguientes:

- Las **economías de escala**. Hay actividades donde el tamaño de la(s) empresa(s) es esencial para que el proyecto empresarial sea económicamente viable. Esto puede determinar posiciones de dominio en el mercado, bien en forma de monopolio o de oligopolio.
- Los **costes de entrada** que supone incorporarse a una actividad. Pueden ser tangibles (necesidad de inversiones), que en una buena parte de los servicios son menos importantes que en la industria, e intangibles (como los de reputación), que sí son muy importantes en los servicios.
- Las **exigencias de proximidad** entre prestador y usuario de servicios que están presentes en numerosos casos, a diferencia de lo que sucede en los mercados de bienes. Las exigencias de desplazamientos, por parte del consumidor y del proveedor, y las dificultades que existan para ello pueden convertirse en un claro obstáculo para la realización del servicio. Esto permite, por ejemplo, la creación de mercados locales poco abiertos a la competencia exterior (nacional o internacional)
- Las **regulaciones**, que se han desarrollado de forma muy especial en las actividades de servicios. Regulaciones y requisitos que afectan a la instalación y puesta en marcha de las empresas, así como a las condiciones de prestación de los servicios. Tales regulaciones son, en numerosos casos, el resultado de la tradicional intervención de las autoridades públicas en el sector a diferentes niveles (nacional, regional, local). Si bien en determinados casos las regulaciones siguen estando justificadas, en una buena parte de ellos ya no lo están, mientras que, de hecho, entorpecen la competencia, dificultan el funcionamiento de las empresas e impiden la extensión de los mercados de servicios.

4.2. Barreras a la Internacionalización de Servicios. Los Objetivos de la Directiva de Servicios.

Como se ha señalado en la sección 3, el intenso proceso de terciarización que han experimentado las economías occidentales durante las últimas décadas no se ha reflejado en un fenómeno similar en el comercio exterior. Tres pueden ser los factores que, de modo complementario, explican los bajos niveles de comercialización observados para los servicios:

- i) la propia naturaleza de los servicios
- ii) la elevada intervención estatal tanto en el desempeño de la actividad como en su comercio; y
- iii) el escaso desarrollo alcanzado por las estadísticas en el comercio de servicios.

Este apartado se centra en el segundo de estos factores.

El grado de intervención de las autoridades en los servicios es, en casi todos los países, mucho mayor que en las demás actividades productivas. Dicha intervención se establece a dos niveles. De un lado, existe una regulación que limita la competencia en el ámbito interno para un gran número de actividades de servicios, cuestión que se examinará posteriormente. De otro, la intervención del gobierno impone una regulación, consecuente con la limitación de la competencia a nivel nacional, dificultando o prohibiendo la entrada de proveedores de servicios extranjeros. Con el pretexto de defender a los consumidores y productores nacionales, entre otros, las autoridades han adoptado una serie de medidas intervencionistas que entorpecen el libre intercambio de servicios.

La intervención presenta formas muy variadas y, a diferencia de lo que ocurre con los bienes, se centra más en establecer barreras de tipo cualitativo que cuantitativo. Según el Banco Mundial y la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y el Desarrollo* (UNCTAD) de 1994, la intervención pública puede clasificarse según las restricciones al acceso de mercado, al tratamiento nacional y otras, en función de cada una de las modalidades consideradas para el comercio de

servicios (desplazamiento del consumidor, comercio transfronterizo, desplazamiento del proveedor e inversión directa extranjera).

En cuanto a las **barreras para acceder al mercado**, hay que citar la existencia de requerimientos relacionados con la documentación, restricciones cuantitativas (tanto de producto como de número de empresas) o restricciones a la localización de las empresas suministradoras de servicios. Los instrumentos basados en el precio, las medidas impositivas e incentivos a la inversión, así como toda serie de restricciones sobre los derechos de los individuos, forman parte de las **barreras relacionadas con el tratamiento nacional**. Finalmente, existen **otras barreras y medidas**, tales como los derechos de propiedad, las barreras culturales o el acceso discriminatorio a las redes de distribución, que también limitan, en mayor o menor grado, el comercio de servicios.

En 2002, la Comisión Europea²⁵ analizó con detalle los factores que impiden un mayor grado de integración económica del sector servicios en Europa. Según este estudio, las barreras que dificultan dicha integración pueden clasificarse en función de las seis fases del proceso de producción y distribución de las actividades terciarias: establecimiento, utilización de insumos, promoción, distribución, venta y post-venta. Asimismo, todas las barreras pueden dividirse en dos grupos: legales y no legales. Al primer grupo pertenecerán todos aquellos obstáculos que derivan de restricciones normativas, leyes o regulaciones. En el grupo de barreras no legales se incluyen las que no proceden directamente de la acción pública, como las barreras culturales e idiomáticas, la asimetría en la información, o las diversidades en las costumbres a la hora de hacer negocios.

Las barreras que las empresas encuentran en la fase de **establecimiento** consisten, normalmente, en tener que cumplir con una serie de requisitos nacionales y locales (tramitación de licencias, requerimientos técnicos o legales, ...) que suponen costes elevados y que, en muchos casos, duplican procesos ya realizados en el país de origen. Las barreras relacionadas con la **utilización de insumos** surgen, principalmente, a la hora de reclutar mano de obra, aunque

²⁵

Comisión Europea (2002) Informe sobre el estado del mercado interior de servicios, COM (2002) 441 Final

también pueden estar presentes en la contratación de otros *inputs*. En el ámbito de la **promoción** de productos, los obstáculos están relacionados con regulaciones sobre publicidad, principalmente. Formalidades y regulaciones, como el registro de actividades profesionales o el reconocimiento de títulos, así como la variedad de las mismas entre países, a la hora de la **distribución** pueden señalarse asimismo como responsables de algunas de las deficiencias y obstáculos al funcionamiento del mercado. En lo que se refiere a las barreras en la fase de **venta**, el bajo nivel de armonización sigue jugando un papel principal. Algunos de estos obstáculos son las diferencias en los estándares de contratación, en la contabilidad del IVA, en la facturación... Finalmente, las barreras en el ámbito de la **post-venta** suelen provenir de las diferencias existentes entre los distintos sistemas legales y de seguros en cada país.

Utilizando esta clasificación, el informe de *Copenhagen Economics* de 2005 elaboró unos índices de las barreras existentes para el comercio de servicios en cuatro sectores: servicios regulados (como los servicios legales o de consultoría técnica, arquitectura o ingeniería), distribución comercial – al por mayor y por menor -, y servicios a empresas. Según estos datos, las mayores barreras que España ofrece a los posibles proveedores de otros países se encuentran en la fase de establecimiento, como son la presencia de monopolios, el alto volumen de procedimientos administrativos de registro y autorización que se requieren, o la necesidad de adaptarse a la estructura interna requerida por las leyes españolas, tanto estatales como de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos y Entidades Locales.

Si se compara la situación española con la media europea²⁶, las barreras normativas que aquí existen son relativamente más altas que las de otros países de nuestro entorno, por lo que nuestras leyes y regulaciones afectan de forma determinante a la internacionalización de las actividades de servicios. Las barreras menos onerosas son, por el contrario, las no legales, ya que España está entre los países con menores impedimentos de este tipo. Las diferencias culturales no

²⁶ Europa-20. Es decir, todos los países de la UE-25 con la excepción de Letonia, Chipre, Malta, Eslovenia y Eslovaquia.

parecen constituir un obstáculo para los proveedores extranjeros, al tiempo que la información sobre los requerimientos legales es considerada accesible y los consumidores parece que tienen un nivel de información suficiente.

La Directiva de Servicios se orienta, esencialmente, a tratar de desarrollar **un auténtico mercado único de servicios en la UE**, obligando a todos los países comunitarios a eliminar, o, cuando menos, reducir sustancialmente, las barreras legales y administrativas que actualmente dificultan el desarrollo de las actividades de servicios a nivel comunitario.

A estos efectos, la Directiva pretende impulsar la ampliación y competencia en los mercados de servicios en dos direcciones que, al igual que en el resto de los países europeos, influirán directamente en los mercados de servicios. Por una parte, permitirá a los prestadores de servicios españoles operar con mayor facilidad en un mercado potencial de 400 millones de personas. Y, por otra, abre asimismo las puertas a que los prestadores de servicios de otros países comunitarios puedan acceder al mercado español con mayor facilidad en las actividades objeto de la Directiva. Todo ello debe redundar en un incremento de la **competencia en los mercados**, que estimulará a que las empresas españolas que sean eficientes y competitivas puedan acceder a un mercado mucho más amplio y de dimensión comunitaria, libre de trabas. La aplicación de la Directiva por parte de todos los países comunitarios reducirá muchas de las barreras que actualmente existen para la prestación de servicios dentro de la UE, facilitando que los que prestan servicios puedan hacerlo en otros países estableciéndose permanentemente en ellos, o bien, que realicen prestaciones transfronterizas de servicios mediante establecimiento temporal o sin establecimiento siquiera, según los casos.

4.3. Barreras, Regulaciones y Limitaciones a la Prestación de los Servicios a Nivel Interno. El Caso Español.

En muchos países, y por supuesto también en España, el Sector Público ha tendido a intervenir en el desarrollo de las actividades de servicios con bastante amplitud e intensidad. Dicha intervención se ha materializado a través de dos vías diferentes: i) la **intervención directa en el sector**, a través de la provisión de servicios por parte del propio sector público o mediante empresas públicas; y ii) las **intervenciones a través de regulaciones**, orientadas a controlar la entrada de los proveedores privados de servicios, así como a establecer determinados requisitos sobre su funcionamiento posterior.

La intervención directa, que tradicionalmente había abarcado numerosos sectores considerados estratégicos para el país, o de especial relevancia social, como las telecomunicaciones, el transporte ferroviario y aéreo, el suministro de agua, electricidad, la educación o la sanidad, ha disminuido sustancialmente desde mediados de los ochenta hasta la fecha, como consecuencia de las políticas de liberalización económica y de privatizaciones de empresas públicas. Sin embargo, las AA.PP. siguen manteniendo a su cargo gran parte de algunos servicios más estrechamente vinculados al llamado Estado de Bienestar, como la sanidad, la educación y otros de carácter social, que se prestan o bien directamente o a través de empresas y entidades públicas.

La intervención de los mercados y empresas proveedoras privadas de servicios ha respondido a diversas formas de regulación y de control establecidos por la Administración Central, por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales. El tipo de regulaciones y normas a las que esta forma de intervención ha dado lugar abarca numerosos frentes:

- ✓ **Barreras y trámites a la entrada en el mercado:** estableciendo los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a ejercer la actividad, criterios para otorgar las licencias o autorizaciones para operar, exigencias de titulación y de colegiación, inscripción en determinados registros de

empresas autorizadas para ofrecer un servicio, constitución de fianzas y seguros de responsabilidad civil, etc.

- ✓ **Normativa sobre precios:** fijación y revisión de los precios por parte de las autoridades (taxis, correos, transporte de viajeros,...), establecimiento de márgenes comerciales máximos o de tarifas y precios de referencia, políticas de descuentos y rebajas, etc.
- ✓ **Sobre localización, dimensión y horarios:** permisos previos a la instalación, exigencias para la localización, requisitos mínimos de capital, limitaciones de horarios, fijación de días festivos de apertura por año, horas semanales de apertura, permisos limitados para operar por provincias o por comunidades autónomas, etc.
- ✓ **Publicidad, controles de calidad y otros:** prohibición de publicidad a los profesionales, aplicación de normas y estándares de calidad, regulaciones sobre seguridad, condiciones laborales, número mínimo de empleados medio ambiente, etc.

El establecimiento de cualquiera de estas normas y regulaciones, así como los numerosos trámites que derivan de ellas, ha contado siempre con algún tipo de justificación política, basada esencialmente en principios de desconfianza de las AA.PP con respecto al sector privado, en la necesidad de tutelar la oferta y prestación de servicios por su parte, así como para garantizar ciertas condiciones de suministro a favor – al menos supuestamente - del usuario o demandante de servicios. Pero, los resultados no siempre han corroborado la consecución de los objetivos previstos y, por el contrario, lo que sí se ha producido en bastantes casos es un amplio conjunto de trámites necesarios para ejercer la actividad, a los que posteriormente se han sumado los controles y requisitos para permanecer en ella.

La consecuencia más clara de este proceso regulatorio es la enorme proliferación de normas emanadas de los distintos niveles del Sector Público (estatal, autonómico y local). Una revisión – todavía provisional – de la normativa y procedimientos que deberían revisarse en España de acuerdo con los criterios de la Directiva de Servicios alcanza ya una cifra de casi 7000 casos, la mayoría de los cuales se refieren a procedimientos y trámites exigidos para ejercer y acceder a

una actividad de servicios, que en gran medida deben satisfacerse en las administraciones autonómicas y locales.

Con frecuencia, este tipo de requisitos **se añaden a** los que ya son necesarios para proceder a la apertura de una empresa en cualquier ámbito de actividad. Estos últimos implican, por ejemplo, la obtención de la licencia municipal de apertura, el alta en el censo, el alta – en su caso - en el impuesto de actividades económicas, la inscripción en la Seguridad Social y el alta de los empleados, la obtención de la licencia municipal de obras, la adquisición y legalización de libros oficiales y del libro de visitas. Pues bien, en el ámbito autonómico, y de acuerdo con el sector de servicios en el que se encuadre la actividad, una empresa o prestador de servicios, tendrá que llevar a cabo, además de los trámites de constitución y apertura, otros trámites específicos, como sucede en el caso de los establecimientos comerciales, los bares, cafeterías y restaurantes, las agencias de viajes, las entidades culturales, deportivas o benéficas, los centros de educación privados, los centros docentes extranjeros, las autoescuelas, los servicios de mensajería y de correo privados, y otros. Además, el ejercicio de algunas actividades de servicios requiere que su prestador se inscriba en un **registro especial**, como sucede con las empresas de espectáculos públicos y actividades recreativas, las industrias y establecimientos alimentarios, los talleres de reparación de automóviles, las empresas de mantenimiento de ascensores, los almacenes de productos químicos, el registro de empresas y actividades turísticas y el registro industrial. Y, por último, las **Entidades Locales** han establecido también requisitos y trámites propios para el desarrollo de ciertas actividades, además de las correspondientes licencias de apertura, realización de obras, etc. Se cuentan entre dichos requisitos la necesidad de obtener autorizaciones especiales para centros comerciales de barrio, centros de cuidado infantil, comercio minorista de alimentación, grandes superficies comerciales, y la venta y distribución de revistas, prensa y otras publicaciones, por ejemplo.

El resultado de todo ello es que quien pretende acceder a prestar determinados servicios y, más tarde, desea continuar ejerciendo dicha actividad, se ve obligado a realizar numerosos trámites, no siempre fáciles de conocer ni de

cubrir con rapidez, lo que obstaculiza y limita, sin duda, las iniciativas empresariales, aparte de generar costes en tiempo y recursos por parte de los solicitantes y también por las respectivas AA.PP.

El **recuadro adjunto** ofrece dos ejemplos concretos de trámites y requisitos que determinan una segmentación de los mercados y no pocas incertidumbres. Se refieren a los casos de la apertura y funcionamiento de una agencia de viajes y al de las autoescuelas, pero los ejemplos podrían ampliarse a otras muchas actividades. En algunas de ellas, los trámites más convencionales van acompañados de requisitos adicionales, como sucede con las empresas conservadoras de ascensores, que requieren una autorización previa (norma estatal) y el cumplimiento de una serie de requisitos mínimos: plantilla por provincia (una persona para cada 75 aparatos que deban mantenerse al año) y un local con determinados medios. Además deben inscribirse en un registro especial de empresas conservadoras, inscripción que sólo tiene validez por un año, debiéndose renovar acreditando que cumple y ha cumplido los requisitos establecidos durante el período de validez del certificado caducado.

Dos ejemplos de regulación en actividades de servicios

1. Apertura y funcionamiento de una Agencia de Viajes

Las Comunidades Autónomas tienen transferidas las competencias relacionadas con el turismo y establece, por tanto, las normas de funcionamiento y los requisitos que deben cumplir las agencias de viajes para su apertura y funcionamiento. La normativa estatal tiene carácter supletorio.

Todas las CCAA. requieren una *autorización previa* en forma de título-licencia para la apertura o el cierre de agencias de viajes, lo que no parece justificable por alguna razón imperiosa de interés general. Algunas comunidades contemplan el silencio positivo (Andalucía y C-La Mancha), mientras que otras no lo hacen (Madrid, Asturias).

Con carácter general, las CCAA limitan la prestación de servicios de agencias de viajes ya establecidas en otras comunidades, requiriendo establecerse en su territorio. Esto supone una limitación a la eficacia territorial de las autorizaciones que multiplica las cargas administrativas del prestador.

La obtención del título-licencia requiere, además, la acreditación de numerosos requisitos que varían entre comunidades. Como ejemplos cabe citar:

- La obligación de constituirse como persona jurídica (sociedad) y la exigencia de un capital mínimo según tipo de sociedad (Madrid)

- La acreditación de domicilio en la comunidad autónoma si se constituye el negocio por personas físicas (Asturias)
- La obligación de constituir una fianza y seguro de responsabilidad civil

Por otra parte, y en contra de lo que establece ahora la Directiva, en los casos estudiados se establece la exclusividad de la actividad de agencia de viajes, limitando el ejercicio de actividades multidisciplinares. Todos los ejemplos tienen en común que los locales donde se preste el servicio al público deben ser independientes de cualquier otro negocio. Estas restricciones limitan, sin duda, las posibilidades de innovación y el aprovechamiento de economías de escala con otros negocios.

No se reconocen las autorizaciones de otros estados miembros para prestar servicios de agencia de viajes, requiriéndose la aportación de la documentación exigida por cada Comunidad Autónoma. En algunos casos se requiere, además, que la documentación esté legalizada por la representación diplomática o consular de España.

Finalmente, se multiplican las cargas administrativas de los prestadores al requerirse, en general, copias legalizadas o fotocopias compulsadas de distintos documentos: escrituras, estatutos y CIF en las sociedades, y NIF y DNI de las personas físicas, acreditación de la inscripción en el registro mercantil o de solicitud del rótulo y nombre comercial en registro de la propiedad, etc.

2. Autoescuelas: regulación y condiciones de entrada

La apertura de una autoescuela está supeditada a la obtención de una autorización previa y al cumplimiento de una serie de requisitos regulados por la normativa estatal.

La autorización previa no diferencia entre formación teórica y práctica, que debe ofrecerse conjuntamente. Esta exigencia imposibilita la aparición de autoescuelas que presten sólo servicios vía internet en cuanto a la formación teórica. Se dificulta así la aparición de nuevas formas de prestación del servicio, lo que redundará en menor eficiencia, menor competencia en el sector y menor variedad y calidad de los servicios prestados al consumidor.

Por otro lado, la autorización para establecerse y funcionar está supeditada al cumplimiento de numerosos requisitos, que ahora tendrán que eliminarse o ser menos restrictivos y que facilitarán la entrada de nuevos competidores. Entre ellos:

- Se limita la eficacia territorial puesto que se obliga a que todas las sucursales de la escuela estén en la misma provincia, segmentando así los mercados.
- Se exigen un número mínimo de empleados (mínimo de 2 profesores y 1 profesor por cada vehículo, lo que supone costes de entrada e ineficiencia ya que condiciona la explotación adecuada de los capitales invertidos)
- Obligación de disponer de un vehículo (2 en el caso de turismos) por cada permiso de conducir y también de disponer de locales (incluso especificando la extensión de las aulas) y terrenos para los ejercicios prácticos. Esto supone imponer costes muy altos e injustificados para la entrada de nuevos competidores, al tiempo que se dificulta la aparición de nuevas formas de prestación de los servicios más eficientes.
- Se prohíbe que los vehículos de la autoescuela se utilicen para ninguna otra actividad lucrativa (publicidad, transporte, mensajería...), algo que la Directiva obligará a modificar.

En definitiva, la actual legislación de esta actividad establece elevadas barreras de entrada que dificultan el acceso y limitan la competencia, además de contribuir a segmentar el mercado. Las consecuencias son ineficiencias, costes y precios más elevados y distorsiones en el funcionamiento del mercado.

4.4. Las Propuestas de la Directiva de Servicios y la Oportunidad de su Transposición al Caso de España.

La Directiva de Servicios establece, con carácter general, que las autorizaciones deberían renovarse automáticamente y que los trámites y requisitos deben ser analizados para valorar su absoluta necesidad. El cumplimiento de los requisitos debería garantizarse mediante supervisiones periódicas (o continuas) por parte de la autoridad competente y la obligación de comunicar cambios en relación con las condiciones a través, por ejemplo, de la ventanilla única. La Directiva establece, en último término, que hay que **cuestionarse todas las barreras y trámites** ahora existentes, de forma que sólo se mantengan las que sean estrictamente necesarias (sobre la base de razones de interés general), que en todo caso deberán ser **proporcionadas** en relación con el fin perseguido, y **no discriminatorias**.

A estos efectos, la norma comunitaria enumera una serie de requisitos que se consideran **particularmente restrictivos y distorsionadores de la actividad**. En sus art. 14 y 15 la norma comunitaria establece dos listas de requisitos a revisar: *la lista negra y la lista gris*.

En la *lista negra* figuran los tipos de requisitos que están prohibidos y que deberán, por tanto, desaparecer del ordenamiento jurídico de los países. Esto significa que en ningún caso se supeditará el acceso o ejercicio de una actividad de servicios al cumplimiento de los siguientes requisitos prohibidos:

- Requisitos basados directa o indirectamente en la nacionalidad
- Requisitos que prohíban estar establecidos en varios Estados miembros
- Requisitos que limiten la libertad de elección de tipo de establecimiento
- Requisitos de reciprocidad
- Aplicación de pruebas económicas
- Intervención directa o indirecta de competidores en la concesión

- Exigencia de aval financiero o suscripción de un seguro con operadores españoles
- Exigencia de inscripción previa o ejercicio previo durante un tiempo en territorio español

En la *lista gris* se relacionan los tipos de requisitos a los que en ningún caso el acceso o ejercicio de una actividad de servicios se supeditará a su cumplimiento, a no ser que se demuestre que su aplicación es estrictamente necesaria y proporcional para proteger un objetivo de interés general por razones imperiosas:

- Límites cuantitativos o territoriales
- Adopción de una forma jurídica particular
- Requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad
- Requisitos de reserva de la actividad a prestadores concretos
- Prohibición de disponer de varios establecimientos
- Número mínimo de empleados
- Tarifas máximas y/o mínimas obligatorias
- Obligación de prestar otro servicio conjuntamente

La *Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios* ha sido calificada también como '*Ley Horizontal*', puesto que está concebida como una ley que exigirá la revisión de todas las leyes, normas y procedimientos del Estado, de las CC.AA. y de las Entidades Locales que hayan establecido limitaciones, regulaciones y procedimientos administrativos para el desarrollo de los servicios. Las motivaciones que han llevado a redactarla y, sobre todo, a hacerlo como se ha hecho en España, son esencialmente dos:

- **Transponer la Directiva de Servicios a la legislación española**, de acuerdo con el compromiso establecido a escala comunitaria de que dicha transposición tuviera como límite el 28 de diciembre de 2009. España ha optado, pues, por anticiparse a dicha fecha.
- **No limitarse a la simple transposición de la Directiva**, sino aprovechar la oportunidad para llevar a cabo una **reforma regulatoria en profundidad del sector**, precisamente porque los estudios previos llevados a cabo

muestran la proliferación de requisitos y barreras al acceso y ejercicio de las actividades de servicios que existen en España.

La Directiva centra principalmente su atención en dar un impulso importante al **Mercado Interior de Servicios** y, por tanto, a **remover las dificultades que impiden o dificultan el comercio intra-comunitario de servicios** y el ejercicio de actividades de servicios en todos los países de la UE. Los estudios sobre el impacto de esta norma, a los que se presta especial atención en la sección 4, aportan datos sobre el impacto que puede tener su aplicación en las economías comunitarias como consecuencia del crecimiento del comercio de servicios y del impulso a la competencia que supondrá la remoción de muchas normas de los países que impiden o limitan el acceso y el ejercicio de actividades de servicios por parte de proveedores de otros estados comunitarios.

Pero, la aplicación de la Directiva, especialmente con los **criterios de mayor amplitud que ha adoptado el Gobierno**, debe dar lugar a unos efectos positivos en el interior del país que serán incluso más relevantes, al menos en el caso español. El objetivo de la Ley 'horizontal' no es sólo transponer la Directiva y el nuevo enfoque regulatorio que esta persigue, sino extender al máximo la revisión de las normas, requisitos y procedimientos que afectan al sector servicios en España y que tienen su origen en la Administración Central, en las administraciones autonómicas y en los municipios y demás Entidades Locales. Lo que se persigue es simplificar los procedimientos, eliminar barreras y trámites innecesarios y avanzar hacia una total transparencia y claridad de la normativa y procedimientos con los que se enfrentan las empresas y profesionales prestadores de servicios.

Así, pues, de acuerdo con este ambicioso planteamiento, el **impacto de la transposición de la Directiva a nivel interno** deberá ser muy importante. Generará efectos positivos en todas las actividades de servicios afectadas (que representan, como se indicó en la sección 2, más del 62% del valor añadido total de nuestra economía) y en el conjunto de la economía española, fomentando un mayor grado de eficiencia en el sector que se transmitirán al resto de los sectores

productivos que utilizan servicios, mejoras en términos de economías de escala y abriendo más posibilidades a la internacionalización del sector.

Estos objetivos político-económicos constituyen, por otra parte, **una gran oportunidad** para dinamizar un sector de la importancia que los servicios tienen ya en la economía española, según se ha expuesto en la sección 2 de este informe.

5. EFECTOS ESPERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA A LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

La sección anterior finalizaba con un apartado en el que se subraya la necesidad de la Ley que transpone al caso español la Directiva de Servicios y la oportunidad que ofrece para ampliar incluso su contenido para impulsar algunos cambios importantes en el sector servicios en España.

76

El objetivo de esta sección es ofrecer una aproximación a los beneficios que van a derivarse de la aplicación de la Directiva. Dichos beneficios deberían manifestarse, cuando menos, en **dos planos**: los que provocará su puesta en práctica desde una **óptica general** (macroeconómica), y los que más específicamente podrán disfrutar **las empresas y los usuarios o consumidores de servicios**. Asimismo, se hará referencia a los efectos positivos que la transposición de la Directiva tendrá en las **Administraciones Públicas** (Administración central, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), a las que abrirá importantes posibilidades de modernización.

Es conveniente señalar desde un principio que los efectos y beneficios derivados de los cambios que va a provocar la transposición de la Directiva son de carácter **cualitativo** y que, por tanto, no son fáciles de evaluar en términos cuantitativos. Sin embargo, sí que es posible estimar **cuantitativamente** algunos de los efectos esperados en las variables económicas más significativas (comercio de servicios; crecimiento económico; empleo; etc.), haciendo uso para ello de algunos métodos y técnicas analíticas y aceptando determinados supuestos de partida. A ambos tipos de efectos – cualitativos y cuantitativos – dedicaremos nuestra atención en esta sección, que se organiza como sigue.

En primer lugar, parece razonable dedicar un apartado a presentar los problemas que plantea la cuantificación de los efectos y beneficios esperados, incluso en el caso de su impacto en las grandes variables macroeconómicas. Aclarado este problema, en los apartados siguientes se expondrán los resultados obtenidos al estimar los efectos que se derivarán de la aplicación Directiva de

Servicios para la economía en su conjunto, y los beneficios que la transposición de la misma aportará a las empresas, a los usuarios o demandantes de servicios y al propio Sector Público.

5.1. Problemas en la Estimación de los Efectos de la Supresión de los Obstáculos que quieren Impulsar la Directiva y su Transposición a la Economía Española.

Se dispone ya de algunos estudios sobre los posibles efectos cifrados que va generar la aplicación de la Directiva en el conjunto de la UE y para algunos países en particular. La Comisión Europea impulsó la realización previa de dos relevantes informes al respecto²⁷, ambos tomando como base el primer texto de la Directiva de Servicios, aprobado en diciembre de 2004. El primero de ellos lo elaboraron los servicios internos de la propia Comisión; el segundo se encargó a un equipo externo, el ya citado *Copenhagen Economics*. Se han llevado a cabo, asimismo, algunos trabajos referidos específicamente a las consecuencias que se espera que produzca la implantación de la Directiva en países concretos, como el Reino Unido²⁸ o Austria²⁹. Y, por supuesto, no sólo se cuenta con algunos análisis teóricos sobre el tema sino que existen varios estudios realizados por expertos en los cuales se analizan las repercusiones generales de la Directiva y su posible impacto en algunas ramas de servicios³⁰.

²⁷ Concretamente, los siguientes dos informes:

- European Commission (2004): *Extended Impact Assessment of Proposal for a Directive on Services in the Internal Market*; COM(2004)2 final. (Commission Staff Working Paper
- Copenhagen Economics (2005): *Economics Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services. Final Report*.

²⁸ BERR (Dpt. For Business Enterprise & Regulatory Reform) (2007): *Impact Assessment for Implementation of the Services Directive*, November 2007
BERR (2008): *The Potential Economic Benefit to the UK from Implementation of the Adopted Services Directive*, April 2008

²⁹ Europainstitut (2005): *The European Single Market for Services in the Context of the Lisbon Agenda: Macroeconomic Effects*; December 2005. Estudio encargado por el Ministerio de Economía y Trabajo.
Austrian Fed. Ministry of Economics and Labour (2006): *Deepening the Lisbon Agenda. Studies on Productivity, Services and Technologies* (Incluye el informe anterior y amplía varios aspectos.

³⁰ Entre una relativamente amplia variedad de trabajos de este tipo cabe destacar:
Kox, H., Lejour, A. y Montizaan, R. (2004): "The free movement of services within the EU", *CPB Discussion Paper*, n. 69
Kox, H. y Lejour, A. (2005): "Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade", *CPB Discussion Paper*, n. 49

En todos los casos, la elaboración de estos estudios ha tenido que enfrentarse con dos tipos de problemas importantes. El primero, la carencia de datos en los que basar las estimaciones de los efectos concretos para las distintas ramas de servicios. De hecho, la única forma de superar este problema ha sido la posibilidad de disponer de encuestas y datos referidos a un gran número de empresas, pero centrándose sólo en algunas ramas de actividad dentro de los servicios. En el trabajo de *Copenhagen Economics* (2005) se recurrió, por ejemplo, a la obtención de datos, referencias y restricciones a la provisión de servicios por parte de 275.000 empresas, cifra que los autores consideraron todavía bastante limitada y que se concentraba, además, en sólo cuatro ramas de actividad de servicios, aunque muy significativas: las profesiones reguladas; los servicios a las empresas; los servicios de distribución (comercio); y los servicios a la construcción. Sobre esta base se estimaron unos índices de las barreras a la internacionalización de los servicios, aplicando un modelo de equilibrio general. A partir de un escenario de referencia se simula la aplicación de la Directiva de forma que aparezcan los efectos que la eliminación parcial o total de las citadas barreras provoca sobre algunas variables económicas importantes, como el PIB, el empleo, el volumen de comercio intra-UE o los efectos sobre el bienestar colectivo.

El estudio realizado para valorar el impacto en el Reino Unido utilizó esta misma base metodológica, pero incorporó algunos análisis complementarios sobre los efectos directos de las barreras en los costes y los precios, junto con simulaciones y previsiones de futuro a partir de las diferencias entre la estructura de los servicios en dicho país y en la Unión Europea en su conjunto (UE-15). Por su parte, el análisis del caso austriaco utilizó las bases de datos del GGDC³¹ y de la OCDE³², aunque limitando el número de ramas sometidas a estudio.

El segundo problema importante con que se enfrentan las evaluaciones sobre los efectos de la implantación de la Directiva de Servicios es la

Brujin, R. de, Kox, H. y Lejour, A. (2006): "The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle", *CPB Document*, n. 108

Kox, H. y Nordas, H (2007): "Services trade and domestic regulation"; *MPRA Paper n. 2116*

³¹ Groningen Growth and Development Centre: *60-Industry Database*, 2005.

³² OCDE: *Structural Analysis (STAN) Database*

heterogeneidad de las regulaciones sobre servicios que existen en los distintos países de la UE. La Comisión había identificado en 2002 las principales barreras que impedían o dificultaban el avance hacia un Mercado Interior de servicios. Pero, un rasgo importante que muestra la realidad es la diversidad que ofrecen los distintos países comunitarios, lo que indudablemente complica cualquier estimación sobre los efectos de la Directiva a escala comunitaria, e incluso por países, que en todo caso exigen siempre un estudio más detallado.

Sin embargo, algunos planteamientos más o menos sofisticados y la aceptación de algunos supuestos permiten aproximarse a los posibles resultados que producirán la anulación o la reducción de dichas barreras, sobre todo en cuanto al comercio intra-europeo de servicios. Por ello, a partir de los datos obtenidos y de las necesarias estimaciones complementarias han podido calcularse con cierta aproximación los principales efectos de la Directiva desde la perspectiva de la Unión y a un nivel agregado, y hacer estimaciones sobre los posibles efectos por países. Para ello se han utilizado, como ya se ha anticipado, diversos métodos: el basado en un modelo de equilibrio general; el empleo de modelos econométricos y gravitatorios; la aplicación complementaria de un modelo de equilibrio mundial 'WorldScan'; y la realización de simulaciones a futuro de carácter deslizando ('baseline'), con previsiones a 10 y 15 años.

El hecho más significativo que se deduce de estos trabajos es que todos los resultados obtenidos mediante dichas aproximaciones muestran siempre **valores de signo positivo** en cuanto a los efectos que van a derivarse de la aplicación de la Directiva. Este carácter positivo de los efectos lo ofrecen tanto las estimaciones desde una perspectiva macroeconómica, es decir, con datos agregados para la UE en su conjunto y para los países en los que ha sido posible realizar cálculos específicos, como desde una óptica mucho más desagregada, es decir, referidos a algunas ramas de servicios que se han estudiado, así como en relación con los beneficios esperados para las empresas proveedoras de servicios y para los consumidores.

En los siguientes apartados se ofrecen datos y comentarios sobre dichos resultados y las estimaciones para España. De forma resumida, el esquema 2 describe los efectos de la transposición de la Directiva de Servicios.

Esquema 2. Efectos Esperados de la Transposición de la Directiva de Servicios en España

80

- ❖ **A nivel agregado**, tanto para el conjunto de la UE como para España, en particular (punto 5.2):
 - **Incremento de la competencia** y capacidad competitiva en el ámbito de todos los servicios afectados
 - **Efectos positivos en las principales variables macroeconómicas**, en la UE y España
 - **PIB**
 - **Empleo, productividad y salarios**
 - **Consumo**
 - Incremento del **comercio intra-comunitario** de servicios

- ❖ Desde la **óptica de las empresas y los consumidores** o usuarios de los servicios (punto 5.3)
 - Beneficios para las **empresas**
 - Beneficios en el caso particular de las **PYMEs**
 - Beneficios para los **consumidores**
 - **Otros** beneficios:
 - Mejora en las **condiciones laborales**
 - Mejoras en la **productividad** y los **salarios**
 - Impulso a la **innovación empresarial**
 - Incremento de **puestos de trabajo** y mejoras en las exigencias de **cualificaciones laborales**

A la hora de interpretar los datos obtenidos, la principal restricción a tener en cuenta radica en cómo pueden verse afectados dichos resultados si no todos los países de la UE trasladan el contenido de la Directiva a su propia legislación con la misma celeridad. Si se producen retrasos en su aplicación en algún país es obvio que ello no sólo perjudicará la agilización y flexibilización de su propia economía, sino que los resultados globales esperados a corto/medio plazo para la UE en su conjunto – en particular los derivados del comercio intra-comunitario de servicios - serán inferiores y/o se desplazarán en el tiempo. La no transposición de la Directiva o su retraso por parte de otros países comunitarios puede afectar, pues, como es obvio, al impulso esperado en el comercio transfronterizo de servicios. De

hecho, una estimación realizada por el Reino Unido concluye que los incrementos de bienestar esperados si todos los países incorporan la Directiva a su legislación se reducirían en dos tercios si algunos países no avanzan con la misma rapidez

Este supuesto no pone en cuestión la necesidad de que España asuma cuanto antes la transposición de los principios y acciones que incluye la Directiva, porque los beneficios *de carácter interno* que van a derivarse de su transposición y de los desarrollos normativos posteriores serán, en todo caso, muy positivos, como se pondrá de relieve a continuación. El principal motivo para sostener esta afirmación es que la puesta en práctica en nuestro país de los principios que impulsa la Directiva van a provocar que se incremente **la competencia en el sector** y que se **reduzcan muchos costes** – algunos intangibles, pero otros reales – y **mejore la eficiencia del sector**, tanto desde la óptica más general del funcionamiento de la economía, como en cuanto a la prestación de los servicios en particular. La aprobación y puesta en práctica de la Ley que transpone la Directiva permitirá que se produzcan **mejoras en la productividad de los sectores de servicios más directamente afectados**, las cuales **se transmitirán a su vez al conjunto de la economía**. Normalmente, todo ello deberá ir acompañado, además, por reducciones en los precios, mejoras en la calidad de los servicios prestados y otros avances en términos de innovación y de incremento de la dimensión de las empresas de servicios.

5.2. Efectos Básicos de la Aplicación de la Directiva y Ganancias Estimadas a Nivel Macroeconómico.

La transposición de la Directiva y la revisión de las normas legales y reglamentos que van a resultar afectados por ello producirán, a nivel general, dos tipos de efectos muy deseables:

- i) en primer lugar, **se intensificará el nivel de competencia en la oferta** de los servicios a los que directamente afecta la Directiva, cuyos efectos se extenderán a todo el conjunto de la economía.

ii) y, en segundo lugar, los estos cambios darán lugar a **ganancias en términos de bienestar social y efectos positivos sobre algunas variables macroeconómicas**, como el PIB, la evolución del consumo de servicios, los precios y el comercio exterior de servicios.

a) Incremento de la Competencia en el Ámbito de los Servicios Afectados.

La media de lo que representa el comercio intra-comunitario de servicios se sitúa a un nivel bastante bajo si se compara con los productos manufactureros. En concreto, y como ya se anticipó, los datos que se estimaron para el comercio de servicios de la UE situaban dicha media en torno al 20 por 100 del total de comercio, porcentaje que en el caso español, si excluimos el turismo, figura a un nivel bastante más bajo que muchos países europeos y, por supuesto, lejos algunos países como el Reino Unido y Holanda.

Las razones que explican dicho nivel medio del comercio de servicios entre países de la UE son de varios tipos. En primer lugar, hay un cierto número de servicios cuyo 'producto' puede calificarse como intangible y cuyo suministro exige la proximidad efectiva de quienes los proveen y quienes los consumen. Pero, no es menos cierto, que existen también obstáculos reales a la posible exportación de servicios a países distintos del propio, así como dificultades claras para que una empresa de servicios se instale en otro país con objeto de poder atender en proximidad a los posibles demandantes que existan en otros mercados.

Este tipo de restricciones se deben, esencialmente, a las regulaciones que existen para la prestación de servicios en otros países por parte de las empresas de un determinado origen nacional, así como a la realización de inversiones en servicios en el exterior y, en no pocos casos, al tipo de servicio – o producto – ofrecido, que también suele ser objeto de regulación. La finalidad última de muchas regulaciones suele radicar en proteger el mercado y los proveedores domésticos frente a los posibles intereses de los demandantes de servicios a nivel interno y de los proveedores de servicios de otros países.

La Directiva de Servicios pretende que estos obstáculos transfronterizos se reduzcan muy sustancialmente y que, asimismo, se supriman todas aquellas regulaciones legales y administrativas que no sean imprescindibles y que afectan a las actividades del sector servicios dentro de cada país. Según algunas estimaciones, ello podría impulsar el comercio bilateral de servicios entre los países comunitarios entre un 30 y un 60 por 100, según los casos, y la inversión directa intra-UE en empresas de servicios entre un 20 y un 35 por 100. Pero, lo más relevante es que la aplicación de la Directiva impulsará la competitividad en la prestación de los servicios afectados, eliminando requerimientos legales de carácter restrictivo; facilitando el libre movimiento en la prestación de servicios; y favoreciendo la libertad de establecimiento y una simplificación de los trámites para crear empresas o ampliar sus actividades.

Es evidente que las barreras en frontera y las regulaciones internas que afectan a los servicios tienen efectos adversos sobre el nivel de competencia en la UE como conjunto y en lo que respecta a cada país en particular. Un elemento de referencia crecientemente utilizado para medir la competitividad es el 'índice microeconómico de competitividad', basado en la evaluación de cuatro áreas que tienen efectos sobre los logros competitivos de cualquier economía, que en buena parte se identifican con los niveles de productividad total de los factores. Dichas áreas son:

- i) las **condiciones de oferta de los factores**, que incluyen el marco legal y administrativo, así como, entre otros: la infraestructura científica y tecnológica, los recursos humanos y la infraestructura de información;
- ii) el **contexto** en el que opera una empresa en términos de estrategia y de competencia;
- iii) la **disponibilidad de actividades** (manufactureras y de servicios) que pueden colaborar en la producción de la empresa en cuestión; y
- iv) la **calidad de la demanda local**, incluyendo en este concepto las presiones de los consumidores – domésticos y de otros países – que impulsan la mejora de los productos y servicios.

Es evidente que las barreras al Mercado Interior que existen en la UE afectan a cada una de estas cuatro áreas y que, en consecuencia, la competitividad de la economía europea queda perjudicada, como también ocurre – en mayor o menor grado - en el interior de cada país.

En relación con la primera de las áreas citadas, las regulaciones inapropiadas o complejas impiden, o cuando menos dificultan, la movilidad de los factores y los recursos a través de las fronteras, además de que perjudican la competitividad y la iniciativa de los emprendedores a nivel interno y favorecen asimismo el desarrollo de la economía sumergida, como han mostrado algunos trabajos recientes. En cuanto al contexto en el que opera la empresa, las barreras entre países dificultan, sin duda, su posible expansión, de forma que si lo que la empresa se plantea es operar en otros mercados (europeos o nacionales) puede hacerlo o bien a través de su propio establecimiento o de la ampliación de sus instalaciones *in situ*, o bien mediante fusiones y adquisiciones. Ambas estrategias pueden ser efectivas, pero deberán superar los impedimentos y regulaciones que existan, lo que no siempre es sencillo e implica costes, aparte de que una estrategia de fusiones y adquisiciones no siempre resulta óptima para la economía en general ya que no contribuye a incrementar la competencia.

En lo que se refiera a la presencia de actividades de apoyo, la fragmentación de los mercados – especialmente en el caso del mercado interior – no facilita que los demandantes de servicios, ya sean del sector manufacturero o del de servicios, se beneficien de las innovaciones, la calidad y buenas prácticas de los proveedores de servicios a nivel comunitario, dadas las dificultades que estos deben superar para ofrecer sus servicios fuera de sus fronteras³³. Por último, las barreras al comercio y las regulaciones internas afectan también a la calidad de la demanda local. Los demandantes carecen de información sobre posibles ofertas alternativas o, en todo caso, las consideran muy alejadas de sus posibilidades. Esto provoca su acomodo a lo que ofrecen los proveedores de servicios más próximos y al nivel de calidad que estos tienen.

³³ Se ha señalado incluso que las diferencias en los niveles de productividad laboral entre algunas ramas de servicios a escala europea pueden explicarse por esta falta de difusión de buenas prácticas y, en definitiva, por el menor grado de competencia que existe.

Los estudios realizados permiten concluir que el impulso que debe suponer la puesta en práctica de los principios y recomendaciones de la Directiva de Servicios favorecerá un *incremento de la competitividad en el sector*, tanto a escala comunitaria como en cuanto al funcionamiento interno de la economía española. Algunos de los trabajos llevados a cabo indican, por ejemplo, que las profesiones reguladas serán probablemente el principal impulsor de los beneficios que tiene como objetivo la Directiva. La principal razón es que estas actividades tienen generalmente establecidas más barreras que el resto y que, por tanto, al suprimirlas o aligerarlas también se promoverán más beneficios económicos debido al fomento de la competitividad. En el caso del Reino Unido se ha estimado que ello puede dar lugar a un incremento del valor añadido de un 3,1 – 4,2%, una reducción en los precios próximo al 5% y un aumento del comercio transfronterizo superior a seis puntos.

Las mejoras en la capacidad competitiva serán más claras en el caso de las Pymes que en las grandes empresas, cuya capacidad de superar las barreras es generalmente mayor. Sin embargo, la distribución por ramas de actividad de estos efectos positivos no resulta fácil de determinar, salvo contando con estudios en profundidad.

b) Efectos Estimados en las Principales Variables Macroeconómicas en la Unión Europea y España.

El estudio preparado por la Comisión en 2004, como apoyo al lanzamiento de la Directiva de Servicios, subrayó ya que el principal impacto de la misma se reflejaría en algunas variables económicas y sociales. En concreto, en un mayor crecimiento económico, en la creación de empleo en los servicios y en mejoras en términos de bienestar, ampliando la capacidad de elección de los consumidores. Otros trabajos posteriores que ya se han citado estiman la cuantía de estos efectos positivo agregados a escala europea. En concreto, se ha estimado que la Directiva podría implicar, como ya se ha dicho, un incremento del comercio intra-europeo

comprendido entre el 30 y el 60 %; un aumento del PIB comunitario equivalente a entre 0,3 y 0,7 puntos; un aumento del consumo de servicios comprendido entre un 0,5 y 1,2 puntos; y un aumento entre 0,6 y 1,3 puntos de los salarios reales. Las horquillas indicadas responden a supuestos que corresponden, respectivamente, a los escenarios menos y más positivos. El informe del CPB (2006), también citado con anterioridad, acepta estos mismos resultados, pero ante la posible inaceptación del 'principio del país de origen' introdujo algunos recortes en las ganancias esperadas, de forma que estas equivaldrían a entre 0,2 y 0,3 puntos de incremento del PIB; entre 0,3 y 0,5 puntos en cuanto al aumento del consumo y una estimación algo más elevada que esta última para los salarios reales.

La distribución de estos avances **por países** no resulta fácil por las razones que se han expuesto anteriormente, como son la carencia de datos suficientes desagregados por sectores y la heterogeneidad de los niveles comparados de regulación en los distintos países comunitarios. Sin embargo, la aplicación del método gravitatorio y de otras técnicas complementarias permite obtener indicaciones y datos sobre qué economías deberían obtener más y menos beneficios. El principal resultado es que, a nivel general, los países que posiblemente obtendrán mayores ventajas son Holanda, Austria, Reino Unido e incluso Alemania, a los que siguen varios de los nuevos miembros de la UE. La razón para que algunos de estos últimos puedan beneficiarse especialmente radica en que su grado actual de apertura es todavía muy limitado, pero que progresará rápidamente, y que, además, cuentan con una capacidad de crecimiento económico muy elevada que debería impulsar la demanda y la oferta de servicios, tanto a nivel interno como en relación con el resto de la UE. Las condiciones del capital humano con que cuentan algunos de estos países, así como sus niveles salariales, juegan asimismo como ventaja cara a sus posibilidades en términos de comercio de servicios.

Los datos referidos a España indicaban ya, antes de la aprobación final de la Directiva, que nuestro país no iba a figurar entre los más beneficiados desde el punto de vista del aumento del comercio intra-europeo. Según las estimaciones realizadas por el informe de *Copenhagen Economics*, el comercio de servicios

podría aumentar entre un 50 y un 60%; el PIB debía mejorar por ello entre un 0,2 y un 0,3 %; el consumo de servicios entre un 0,3 y un 0,5 %; y los salarios reales se situarían en sus avances en torno a la media comunitaria. El Cuadro 9 resume los resultados alcanzados para España en relación con los de la UE-25.

Cuadro 9. Impacto de la Directiva. Comparación Europa-España
(Cambios porcentuales respecto al escenario de referencia)

Principales efectos macroeconómicos									
		TOT. sector servicios	Servicios regulados	Servicios a empresas	Distribución	Construcción	otros servicios	Servicios guber.les	resto de la economía
UE25	Valor Añadido	1,2	7,5	1,1	2,6	1,2	0,7	0,2	0,2
	Empleo	0,5	2,5	0,6	1,9	0,6	0,3	-0,2	-0,2
	Comercio		9,5	1,1	3,3	1,6	0,8		
España	Valor Añadido	0,8	14,0	0,6	1,8	0,4	0,4	0,1	-0,1
	Empleo	0,3	6,2	0,4	1,2	0,1	0,3	0,0	-0,1
	Comercio		23,2	0,6	2,1	1,1	0,6		
Efectos lado demanda									
UE25	Precios		-7,2	0,0	-2,2	-2,3	0,2	0,2	0,1
	Consumos		1,2	0,9	0,6	-0,5	0,8	0,2	0,3
España	Precios		-10,7	0,0	-1,5	-1,8	0,2	0,1	0,2
	Consumos		3,7	0,4	0,1	-1,0	0,4	0,1	0,0
Efectos lado oferta									
		total economía							
UE25	Reanta Trabajo	0,4							
	Retorno capital	1,2							
España	Reanta Trabajo	0,1							
	Retorno capital	0,8							

Fuente: Elaboración a partir de Copenhagen Economics, 2005

La desagregación por ramas de actividad pone de relieve que los servicios más directamente afectados por la aplicación de la Directiva serán, seguramente, los regulados, es decir, los que están sometidos a regulaciones muy específicas para el desarrollo de su actividad. En el estudio comparativo para toda la UE se tomaron como referencia de tales servicios los legales y los de contabilidad.

En cualquier caso hay que subrayar que el análisis por países da lugar a que surjan sensibles diferencias en cuanto a los incrementos – siempre positivos - que debería provocar la aplicación de la Directiva en las principales variables económicas (PIB, empleo, precios y productividad, por ejemplo). De hecho, el primer estudio realizado para la UE (*Copenhagen Economics, 2005*) ya mostraba la existencia de tales diferencias, y en el trabajo posterior realizado para el caso del Reino Unido (2008) se establecen unos resultados bastante más positivos que los estimados con anterioridad, llegando incluso a sostener que este país, gran exportador de servicios, alcanzará más ganancias en bienestar y empleo que el

resto gracias a su apertura comercial y a la experiencia de sus empresas en los mercados internacionales. Asimismo, el estudio realizado por encargo del gobierno austriaco (2005) sostiene que los resultados numéricos más importantes provendrán del comercio de servicios y de su impulso a la competencia, con influencia en incrementos de la productividad, el empleo y la inversión en los servicios más comercializables. Se estima que la Directiva forzará una reducción de la heterogeneidad regulatoria de un tercio, lo cual dará lugar a un aumento del comercio de servicios del 22 por 100. Debido a ello, se estima que el PIB de los países de la UE-25 crecerá en 75 billones de Euros (0,7 por 100). En la desagregación por países los mejores resultados relativos los obtendrían Portugal, Dinamarca, Grecia, Austria e Italia. España figura, junto con Alemania, Francia y Finlandia, en posiciones alrededor de la media europea, tanto en cuanto a los incrementos del PIB, la productividad, el empleo y los ratios de inversión en puntos porcentuales.

5.3. Efectos Estimados desde una Perspectiva Empresarial y del Consumidor o Usuario de los Servicios.

Aunque los efectos esperados en las grandes variables macroeconómicas van a ser importantes, es también muy evidente que los beneficios de la transposición de la Directiva en la legislación española se proyectarán, sobre todo, a nivel de las empresas, de los consumidores y de la propia Administración Pública.

Como es obvio, la manifestación real de tales beneficios no será inmediata y estará vinculada no sólo a la aprobación de la “*Ley Paraguas*” que el Gobierno de la Nación ha preparado, sino que dependerá del tiempo que exija la necesaria revisión de otras leyes y normas estatales, así como de las numerosas normas autonómicas y de las Entidades Locales que deben verse directamente afectadas.

De forma necesariamente sintética, las principales consecuencias positivas que todo ello va a comportar para empresas y ciudadanos pueden reflejarse en los siguientes puntos:

1. Beneficios para las empresas

Uno de los principales efectos que tendrá la transposición de la Directiva y las simplificaciones administrativas que de ello van a derivarse es que las empresas van a beneficiarse de una reducción de los costes que suponen sus relaciones con la/las Administración/es. Esto será consecuencia directa de la simplificación, reducción o anulación incluso de los requisitos que se les exigían para instalarse y para ejercer su actividad, así como la simplificación de los procedimientos que afectan al funcionamiento de las empresas. Todo ello redundará en una reducción de los desplazamientos y gestiones en los departamentos de las Administraciones Públicas, la reducción del tiempo de espera para conseguir una resolución, etc. Esto tendrá consecuencias en varios casos concretos:

- a) Para los **prestadores de servicios que deseen crear un establecimiento permanente en otros países de la UE**, la aplicación de la Directiva supondrá la existencia de unas normas y reglas más sencillas en el país donde se pretende establecer la empresa, donde no será posible aplicar normas, criterios o requisitos discriminatorios que dificulten o impidan competir con las empresas locales. Contarán con una '**ventanilla única**' para obtener información y realizar los trámites, sin que se les puedan exigir otros requisitos a menos que estén justificados.
- b) Para las **empresas y profesionales que deseen prestar servicios en otros países sin establecerse en ellos** (servicios transfronterizos), la Directiva supone que podrán hacerlo sin necesidad de establecerse en su respectivo territorio y prestar servicios a los demandantes de toda Europa sin limitaciones. Incluso podrán prestarse sin necesidad de desplazamientos, cuando ello sea posible. La puesta a disposición de las **ventanillas únicas** deberá facilitar, asimismo, toda la información necesaria, permitir realizar los trámites e informar sobre los limitados requisitos adicionales que puedan existir.

- c) **Para las empresas y profesionales que presten sus servicios en el territorio español**, la transposición de la Directiva hará que también cuenten con una ventanilla única, que se unifiquen y simplifiquen las gestiones a realizar para establecerse y ejercer su actividad, y que no existan discriminaciones ni exigencias especiales dentro del territorio.

Adicionalmente hay que **computar asimismo como beneficios** para las empresas el hecho de que los recursos y el tiempo que hasta ahora tenían que dedicar a sus relaciones con las AA.PP. puedan concentrarse en actividades directamente productivas. Esto supone no sólo una reducción de costes (al menos de oportunidad), sino mayores grados de libertad y flexibilidad para decidir sus inversiones y su estrategia empresarial o profesional. Asimismo, todo ello debería tener un efecto incentivador en las decisiones de los futuros emprendedores.

2. Beneficios para las Pymes en particular.

Todas las empresas van a beneficiarse de un entorno más competitivo en la provisión y la utilización de servicios. Sin embargo, las pequeñas y medianas empresas lo serán de forma posiblemente más intensa. La Directiva de Servicios, y por tanto su transposición a España, obliga a simplificar procedimientos y a eliminar trámites innecesarios, además de obligar también a crear nuevos instrumentos para la tramitación e información que sin duda mejorarán la eficacia y capacidad competitiva de todas las empresas, particularmente las Pymes.

Varias razones apoyan esta afirmación. En primer lugar, porque, por su propia dimensión, las Pymes se han visto especialmente afectadas para operar en otros países, puesto que se veían obligadas a cumplir exigencias y trámites costosos en tiempo y precios. En la práctica, esto ha constituido un impedimento para que una gran parte de este tipo de empresas no se plantee siquiera la posibilidad de operar en mercados distintos del que les resulta más próximo y familiar.

En segundo lugar, porque las Pymes suelen verse también mucho más afectadas que las empresas de mayor dimensión debido a la existencia de barreras internas y regulaciones administrativas y técnicas que deben conocer y cumplir.

Y, finalmente, porque este tipo de empresas son las que dominan en la mayoría de las ramas de servicios a las que se refiere la Directiva, cosa que no sucede con algunas de las excluidas de esta última, como los transportes, el sector financiero y las comunicaciones. Téngase en cuenta, al respecto, que el 98% de las empresas españolas de servicios tienen menos de 20 personas trabajando. El tamaño de las empresas de servicios a las que afecta la Directiva es, en Europa, un tercio de las norteamericanas (con 6-7 y 19-20 empleados, respectivamente, como media), lo que seguramente puede explicarse por la fragmentación del mercado europeo y nacional y por la falta de impulso a crecer que muestran, en general, con posterioridad a su creación.

La reducción de las regulaciones y trámites y la posibilidad de operar en otros mercados (a escala nacional y europea) deben beneficiar a las Pymes y estimular su dinamismo, así como la búsqueda de mayores economías de escala vía tamaño. Esto deberá contribuir a impulsar también la introducción de cambios en su organización y en el tipo y variedad de servicios ofrecidos, particularmente en aquellas empresas que – gracias a las nuevas condiciones – decidan operar en otros países o, cuando menos, extender su actividad a todo el territorio nacional.

3. Beneficios para los consumidores

Las barreras al comercio y a la inversión en servicios afectan a la competencia en el mercado interior, lo cual ha venido contribuyendo a que los precios de cierto número de servicios sean altos y a limitar las opciones de elección por parte de los consumidores y usuarios. Los datos históricos sobre evolución de los precios indican que el componente de los servicios en el IPC³⁴, y también en el deflactor del PIB, se ha mantenido casi siempre alto. En ello ha influido tanto una

³⁴ En la inflación subyacente española los componentes de servicios han marcado desde hace años incrementos de precios de alrededor del 3,5 al 4 % como media, frente a tasas mucho más bajas por parte de los precios de las manufacturas, por ejemplo.

productividad comparativamente baja de muchas actividades terciarias – a la cual ya se ha hecho referencia en la sección 3 -, como el elevado componente que suponen en los costes las retribuciones laborales y sus cargas, todo ello en un contexto en el que el nivel de competencia en los mercados es más débil y donde los costes han podido trasladarse – con excepciones - directamente a los precios finales.

La simplificación de las regulaciones y trámites, junto con el impulso a la competencia que persigue la Directiva, deben favorecer que las empresas moderen sus costes y márgenes comerciales y que, en consecuencia, como ha sucedido ya en algunos países, los precios de los servicios dejen de constituir un componente inflacionista. Al propio tiempo, la apertura de los servicios afectados a empresas y profesionales de otros países estimulará no sólo la competencia y la búsqueda de mayores grados de eficiencia por parte de los oferentes de servicios, sino la extensión de la gama de servicios ofrecidos, el impulso a nuevos servicios y, en definitiva, las posibilidades de elección de suministradores y productos de servicios por parte de los usuarios y consumidores.

La supresión de obstáculos y requisitos debe redundar en un incremento de la competencia que impulsará reducciones de precios, a la vez que dicha supresión estimulará la innovación y la cooperación entre empresas. La principal consecuencia de todo lo anterior deberá ser una mejora del bienestar de los consumidores, que en último término es lo que persigue la filosofía de la Directiva y su transposición a España. De hecho, tanto la Directiva como la Ley que propone el Gobierno para transponer sus exigencias al caso español, incluyen preceptos que se dirigen directamente a beneficiar a los consumidores. Estos no sólo podrán disfrutar de oferentes de otros países junto con los nacionales, sino que podrán obtener información – vía **ventanilla única** – sobre los oferentes de servicios europeos que ofrecen mejores precios y condiciones. Esto amplía, sin duda, la capacidad de decisión por parte de los usuarios de servicios al extender y facilitar su acceso a la información.

Uno de los objetivos que se persigue con los cambios que propone la Directiva es otorgar a los consumidores y usuarios de servicios **más información y más derechos**, lo cual debe contribuir a estimular la innovación y la competitividad³⁵. De hecho, el texto de la Directiva contiene preceptos que se refieren específicamente al papel de los consumidores, a quienes no se considera como actores pasivos del proceso que se pone en marcha. En esta dirección se mueven tanto la eliminación de los obstáculos que dificulten que los usuarios/consumidores puedan optar a servicios prestados por entidades de otros países, como la posibilidad de acceder a la ventanilla única a efectos de decidir qué suministrador de la UE puede ofrecerles el mejor servicio, en precio y con garantías de calidad.

4. **Beneficios para la Administraciones Públicas**

Las AA.PP. también se verán beneficiadas por los efectos de la Directiva a través de las acciones orientadas a la simplificación administrativa y la extensión de las tramitaciones por vía electrónica.

La puesta en práctica de la Directiva supondrá, obviamente, una cierta carga para las distintas Administraciones (Central, CC.AA. y Entidades Locales) al tener que revisar toda la normativa que se va a ver afectada. La aprobación de la *Ley de transposición de la Directiva de Servicios* al caso español comportará ineludiblemente la necesidad de proceder a revisar un amplio conjunto de leyes, decretos, reglamentos y normas de todo tipo que van a verse afectadas por la misma. Al propio tiempo, será preciso revisar también la necesidad y funciones de algunos servicios que son hasta ahora responsables de la gestión de permisos, informes, revisiones técnicas, etc. , cuyas actividades deberán cambiar o incluso desaparecer.

Sin embargo, en sentido positivo, las medidas de simplificación administrativa comportarán asimismo un giro en su forma de trabajar, lo cual

³⁵ La Comisión ha manifestado repetidamente, en diversos documentos, que este es uno de los objetivos que contiene la estrategia de impulso al mercado interior. En dicha estrategia los consumidores tienen un papel absolutamente central.

redundará – en último término – en un aumento de su eficacia y eficiencia, en la mejora de los servicios que ofrece y en el empleo de su personal en actividades más positivas para el funcionamiento general de la economía y la cobertura de las necesidades sociales. Así, la carga y el personal que actualmente suponen las tareas de tramitación de expedientes deberán disminuir para dar paso a una Administración con funciones *ex -post*, de vigilancia e inspección.

Asimismo, la incorporación a las AAPP de sistemas de información y de tramitación informática implica disminuir el volumen de recursos humanos dedicados a tareas de tramitación, con un mayor margen para tareas de promoción.

En definitiva, se abre para las AAPP un amplio espacio para la puesta en práctica de programas de *better regulation*, que implica que no se creen cargas innecesarias ni muy complejas, plantearse las opciones alternativas para conseguir un determinado objetivo y aplicar tareas de evaluación de las distintas opciones en términos de los beneficios, costes y riesgos que pueda comportar. El proceso de cambio que supone la transposición de la Directiva apunta claramente hacia una disminución del intervencionismo de las AA.PP. en la economía, ya sea por parte del Estado, de las comunidades o de los municipios y Entidades Locales, estimulando no sólo la simplificación de los procedimientos sino su modernización. Todo ello sin que se menoscabe su responsabilidad sector público en cuanto a la vigilancia en el cumplimiento de las normas, especialmente en aquellos casos de interés general que no van a quedar afectados por lo dispuesto en la Ley que transpondrá la Directiva de Servicios al caso español.

5. Otras mejoras y cambios positivos que debe comportar la aplicación de la Directiva para los ciudadanos

Los sub-apartados anteriores, en especial el dedicado a señalar los beneficios para los consumidores o usuarios, no agotan los posibles efectos positivos que van a derivarse de la transposición y aplicación de la Directiva a la

realidad económica española. En concreto, hay que destacar varios frentes que se verán influidos positivamente:

a) Condiciones de trabajo

La transposición de la Directiva no va a comportar consecuencias negativas para los trabajadores de las empresas. La Directiva no afecta, precisamente a las condiciones de trabajo. Por el contrario, al liberar un amplio número de regulaciones y trámites que anteriormente tenían que cumplir las empresas, sus trabajadores podrán aportar de forma más efectiva su tiempo y sus capacidades para que aquellas puedan ser más eficientes, innovadoras y competitivas, tanto en el mercado nacional como a escala internacional.

b) Productividad y salarios reales

Como se ha expuesto en la sección 2, la productividad de bastantes ramas de servicios ha sido siempre considerablemente más baja que la de las manufacturas. La evolución de esta variable depende, sin duda, de numerosos factores, pero en el caso de los servicios han influido en la evolución de esta variable la menor concurrencia y competencia entre los proveedores de servicios que, por la propia naturaleza de éstos, han permanecido abrigados de la competencia exterior y han podido disfrutar de cierto grado de reserva en sus propias áreas de mercado internas. A ello se ha unido la necesidad de utilizar personal que no es sustituible por la tecnología y las inversiones en equipamiento.

La reducción de las barreras internas y externas debe impulsar, sin duda, que se produzcan incrementos de productividad, que deberán verse acompañados también por inversiones y mejoras del capital humano. Uno de los resultados de todo ello, como han señalado algunos estudios recientes, será la mejora de los salarios reales. Y no es menos importante señalar que todas las mejoras en la productividad de los servicios influirán en que también mejore la productividad de los sectores manufactureros y de servicios que los requieren cada vez más como

inputs para su propia función de producción, como ya se ha subrayado en la sección 2.

c) Impulso a la innovación empresarial

Las mejoras en la productividad y en los precios están ligadas a la innovación. También lo están las mejoras en la calidad de los servicios ofrecidos y el lanzamiento de nuevos servicios. Las barreras internas al mercado dificultan con frecuencia que las empresas entren en nuevos mercados, lo cual también entorpece la innovación en el sector servicios, como muestran algunos trabajos referidos a los países de la UE. Incluso el gasto de las empresas de servicios en I+D suele ser mucho más reducido que las empresas manufactureras, aunque los rasgos de la innovación en servicios se diferencian mucho de los de la industria. Como señaló el informe de la Comisión de 2004 sobre el posible impacto de la primera propuesta de Directiva de Servicios, la innovación en servicios se lleva a cabo, con frecuencia, para especializarse o crear un nicho de mercado y, para las Pymes, el aprovechamiento de nichos de mercado depende de su flexibilidad y respuesta a las necesidades de los clientes. La viabilidad de las inversiones en nichos de mercado depende, en buena medida, del nivel esperado de la demanda; si ésta última se limita al mercado nacional (o a una zona o área dentro del mismo), el resultado potencial posiblemente no garantice el retorno de la inversión. Consecuentemente, las barreras al comercio de servicios constituyen un factor particularmente dañino para la innovación de las Pymes, que generalmente ganarían en dimensión, eficiencia y capacidad innovadora si fuesen capaces de ofrecer sus servicios en áreas más amplias y más allá de su propio estado.

En esta línea, la incorporación de inversiones extranjeras puede ser positiva y esta Ley abre posibilidades en dos sentidos: para recibir inversiones de otros países europeos, y para realizar inversiones en otros países comunitarios. La reducción a un tercio de las barreras regulatorias existentes se estima que puede dar lugar a incrementos próximos al 20 por 100 en las inversiones en servicios. A su vez, las inversiones – nacionales y extranjeras – en un sector servicios más abierto y competitivo deberán general incrementos en la productividad.

d) Incremento en los puestos de trabajo y mejoras en las exigencias de cualificación.

Según se ha expuesto en la sección 2, el sector servicios ha sido en España, con mucho, el máximo creador de empleo en las dos últimas décadas. La simplificación normativa y la reducción de las regulaciones a los límites y objetivos estrictamente necesarios no sólo no deberán frenar esta dinámica, sino que contribuirán a que ésta pueda continuar de cara al futuro. El ejemplo de otros países, como Estados Unidos, el Reino Unido o los países escandinavos, apunta claramente en esta dirección. Al flexibilizar el sector se crean más empleos y, sobre todo, mejoran las exigencias en términos de formación y de capital humano. Las exigencias en términos de eficiencia de las empresas de servicios demandan personas mejor formadas. Y algo semejante cabe afirmar en los casos de los trabajadores autónomos y, por supuesto, con relación a los promotores de pymes de servicios.

Por otra parte, la aplicación de la Directiva abre la posibilidad de que los prestadores de servicios españoles puedan operar en un mercado potencial de 400 millones de personas. Consecuentemente, la puesta en práctica en España y en todos los demás países de la UE-27 de los principios que establece la Directiva debe estimular el crecimiento y la creación de puestos de trabajo en las empresas que sepan aprovechar las nuevas oportunidades que se derivan de estos cambios.

Algunos estudios realizados sugieren ciertas dudas en cuanto a la continuidad de la capacidad de creación de empleo del sector terciario en los próximos años. Sin embargo, los tres motores que impulsan el crecimiento del sector servicios desde el lado de la demanda (consumo de servicios por parte de las familias; demanda de servicios a nivel intersectorial; y posibilidades de crecimiento de los servicios vía comercio exterior) permiten augurar una capacidad muy importante para crear nuevos puestos de trabajo en el sector, que sin duda impulsarán las medidas de simplificación administrativa y la supresión de barreras que dificultan la creación de empresas de servicios.

5.4. Una nota final sobre los beneficios que aportará la transposición a España de la Directiva de Servicios.

En los apartados anteriores (5.2 y 5.3) se han relacionado y comentado los principales efectos positivos que, con bastante seguridad, van a derivarse de los cambios en la regulación de los servicios que plantea la nueva Directiva Comunitaria, cuya transposición al caso español tendrá como punto de partida la Ley de Libre Acceso y Ejercicio de las Actividades de Servicios.

Pero, conviene señalar que, por un lado, la implantación y puesta en práctica de esta norma legal implicará también algunos costes, tanto para las Administraciones Públicas como para el sector privado, y que, por otro, los efectos positivos que cabe prever que se produzcan van a depender, al menos en parte, de algunas condiciones que deben tenerse en cuenta.

En el ámbito de las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), la aprobación de la citada Ley comportará, sin duda, la apertura de un período en el que será preciso revisar un amplio conjunto de normas (leyes, reales decretos, reglamentos y regulaciones) con objeto de adaptarlas al nuevo marco legal, suprimiendo preceptos, trámites y requisitos innecesarios. Se ha estimado, hasta ahora, que son casi 7.000 las normas que deberán revisarse. De ellas, 80 son leyes estatales, 370 son normas de rango menor, y el resto corresponde a normas promulgadas por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Esto implicará, asimismo, la necesaria readaptación de algunos servicios administrativos, la eliminación de tasas, etc., por parte de todas las AA.PP., lo cual abrirá también importantes posibilidades de modernización del sector público, impulsando avances muy positivos que pueden y deben contribuir a mejorar su eficiencia y a reducir claramente la burocracia.

Entre los aspectos positivos que este proceso puede motivar están, sin duda, el logro de una mejor coordinación entre los distintos niveles administrativos para evitar duplicaciones, y la implantación efectiva de la '*ventanilla única*', objetivo que en numerosas ocasiones se había planteado ya en el pasado y que ahora debe convertirse en obligada realidad.

Parece innegable que la puesta en práctica de los principios y exigencias que plantea la Directiva debe generar claros beneficios para las empresas y profesionales prestadores de servicios, como ya se ha expuesto en el apartado 5.3. Pero, no hay que olvidar que también requerirá por parte de ellos **una readaptación al nuevo marco, más flexible y competitivo**, en el que ahora tendrán que operar. Las regulaciones y los trámites que actualmente existen para acceder y prestar bastantes servicios generan costes para las empresas y los profesionales e implican, asimismo, la existencia de barreras que dificultan, o impiden incluso, la transparencia en los mercados. Pero, no cabe duda de que dichas regulaciones, requisitos y trámites, han constituido también **auténticas barreras de protección para las empresas** frente a los posibles competidores. En este sentido, la aplicación de los principios de la nueva Directiva y la supresión o simplificación de muchos trámites implicará la necesidad de que los proveedores de servicios se adapten a las exigencias de unos mercados que deben acabar siendo mucho más transparentes y competitivos, de forma que quienes no se avengan a realizarlo tendrán que enfrentarse cada vez con más problemas derivados de la creciente competencia.

Por último, en relación con los efectos que se espera que produzca la aplicación de la Directiva desde la óptica del Mercado Interior de Servicios, parece claro que los beneficios estimados van a quedar condicionados – al menos en parte – por la rapidez con que otros países comunitarios realicen una adaptación de sus normativas legales a dicha Directiva. Si en algunos países comunitarios se producen retrasos en dicho proceso de transposición y adaptación, los beneficios globales que se esperan obtener se verán necesariamente afectados, lo cual determinará que se amplíe el período temporal en el que se supone que tales beneficios deberían haberse producido. Asimismo, las condiciones

macroeconómicas en las que se desenvuelvan los países miembros de la UE en los próximos años pueden afectar también a la rapidez e intensidad con que se van a producir los beneficios esperados como consecuencia de una intensificación del comercio intra-comunitario.