

“LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LA MOVILIDAD DE TRABAJADORES EN LA UE”

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA
ENRIQUE AMEZUA
JUAN JOSÉ LOROÑO
PHILIPPE HERZOG
JUAN JOSÉ ÁLVAREZ
PASCAL KERNEIS
JUAN RAMÓN CUADRADO-ROURA
JÓZEF NIEMIEC
FRÉDÉRIC VIALE
ANA CORCUERA
FERNANDO TAPIA
JOAN SUBIRATS
JON AZUA
BALEREN BAKAIKOA
GARBIÑE BIURRUN MANCISIDOR
JULIAN ERASO ARRIETA
JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN

EUROBASK

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

«LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LA MOVILIDAD DE TRABAJADORES EN LA UE»

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA
ENRIQUE AMEZUA
JUAN JOSÉ LOROÑO
PHILIPPE HERZOG
JUAN JOSÉ ÁLVAREZ
PASCAL KERNEIS
JUAN RAMÓN CUADRADO-ROURA
JÓZEF NIEMIEC
FRÉDÉRIC VIALE
ANA CORCUERA
FERNANDO TAPIA
JOAN SUBIRATS
JON AZUA
BALEREN BAKAIKOA
GARBIÑE BIURRUN MANCISIDOR
JULIAN ERASO ARRIETA
JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN

EUROBASK

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

EUROBASK
CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

Presidente: D. José María González Zorrilla	Secretario General: D. Juan José Álvarez
Vicepresidente: D. Jose Mari Etxebarria	Vocal: D. Eusebio Cadenas Cordero
Vicepresidente: D. Angel García Ronda	Vocal: D. Eusebio Gainza Lafuente
Vicepresidente: D. Ignacio Oyarzabal de Miguel	Vocal: D. José Poza Valle
Vicepresidente: D. Unai Ziarreta Bilbao	Secretaria Técnica: Dña. Isabel Aspe-Montoya
Vicepresidenta: Dña. Isabel López Aulestia	

Edición: 1.ª, SEPTIEMBRE 2007

Tirada: 600 ejemplares

© EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Internet: www.eurobask.org

Edita: EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Fotocomposición: Estudios Gráficos ZURE, S.A.

Impresión: Estudios Gráficos ZURE, S.A.

ISBN: 978-84-690-7342-1

D.L.: BI-2706-07

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN:

Parlamento Vasco

Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco

Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Gobierno Vasco

Diputación Foral de Alava

Diputación Foral de Bizkaia

Diputación Foral de Gipuzkoa

“LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LA MOVILIDAD DE TRABAJADORES EN LA UE”

23 de octubre de 2006

Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Bilbao UPV/EHU

PRESENTACIÓN

JOSE MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA

Presidente de EUROBASK 9

SALUTACIÓN

ENRIQUE AMEZUA

Director de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería. UPV/EHU 17

APERTURA

JUAN JOSÉ LOROÑO

Viceconsejero de Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco 19

CONFERENCIA INAUGURAL

PHILIPPE HERZOG

Director de Confrontations Europe 23

La construcción del mercado europeo de los servicios.

EL SECTOR SERVICIOS EN LA SOCIEDAD Y ECONOMÍA EUROPEA

JUAN JOSÉ ÁLVAREZ

Catedrático de Derecho Internacional Privado en la UPV/EHU.

Secretario General de EUROBASK 39

PASCAL KERNEIS

Director del European Services Forum 43

El impacto de la liberalización mundial de los servicios en la UE y el reto de la emigración de los servicios a los países de bajo costo.

JUAN RAMON CUADRADO-ROURA

Catedrático de Economía Aplicada y Director del Instituto de Análisis Económico y Social (Servilab). Universidad de Alcalá 83
El Mercado Interior de Servicios de la UE y la nueva Directiva de Servicios. Luces y sombras.

JÓZEF NIEMIEC

Secretario Confederal de la Confederación Europea de Sindicatos 105
La regulación social, la movilidad y la formación laboral en el nuevo mercado europeo de servicios.

FRÉDÉRIC VIALE

Doctor en Derecho. Responsable de la sección sobre AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) en ATTAC Francia 115
El mercado de trabajo y las políticas de empleo frente a la liberalización del sector servicios.

DEBATE 129

LA DIRECTIVA DE SERVICIOS A DEBATE

ANA CORCUERA

Jefa del Servicio de Gestión de Fondos Europeos y Políticas Comunitarias. Diputación Foral de Bizkaia 133

FERNANDO TAPIA

Diputado Foral del Departamento para las Relaciones Sociales e Institucionales. Diputación Foral de Gipuzkoa 135

JOAN SUBIRATS

Doctor en Ciencias Económicas, Catedrático de Ciencia Política y Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad Autónoma de Barcelona 141
EUROPA Y EL FUTURO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.
Las oportunidades y riesgos de la privatización de servicios.

JON AZUA

Presidente de Enovatinglab. Ex Vicelehendakari del Gobierno Vasco 151
Hacia la reinversión de los servicios y políticas públicas competitivas para la Europa del Bienestar.

MESA REDONDA

BALEREN BAKAIKOA

Catedrático de Economía Aplicada de la UPV/EHU 165
Innovación y empleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

GARBIÑE BIURRUN MANCISIDOR

Magistrada de la Sala de lo Social en el Tribunal de Justicia del País Vasco. 185
La directiva europea sobre los servicios en el mercado interior.

JULIAN ERASO ARRIETA

Consejero Delegado de Euskotren 207
La liberalización del transporte ferroviario.

DEBATE 223

CONCLUSIONES

JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. UPV/EHU 229
Las implicaciones sociales de la Directiva de Servicios a debate.

PRESENTACIÓN

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA

Presidente de EUROBASK

Esta publicación que ahora presentamos recoge las ponencias de la jornada: “La Directiva de Servicios y la movilidad de los trabajadores en la UE” organizada por EUROBASK el pasado 23 de octubre de 2006.

La jornada se celebró unas semanas antes de la adopción, en segunda lectura, de esta importante Directiva por el Parlamento Europeo. En la votación se aprobaron tres nuevas enmiendas técnicas que no modificaron la esencia del proyecto de Directiva sobre el que se debatió en la jornada, ya que se trataba más bien de modificaciones destinadas a favorecer la transparencia y la cooperación entre Estados miembros y la Comisión para facilitar una adecuada aplicación. Por ello, las reflexiones y opiniones que se recogen en los diferentes artículos que ahora les presentamos gozan de máxima actualidad.

Los debates sobre esta Directiva, cuyo antecedente hay que buscarlo en la Directiva Bolkestein, o Frankenstein, como la llamaban irónicamente sus críticos, han generado durante los dos últimos años importantes turbulencias en algunos países de la Unión Europea. Efectivamente, el rechazo al Tratado Constitucional en Francia se basó en buena parte en el rechazo a esta Directiva, a la que se acusaba de promover el dumping social y la quiebra del modelo social europeo.

El objetivo de esta jornada era invitar a la ciudadanía a reflexionar sobre esta pregunta: ¿cómo crear un mercado de servicios a nivel europeo capaz de eliminar los obstáculos a la libre circulación de servicios y a su vez, preservar las regulaciones públicas y sociales?

Las razones para la creación de este mercado de servicios son cada vez más evidentes. La era industrial ha ido evolucionando de forma vertiginosa en los últimos años hacia una nueva sociedad de servicios, sector que ocupa ya al 75% de los empleos en la UE y al 66% del PIB. Este fin de la era manufacturera, como lo denominan algunos expertos, se ha producido también a nivel mundial, pudiendo afirmarse que las economías más avanzadas del mundo son las economías de servicios, donde este sector representa en ocasiones hasta casi un 80% de la economía.

Parece por lo tanto evidente que la Unión Europea, que ha visto fracasar su ambición de convertirse en la economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo en 2010, quisiera avanzar en la creación del mercado europeo de servicios, base de la economía europea, con objeto de alcanzar los objetivos de competitividad, crecimiento y empleo recogidos en la Estrategia de Lisboa, superando así el retraso con respecto a sus competidores mundiales. Por otra parte, ciertos estudios recientes sobre el futuro de la economía europea subrayan como una necesidad urgente el orientar aún más la economía europea hacia los servicios, promoviendo la creación del mercado de servicios; ya que el euro, defienden, no podrá sobrevivir a largo plazo si no se completa el mercado único de bienes, servicios y capitales.

El debate sobre esta Directiva ha reflejado a su vez la oposición de las dos visiones existentes entre los miembros de la UE: la proteccionista, defendida en los países occidentales europeos por el temor a la pérdida de empleos; y la liberalizadora, que reclaman los nuevos Estados Miembros como una oportunidad de crecimiento y progreso económico.

A nivel social, el debate se producía en términos similares entre empresarios y sindicatos. Mientras unos defendían que la aprobación de la Directiva supondría un estímulo para la competitividad y el empleo; otros, la acusaban de promover el dumping social.

Las valoraciones sobre la Directiva aprobada el 15 de noviembre de 2006, han sido lógicamente muy diversas. Mientras los partidos mayoritarios valoraban muy positivamente su aprobación por su contribución a la mejora del nivel de vida de los europeos y al desarrollo del mercado interior; los grupos minoritarios centraban sus críticas en el

escaso respeto de la Directiva por los derechos sociales y la falta de claridad de las normas.

Otra cuestión analizada en el Seminario fue la conmemoración de 2006 como “Año Europeo de la Movilidad de los Trabajadores”. No es casualidad que la Comisión Europea decidiera esta denominación para el año en el que finalizaban las medidas transitorias para la libre circulación de los trabajadores de los nuevos países de Europa Central y Oriental en los antiguos 15 países miembros de la Unión Europea. Estas medidas se fijaron ante el temor de que una avalancha de trabajadores del Este desestabilizara el mercado laboral de los 15. Un miedo que se personalizó en la figura del ya famoso “fontanero polaco”, cuya imagen sirvió también para defender el “No” a la Constitución Europea en los referéndums celebrados en Francia y Holanda durante 2005.

Vencidos por este miedo, 12 de los 15 antiguos Estados de la UE restringieron el libre acceso de los ciudadanos del Este a sus mercados laborales durante 2 años, obligándolos como a cualquier extracomunitario a solicitar y a obtener un permiso de trabajo. Solamente tres países: Suecia, Irlanda y Reino Unido no establecieron ningún período transitorio. El hecho de que durante este período estos tres países hayan experimentado crecimiento económico, una bajada del desempleo y un aumento de la población activa ha animado a otros 5 Estados: España, Finlandia, Grecia, Italia y Portugal a levantar todas las restricciones; mientras que Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo y Holanda van a flexibilizar su posición, introduciendo restricciones parciales para ciertos sectores.

Únicamente dos países: Alemania y Austria han optado por una prolongación total de las restricciones durante otros 3 años, causando la frustración en los nuevos Estados Miembros adheridos en 2005, que se ven marginados respecto a los antiguos miembros de la Unión.

Respecto a los trabajadores rumanos y búlgaros, cuyos países se han adherido el pasado 1 de enero a la Unión, hasta el momento sólo 10 Estados Miembros (Polonia, Finlandia, Suecia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre, República Checa y Eslovenia) han anunciado que abrirán sus mercados laborales sin restricciones. El Estado español contará con un período transitorio cuya duración máxima será de dos años, a contar desde el 1 de enero de 2007.

Un hecho novedoso es que los países adheridos a la Unión Europea en 2005, especialmente los países bálticos, Polonia y la República Checa, están comenzando a sufrir la falta de trabajadores cualificados, por lo que sus gobiernos han empezado a desarrollar programas para atraer a los trabajadores que habían emigrado. Esta situación se produjo

también tras la adhesión del Estado español, Portugal e Irlanda, cuyos trabajadores comenzaron a retornar a sus países cuando los gobiernos actuaron de forma inteligente económicamente y comenzaron a utilizar los fondos estructurales, y posteriormente de cohesión, de forma correcta.

El objetivo de este Año Europeo de la Movilidad es informar y sensibilizar a los ciudadanos europeos sobre los derechos de que disponen cuando se establecen en otro país miembro de la UE con fines profesionales, e informarles de las oportunidades de empleo en el mercado único, promoviendo la movilidad laboral entre los países europeos, ya que según datos del Eurobarómetro, sólo un 1,5% de ciudadanos, tasa casi idéntica a la registrada hace 30 años, trabaja en un país diferente al de origen, prefiriendo los europeos emigrar por poco tiempo y a poca distancia. Este dato del Eurobarómetro excluye evidentemente a los trabajadores estacionales, que pueden ser muy numerosos en agricultura y hostelería en ciertas épocas.

Con objeto de impulsar esta movilidad y avanzar en la creación de un mercado laboral europeo, la Comisión Europea ha creado este año el portal EURES, que aspira a convertirse en la principal guía para empleadores y buscadores de empleo en el mercado europeo.

La movilidad de personas y trabajadores es una de las libertades fundamentales garantizadas por la legislación europea y es también un elemento esencial de la ciudadanía europea, que proporciona además a los trabajadores mejores herramientas para adaptarse a la globalización.

Efectivamente, en una sociedad y economía cada vez más globalizada, la habilidad para moverse de un empleo a otro, de una región a otra, de un país a otro, es considerada crucial para resolver algunos de los problemas del empleo en Europa. Aunque, como bien decía recientemente el Comisario europeo de Empleo, no puede considerarse a la movilidad la solución mágica para terminar con el desempleo y la precariedad laboral que sufren muchos trabajadores europeos, y también muchos inmigrantes que trabajan en Europa en condiciones laborales cercanas a la explotación, careciendo de derechos y sumidos en la marginación y en la desesperación.

Unos inmigrantes que viajan de un país a otro en Europa, ocupando los estratos sociales más desfavorecidos del mercado laboral, trabajando en condiciones muy precarias y siendo víctimas de las redes de tráfico ilegal que convierten a las personas en meras mercancías. EUROBASK solicita a la Comisión Europea que dedique también recursos e iniciativas para mejorar la situación laboral y personal de estos trabajadores, con obje-

to de construir una sociedad abierta pero cohesionada, donde el pluralismo no sea factor de fragmentación y conflicto entre culturas sino de dinamismo.

Debemos subrayar a su vez que la Comisión Europea defiende la movilidad como una opción y no una obligación. Cuántos trabajadores y trabajadoras vascas se ven abocados a la pérdida de empleo si no aceptan ser trasladados a otro país o región europea por unas empresas cada vez más insensibles a los problemas que crean en los trabajadores europeos las barreras culturales y lingüísticas de esta Europa tan diversa.

La elección del tema de esta jornada no ha sido casualidad. Como movimiento europeo queremos debatir sobre estas dos cuestiones por haber motivado el rechazo de muchos europeos al Tratado Constitucional. Un rechazo que ha permitido fortalecer el compromiso de la nueva Directiva de Servicios con la Europa social y del empleo, y que en ese sentido podemos considerar sumamente positivo.

A su vez, este rechazo al Tratado Constitucional ha servido para alertar a los dirigentes europeos sobre lo que algunos expertos denominan “la fatiga de la ampliación”; es decir, la dificultad de una parte de la ciudadanía europea para asimilar la última ampliación de la UE y aceptar que a partir de 2005 se comparte un mismo proyecto político, económico y de solidaridad con los ciudadanos de los nuevos países de Europa Central y Oriental.

Una dificultad para asimilar a los nuevos europeos que se ha acrecentado tras la reciente ampliación el pasado 1 de enero de 2007 a Bulgaria y Rumania; y que se convierte en una indigestión de consecuencias políticas y sociales imprevisibles cuando se menciona la posibilidad de que Turquía forme parte de la Unión.

Queremos por ello como movimiento europeo denunciar las grietas que comienzan a aparecer en la sociedad europea con la aparición de una nueva xenofobia y racismo que acusa al trabajador europeo del este de ser el culpable del desempleo y las rebajas salariales que se viven en Europa occidental. El ciudadano de los nuevos países adheridos a partir de 2005 es considerado en ocasiones como el “otro”, y no lo aceptamos como parte del “nosotros” europeo, a pesar de compartir instituciones y un proyecto político y de sociedad común.

Los discursos políticamente correctos reclaman un mayor compromiso de la construcción europea con la ciudadanía europea, subrayando la necesidad de legitimar el proyecto europeo poniendo como centro de la acción política, social y económica de la Unión Europea a la llamada “Europa de los ciudadanos”.

Es por ello irónico reconocer que la participación activa de la ciudadanía en el proyecto de construcción europea mediante los referendums sobre el Tratado Constitucional ha sumido a la Unión en una profunda crisis política, que es no solamente el reflejo del alejamiento de los ciudadanos y la falta de credibilidad y legitimidad de la Unión Europea; sino también, y por qué no decirlo, reflejo de la falta de compromiso de la ciudadanía europea con el proyecto europeo.

Y es que hay que reflexionar de forma crítica no sólo sobre las instituciones europeas y los dirigentes políticos europeos; sino también sobre una ciudadanía que no valora suficientemente los éxitos conseguidos por la construcción europea, pero que adopta con pasión, a veces excesiva, todos los eslóganes fáciles y populistas contra Europa.

Como movimiento europeo aplaudimos las críticas que permiten a la construcción europea responder más acertadamente a las necesidades y las esperanzas de la ciudadanía, aunque ello provoque pequeñas crisis políticas como la que vivimos en la actualidad tras el rechazo al Tratado Constitucional. Crisis que para nosotros tiene el sentido etimológico griego de decidir, de crear la oportunidad de un nuevo crecimiento tras la reflexión, y es por ello sumamente positiva.

Pero alertamos también de los peligros de convertir la crítica a Europa en una forma de acción política y movilización social permanente, incapaz de reconocer los éxitos de este modelo único a nivel mundial de economía social, progreso económico y solidaridad financiera, que ambiciona liderar un proceso de globalización alternativo basado en la multilateralidad, la ética, los valores democráticos y el compromiso social.

En este sentido, consideramos que el rechazo al Tratado Constitucional es una oportunidad para promover un reencuentro del proyecto europeo con la ciudadanía y posibilitar así una toma de conciencia sobre el necesario papel de la Unión Europea en el mundo como referente democrático, de compromiso social, de éxito económico, de paz y de respeto a la diversidad. Se necesita aún mucho tiempo y mucho trabajo de difusión de la idea europea para que la ciudadanía supere las fronteras psicológicas y podamos hablar de una verdadera sociedad europea comprometida en un mismo proyecto y destino en lo universal.

Frente a esta ingente tarea, no hay lugar para el desaliento. Los europeos hemos recorrido juntos durante los últimos 50 años un camino lleno de éxitos que desaparecerán si renunciamos a nuestros ideales de construir una sociedad europea en paz y libertad, basada en la cohesión social, el progreso económico y tecnológico y el respeto al medio ambiente. La xenofobia, el racismo, la pobreza, la explotación económica, el fin del

modelo social europeo, las guerras... ven resucitar su esperanza de reconquistar Europa cuando nuestros sueños europeos se marchitan.

Por ello, les quisiera animar a comprometerse con nosotros en el proyecto europeo. El rechazo al referéndum constitucional es solamente una dificultad, no es el fin del camino. Necesitamos un nuevo Tratado Constitucional que permita a Europa actuar de forma más eficiente y democrática, y necesitamos también el impulso de la ciudadanía para que Europa impulse otra globalización más comprometida con la democracia, los derechos humanos, la protección social, los países más débiles del planeta, la universalización de la educación, la asistencia sanitaria y el desarrollo sostenible. Esperamos contar con su colaboración para que el compromiso de EUROBASK de trabajar por un mundo mejor sea una de las señas de identidad vasca y europea del s.XXI.

Quisiera agradecer por último la inestimable colaboración de la Secretaría General de Acción Exterior y del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia, la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Parlamento Vasco en la publicación de estas ponencias.

SALUTACIÓN

ENRIQUE AMEZUA SAN MARTIN

Director de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Bilbao

Excmo. Sr. Presidente de EUROBASK, Excmo. Sr. Viceconsejero de Empleo, Ilmas. autoridades, señoras y señores:

En primer lugar, quiero darles a todos ustedes la bienvenida a nuestra Escuela, para asistir a esta Jornada sobre la Directiva de Servicios y Movilidad de trabajadores en la Unión Europea. Igualmente, quiero agradecer a EUROBASK la confianza que deposita en nuestro centro, al elegirnos como sede de dicho evento.

Y también quiero remarcar el interés y la importancia que el tema de esta edición suscita, no ya solo entre dirigentes políticos o sociales, sino entre la ciudadanía en general, que cada vez percibe con mayor intensidad los efectos de la creación de la Unión Europea.

Son evidentes los beneficios que la Unión ha supuesto para nuestro país. Y no sólo por lo tangible de los más inmediatos, como la unificación de la moneda, o la “desaparición de las fronteras”, o por el fuerte apoyo económico que durante los últimos 15 años se ha recibido, y que ha facilitado nuestra evolución y progreso. También se percibían

otros factores positivos, como la movilidad de trabajadores, que ha sido históricamente planteada por todos los países miembros como uno de los avances que permitirían competir a la Unión de tú a tú con el resto de mercados mundiales.

Sin embargo, a medida que el tiempo ha ido precipitando la concreción de todas estas realidades, acrecentadas por la ampliación del número de miembros de la Unión, han comenzado a emerger diversos recelos, que no hacen sino poner de manifiesto la inquietud y las preocupaciones que la aplicación efectiva de algunas medidas suscitan.

Un ejemplo claro de estas reticencias lo constituyó el propio proceso de aprobación de la Directiva de Servicios. Después de 2 años de trabajo, de dificultades ante un texto inicial quizá demasiado ambicioso, se ha conseguido llegar a un acuerdo amplio, a costa de rebajar el ámbito de aplicación y los objetivos inmediatos.

No creo que esto deba concebirse como algo negativo. Un cambio tan profundo en el modelo de sociedad debe realizarse con una adecuada etapa de transición. Porque si bien es verdad que la Unión Europea no funcionará verdaderamente como tal hasta que se acepte una aplicación plena de los principios que la pusieron en marcha, no es menos cierto que una instauración brusca de tales medidas conllevaría que muchos ciudadanos percibieran la misma como una situación de riesgo para sus empleos y su bienestar. Y esa sería la mejor manera de convertir en agua de borrajas todas las ilusiones y proyectos en los que se ha venido trabajando durante tanto tiempo.

En cualquier caso, la cuestión va a ser tratada con detalle por los distintos ponentes que hoy intervienen, todos ellos conocedores profundos del tema, por lo que estoy seguro de que la jornada de hoy resultará muy provechosa para todos ustedes.

Muchas gracias por su atención.

PRESENTACIÓN

JUAN JOSÉ LOROÑO DOISTUA

Viceconsejero de Trabajo y Seguridad Social
Gobierno Vasco

Excelentísimo señor presidente de EUROBASK, señor director de la Escuela de Ingenieros, señores y señoras:

Quiero en primer lugar agradecer a EUROBASK la oportunidad que nos brinda de estar hoy aquí en la apertura de las jornadas que sobre la “Directiva de liberación de los servicios en el Mercado Interior” -más conocida como “Directiva Bolkestein”- van a tener lugar en el día de hoy.

Tiene para mí también un valor afectivo el hecho de que tengan lugar en la Escuela de Ingenieros, ya que no deja de darme la oportunidad de recordar los años que pasé como estudiante en este centro.

Somos conscientes de la controversia que la directiva objeto de estas jornadas ha suscitado, si no tanto entre la población en general, sí al menos entre los agentes sociales y los partidos políticos.

Tras años de encendido debate, el Parlamento Europeo logró una revisión del polémico proyecto sobre la libre prestación de servicios que presentó en su día la Comisión.

Un proyecto que, una vez modificado, va a ser vital para el futuro económico de la Unión Europea y va a significar probablemente la conclusión de un objetivo incluido en el Tratado desde hace cincuenta años.

Es innegable además su importancia política, ya que junto con el proyecto de Constitución ha sido el texto más polémico en los últimos años. Las divergencias políticas dentro del propio Parlamento Europeo también han calado profundamente, pero, al final, el voto sobre el texto enmendado, el pasado 16 de enero, ha supuesto un claro e inesperado punto de inflexión.

Con esta Directiva, con su texto actual, se pretenden alcanzar, a mi entender, dos objetivos a la vez: de un lado, facilitar la libre circulación de servicios para revitalizar el mercado y estimular la creación de empleo; de otro, quizás más importante, impedir la competencia desleal entre los Estados miembros, causada por las diferencias entre los sistemas sociales y salariales. En definitiva, se eliminan barreras a la libre circulación de los servicios a la vez que se respetan los derechos sociales de los trabajadores.

Quizás uno de los aspectos más destacados de las modificaciones producidas haya sido la exclusión del “principio del país de origen”, con lo que el país de acogida tiene derecho a regular medidas de supervisión sobre los servicios prestados en su territorio cuando estén justificadas “por razones de orden público, seguridad pública, protección del medio ambiente, etc.”, y siempre que dichas restricciones sean “no discriminatorias, proporcionales y necesarias”. Estoy seguro de que coincidirán conmigo en que aspectos como la sanidad y la salud pública, las relaciones laborales, la seguridad y la salud laboral, y la calidad en el empleo llevarán aparejadas que algunas restricciones sean necesarias.

Desplazamiento de trabajadores

Un aspecto significativo de la Directiva desde nuestra área de responsabilidad en el Gobierno es el que hace referencia al “desplazamiento de trabajadores”, aspecto de innegables consecuencias para el mundo laboral y que la directiva viene a clarificar al afirmar que cuando la prestación de servicios en otro Estado miembro implique el desplazamiento de trabajadores, las condiciones de empleo y de trabajo deberán respetar las normas sociales y laborales del Estado de acogida, que también será responsable del control.

Ni qué decir tiene la importancia de este postulado que, de no haber sido recogido, hubiese podido ser causa de una importante -por no decir total- desregularización del mercado de trabajo y, por tanto, fuente de innumerables conflictos atendiendo al ritmo de ampliación de la propia Unión Europea y a las dispares características de las distintas regulaciones laborales de los diferentes países.

En definitiva, estamos ante un intento de crear un verdadero espacio económico común europeo, pero esto no puede ni debe lograrse reduciendo la protección de los usuarios y consumidores, modificando sustancialmente las condiciones de los servicios de interés general o desregulando las relaciones laborales de los países más avanzados.

Para concluir, quisiera trasladarles una reflexión. El paso dado por el Parlamento Europeo en esta ocasión vendrá, con toda seguridad, seguido de otros muchos. Probablemente antes de dar nuevos pasos en esta dirección, los Estados miembros deberían hacer un esfuerzo en armonizar las legislaciones estatales, sobre todo en materia laboral y de servicios y cobertura social, pero lo que resulta innegable es que en el modelo económico en el que nos movemos será difícil mantener barreras artificiales. Los desafíos que se presentan para el empleo, la formación y la cohesión social son innegables, y ante todo esto sólo un camino apasionante, pero no exento de dificultades, se presenta como un reto. El camino del conocimiento, la innovación y la competitividad. El compromiso de todos -empresarios, trabajadores y gobiernos- será, sin ninguna duda, la clave del éxito.

Espero y deseo que de estas jornadas de reflexión puedan salir conclusiones que nos ayuden a definir, como Gobierno, unas políticas de empleo que ayuden a crear un espacio europeo más competitivo, más junto y más solidario.

Muchas gracias. Eskerrik asko

LA CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO EUROPEO DE LOS SERVICIOS

PHILIPPE HERZOG

Director de Confrontations Europe

En 1986, la Comunidad Europea decidió construir un mercado único. Esta fue la primera etapa de un proceso llamado a mantenerse mediante la creación de una Unión Económica y Monetaria y una Unión política. Desde el punto de vista de Jacques Delors, se trataba de dotar a Europa de la capacidad necesaria para afrontar los nuevos desafíos de la tecnología y la mundialización.

Veinte años después, el mercado único de los productos y el de los capitales funciona. Por el contrario, el avance del mercado único de los servicios es cada vez más difícil, y la libre circulación de las personas todavía más.

La razón de un mercado único es la de multiplicar la innovación y aumentar la eficacia gracias a un intercambio transnacional a gran escala. Por mi parte, considero que este objetivo es uno de los fundamentos del proyecto europeo. Como es lógico, choca contra diferentes resistencias nacionales conservadoras. Pero éste no es más que un aspecto del problema.

Se ha descuidado la experiencia histórica que demuestra que el acceso a servicios esenciales precisa de infraestructuras de costes fijos muy elevados, debiéndose concebir y gestionar como un “bien público”. Y así se ha subestimado o negado el hecho de que la prestación de servicios implica al hombre y a su relación con los otros por lo que no se puede tratar simplemente como la venta de un producto material. Un mercado único de servicios eficaz, exige compartir recursos para organizar la movilidad de los trabajadores, proteger a los consumidores, permitir el acceso a todos a los bienes públicos.

¿Quién debe conjugar estas dos exigencias: liberalizar las actividades de servicios y organizar solidaridades a escala europea? ¿Los particulares, las empresas, la sociedad civil, los Estados? Cada uno tira hacia lo suyo. Muchos son los que hablan de hacer compatibles el mercado y el modelo social, sin saber cómo, o imaginando sólo la vía legislativa, mientras que culturas e intereses se encuentran cuestionados. Es preciso algo más que la norma: Actores, gestores capaces de compartir un desarrollo. Mostraré que se trata de concebir un capitalismo europeo compartido.

La revolución de los servicios

Comencemos por tomar conciencia de esta revolución que no es otra cosa que el desarrollo explosivo de las actividades de servicios.

El aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento, la urbanización, la demanda de educación y de salud, la movilidad precisan muchos más servicios y una renovación en cuanto a nuestra forma de organizarlos.

Así mismo, la revolución de las tecnologías de la información permite reducir masivamente los costes de información, por consiguiente, de concepción, coordinación y transacción. Desde entonces todas estas funciones pueden ser mejoradas y utilizadas por cada trabajador, compartidas y enriquecidas por la interacción, transformando las actividades antiguas y generando nuevas. Los servicios de la información penetran profundamente en la industria y en los campos clásicos de servicios como la salud. Los productos incorporan servicios y, al mismo tiempo, los servicios se estandarizan, sofistican e industrializan. El crecimiento de los servicios en las empresas es, hoy en día, considerable, contribuyendo simultáneamente a los aumentos de productividad y a la innovación de productos.

Es indiscutible la necesidad del cambio, y en concreto del cambio en el mercado, para desarrollar la innovación de servicios y una oferta eficaz. Diferentes resistencias, incluso el rechazo de la competencia, de carácter corporativista, se manifiestan en los ser-

vicios públicos de la administración. Muchos usuarios están adscritos a ellos y temen la lógica del mercado. Otras resistencias proceden de las propias empresas y de los Estados que se erigen en sus paladines. Así, en el sector de la energía, algunas grandes empresas nacionales desean sacar beneficios de un gran mercado defendiendo sus monopolios nacionales y sus rentas de situación.

Frente a estas resistencias, la Comisión intenta abrir nuevos espacios nacionales. Pero no se ha planteado las complejas cuestiones de la compatibilidad del mercado con el derecho del trabajo, la seguridad social, el servicio público, la cohesión social y territorial. Estas cuestiones son la base de conflictos entre los paladines del mercado y los defensores del modelo social nacional y dividen a los Estados miembros.

En los conflictos como el del fontanero polaco en Francia, o el de la empresa letona en Suecia, no se trata simplemente de una oposición entre el mercado y lo social. Se trata también del interés social de un país contra el de otro, esta es la cuestión, ya que para desarrollar sus empleos los nuevos países miembros deben acceder a los antiguos mercados. Estos exportan ya servicios y están bastante establecidos en el exterior puesto que su potencia financiera les ha permitido invertir. Ahora bien, la población de estos países ricos rechaza la entrada de trabajadores independientes y de pequeñas empresas con el fin de proteger a sus trabajadores y estatus interiores. Esto es injustificable.

A escala mundial, la liberalización de los servicios es una idea nueva. El acuerdo general para el comercio de los servicios data de 1994. La OMC evidenció los 4 modelos posibles de prestación de servicios en el extranjero: tras una inversión directa, por la circulación de los consumidores, por la de los trabajadores proveedores y por cambios directos transfronterizos (en concreto el comercio electrónico). Basta con enumerarlos para comprender que cada uno de ellos provoca contradicciones entre la libertad de la prestación y el orden público y social nacional.

Muy limitado desde hace veinticinco años, el comercio internacional revienta para los servicios informativos y financieros, para las telecomunicaciones. La logística, en pleno desarrollo, superpone información, transporte y distribución a una escala internacional, mundial. Cuando los costes fijos son muy elevados, en los sectores de la energía y de los transportes, el desarrollo del comercio se ve frenado por la insuficiencia de grandes infraestructuras de dimensión transnacional. En los servicios sociales, la dimensión de proximidad para la relación de persona a persona resulta difícil de eliminar. Los «obstáculos» al desarrollo mundial de los servicios son grandes. La negociación comprometida en el marco de la Agenda de Doha para una liberalización acelerada ha fallado. La compatibilidad de las elecciones colectivas no está asegurada y los Estados soberanos no

se apuran en trabajar. Y se toma conciencia de que servicios especiales, por ejemplo en el campo del medio ambiente, requerirán la creación de bienes públicos mundiales. Ahora bien, la OCM no tiene ningún poder en este sentido.

¿Hacia un derecho positivo europeo?

Chateaubriand escribió que en Francia todo comienza y todo acaba en canciones. En la Unión europea, todo comienza y todo acaba en el derecho. Europa trata los conflictos por el derecho. Esta es una de sus grandes aportaciones históricas pero también una de sus limitaciones. Cuanto más se piensa en el derecho, menos se piensa en la economía y la sociedad. Considero que no debemos compartir únicamente un derecho común sino también una sociedad civil y una economía europeas. Eso aún está lejos.

Vista la lentitud de la realización del mercado único M. Bolkestein (antiguo Comisario europeo encargado del mercado interior) intentó acelerar las cosas mediante una directiva horizontal. Se trataba de una ruptura con el método prudente de Jacques Delors que quería proceder sector por sector, con una armonización suficiente de las normas nacionales. Independientemente de las críticas en este sentido, las directivas sectoriales incluyen nociones de servicio universal y de seguridad de aprovisionamiento. Que funcione bien es otra cosa.

Una directiva horizontal sirve para eliminar protecciones administrativas y corporativistas más o menos clientelistas. Teniendo esto en cuenta, la sociedad civil europea -principalmente la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE/CEMR)-, se ha movilizado para que se respeten las normas consideradas legítimas de orden público y social nacional. Sacadas de un texto orientado unilateralmente hacia medidas de liberalización, el Parlamento Europeo ha señalado la necesidad de respetar estas normas. Ha hecho bien su trabajo y tenemos un compromiso útil.

Los servicios jurídicos, informáticos, logísticos y de distribución, que condicionan el intercambio internacional, en concreto intraeuropeo, se encuentran en el campo de la directiva. Por el contrario, los servicios de interés general quedan excluidos en lo esencial. El principio del derecho del país de origen es apartado y el del país de acogida considerado pero enmarcado. Las normas de orden público interior deben estar justificadas (salud, medio ambiente...) y respetar principios de no-discriminación, necesidad y proporcionalidad. El derecho social y el derecho al trabajo no se ven afectados, pero serán necesarias precisiones, en concreto para la desunión de los trabajadores.

Este texto va a facilitar la libertad de establecimiento de firmas y profesiones liberales en el extranjero, suprimir rentas y monopolios abusivos. Pero aún quedan sin resolver cuestiones fundamentales: la movilidad de los trabajadores, la protección de los consumidores, las condiciones de acceso a los Servicios de Interés Económico General (SIEG) en un espacio plurinacional competencial.

Cómo vamos a construir un mercado único de servicios cuando el consumidor es nacional y el trabajador también, así como las redes y los servicios públicos.

Desde el Tratado de Roma el derecho es europeo para el mercado y la competencia, pero estrictamente nacional para los Servicios de Interés General -SIG- (tanto en su definición y misiones como en su organización).

Las culturas y los modos de organización difieren enormemente de un país a otro. *Servicio público* en Francia: el Estado es garante de una buena prestación. *Public utilities* en Inglaterra: seamos pragmáticos, una regulación debe permitir el acceso de todos. *Daseinvorsorgen* en Alemania: Se trata de servicios de previsión social, accesibles en proximidad. *Servicios de Estado* en los antiguos países comunistas: se servía al Estado, no los usuarios.

¿Es preciso ponernos de acuerdo? Muchos se ríen o no lo desean ¡cada uno en su casa!

Jacques Delors ha hecho mucho para promover una política social en la Unión: Un derecho del trabajo, un diálogo social, fondos estructurales. Pero compartir principios y actos en los SIG es una idea nueva.

La acción para una perspectiva europea es muy reciente. Comenzó hace unos diez años con el objetivo de una carta; en 2000, Claude Desama, eurodiputado belga, propuso elaborar una directiva “marco”. Lanzando una consulta con un Libro Verde, la Comisión aceptó abrir el debate en 2002.

En su mayoría, el Parlamento Europeo solicitó una legislación sobre los SIEG, en primer lugar con el informe *Lancen* (2001), después con mi informe en 2004. Pero en el 2006 la Comisión Europea aún no se ha posicionado y el Parlamento Europeo, recuperando el dossier con el informe *Rapkay*, refleja muchas dudas.

Los votos negativos de Francia sobre el proyecto de Tratado constitucional no sirven nada. Este texto llama explícitamente a legislar sobre los SIEG y constitucionaliza la Carta de los Derechos Fundamentales que incluye el acceso a los SIEG.

¿Pero qué legislación? La izquierda milita por una directiva marco, que precisaría los principios de respeto de los derechos fundamentales para los SIEG a nivel nacional y comunitario. Esta concepción es minoritaria. La sociedad civil organizada teme una directiva marco donde “Bruselas” impusiera obligaciones de servicio público. Los municipios y regiones quieren preservar su libertad de administración. El argumento de respeto de la “subsidiariedad” es utilizado unilateralmente en beneficio del Estado-nación. Se opone al reparto de los bienes públicos.

La resolución por la que el PE ha aprobado mi informe traduce un compromiso. Hablamos de actos jurídicos en co-decisión: las palabras «marco» y «directiva» imponen respeto. Deseamos reducir la presión del mercado y de la competencia, o más exactamente encuadrarlo, para que las decisiones descentralizadas en materia de servicios de interés general sean más libres. No se trata de una voluntad de repartir servicios de interés general a nivel europeo. En un primer borrador del informe me decanté por ello: se produjo un desacuerdo general tanto a derecha como a izquierda. Debí afinar el tiro. Pero sigo convencido de que, además de SIG locales y nacionales también son precisos SIG europeos, por ejemplo para que los jóvenes adquieran una educación europea desde las escuelas; para acciones comunes de salud pública y de información; para el medio ambiente, por ejemplo con redes transeuropeas de transporte “limpio” - transporte combinado por tren y carretera y flete de mercancías -, para la seguridad nuclear y la eficacia energética... se trata de una perspectiva a madurar.

En un primer momento, la legislación debería definir principios comunes a fin de acordar las nociones nacionales de “servicios de interés general”. Ya que los Tratados no definen los SIG, queda la prerrogativa de los Estados, no definen los “SIEG” pero exigen que estén sujetos a las normas de la competencia. ¡Qué derecho más gracioso! ¿Qué es «económico» y qué no lo es? Misterio. De hecho, el Tribunal de Justicia y la Comisión Europea se arrojan la interpretación a falta de elecciones democráticamente realizadas. Recordemos que la Comisión tiene una competencia exclusiva, sólo para la política de la competencia.

Estos Tratados también se ven superados por la realidad. Dado que la diferenciación entre los SIG llamados “económicos” porque existe un mercado, y los que no lo son, no quiere decir nada cuando el mercado, la administración pública y la economía social están cada vez más imbricadas.

Llegar a acuerdos sobre principios comunes de definición de los SIG permitiría evitar los conflictos entre Estados, algunos de los cuales defienden una empresa comercial y otros una administración. A partir de entonces, se podrían ajustar las normas de la competencia, de manera que la libertad de organización en la financiación de los SIG se viera facilitada. Por ejemplo, en la actualidad, los servicios intercomunitarios pueden estar sometidos a las normas de los mercados públicos y de las licitaciones. Las empresas locales y las sociedades de economía mixta están sujetas a las normas generales del derecho comercial. Las asociaciones de caridad y la economía social en general también. Todo esto es excesivo.

Sobre la cuestión de las ayudas públicas, la Comisión -que es juez de su legitimidad- ha flexibilizado su posición. Con el Paquete *Monti - Kroes*, ha admitido que no hay obligación de notificar estas ayudas para la vivienda social y los hospitales. Los umbrales por encima de los cuales una colectividad no está obligada a notificar (por ejemplo cuando “ayuda” a PME) se han duplicado. En cuanto se notifica una ayuda, la Comisión la valida siempre que respete las normas anunciadas en el *Arrêt Altmark*. Normas que giran alrededor de la transparencia y la proporcionalidad... salvo la 4ª. Para juzgar si hay exceso de ayuda pública, ésta obliga a comparar los costes con los de una empresa comercial bien gestionada. Ahora bien, en muchos sectores, no se pueden comparar con una empresa comercial local o cuyas finalidades difieren, por ejemplo al tratarse de servicios sociales.

De manera general, la Comisión ha llamado al orden: better regulation. La idea es buena al tratarse de los SIG; ciertamente no es preciso reglamentar tanto. Pero sí hacerlo mejor, para lo cual hay que establecer un marco legislativo claro y simple. No es preciso decir que la armonización significa uniformización. Pero debe centrarse en lo esencial - o que verdaderamente se reparte, lo que es de interés general- con criterios que equilibren principios de mercado y elecciones colectivas.

¿Hacia una regulación europea?

El enfoque normativo es necesario, pero insuficiente, para que el mercado funcione: también son necesarias “regulaciones”. Atención a las palabras: se confunde reglamentación y regulación, en inglés -quien piensa en el mercado- en francés, quien piensa en la intervención del Estado. La regulación de un sistema es otra cosa. Dieter Helm, economista inglés, la define como la combinación de normas, pero también de incitaciones y de coordinaciones, tendentes a garantizar a la vez una competencia efectiva y el respeto de las elecciones empresariales mundiales y medioambientales. Por ejemplo, en el sector de la energía, la tarificación y las inversiones públicas son herramientas de regulación ya

que los precios del mercado y los criterios de rentabilidad no garantizan ni la cohesión social ni las inversiones de infraestructura y capacidad suficientes.

Para crear el mercado único, la Unión Europea ha comenzado por Directivas que obligan a fragmentar los monopolios nacionales con el fin de abrir los mercados nacionales mediante dos dispositivos: el acceso de otros proveedores a la red nacional y la separación del productor y del regulador (con la creación de autoridades nacionales de regulación). Pero la competencia efectiva es difícil; en muchos sectores los intercambios transfronterizos aumentan pero lentamente; y la coherencia con las elecciones sociales y medioambientales no está asegurada. De ahí la urgencia del problema de la regulación a escala europea.

Para profundizar en él, propongo una tipología funcional de los campos de SIG en cinco sectores:

- Las industrias de redes de servicios clásicos; energía, transporte, comunicación.
- La sanidad y los servicios sociales personales de interés general.
- Los servicios informativos y la educación.
- Los servicios de tratamiento del medioambiente.
- Los servicios financieros.

Las industrias de redes de servicios son objeto de directivas sectoriales de liberalización y de dispositivos de regulación, pero los problemas se acumulan.

En el sector de la energía, incluso el semanal inglés liberal *The Economist*, reconocía la necesidad de bienes públicos: redes de interconexión, una política exterior común, fundamentalmente para las relaciones con Rusia.

En la aplicación de la política de competencia, la Comisión considera el espacio nacional como mercado pertinente, y para forzar su apertura, va a desintegrar los grandes grupos nacionales integrados (*unbundling*), fundamentalmente con la separación de la producción y del tránsito. Estos grupos opuestos, argumentan que deben permanecer grandes conjuntos dado el tamaño necesario para poder invertir y la necesidad de utilizar los altos beneficios alcanzados a nivel de los tránsitos. Con las concentraciones en curso, la estructura del mercado europeo será oligopolístico. Ahora bien, la Comisión no sabe regular una competencia oligopolística: Intenta situar obligaciones de servicio público a nivel de los tránsitos y encuadrar los precios (las tarifas transfronterizas son altas y muy diferentes de un país a otro). Pero los Estados rechazan la aplicación de un regulador europeo, aunque la coordinación (y la calidad) de los reguladores nacionales es débil. La

interconexión de las redes es una dimensión esencial de la solución del problema, pero requiere inversiones masivas. En su defecto, no habrá mercado único sino, por ejemplo, para la electricidad, una segmentación en mercados sub-regionales.

Los particulares esperan que el mercado provoque el descenso de los precios. Pero éste no será el caso. Es preciso explicar que la energía será permanentemente más cara lo que está justificado para el medio ambiente. Habrá que regular los grandes mercados, impedir la volatilidad de los precios y establecer obligaciones de servicio público a nivel de distribución. Por otro lado, las señales del mercado no son suficientes para provocar las inversiones masivas necesarias en un espacio, en lo sucesivo, subcapacitado energéticamente. Ayer el Estado decidía grandes programas de inversión energética. Hoy son los grandes grupos energéticos y los grandes inversores financieros quienes deciden. Dejarle le elección entera de las fuentes y la selección de las inversiones sólo podría agravar la discordia entre las naciones. Es preciso acordar las elecciones de los europeos para el conjunto energético a nivel de las fuentes y para asegurar la eficacia energética: Edificar la aceptabilidad de lo nuclear desarrollando una investigación común y la solución de los problemas de seguro y seguridad; edificar el interés mutuo con Rusia; etc. Loyola de Palacio y François Lamoureux lanzaron el desafío de una política energética común, pero su realización sigue tropezando con los egoísmos nacionales.

En los transportes las realizaciones también son lentas, salvo para el transporte aéreo. Ahora bien, no se podrán reducir masivamente las emisiones de CO₂ sin una política de transporte limpia que haga, principalmente, del flete aéreo y transporte combinado por tren y carretera un imperativo de servicio público europeo. Para las telecomunicaciones, la Unión ha sabido aplicar normas comunes, por ejemplo para los teléfonos móviles. Pero la regulación queda cercada en el espacio nacional y el intercambio transfronterizo resulta costoso, como para la energía. La duplicación de las inversiones ha provocado una crisis en la industria, que fluctúa siempre sobre sus elecciones estratégicas, y no sabe combinar contenidos y continentes siendo evidente la carencia de una política de la demanda.

La sanidad y los servicios sociales de interés general no son objeto de directivas de liberalización, ya que tienen fuertes regulaciones europeas. Estos servicios ponen de relieve que el orden público nacional y la financiación están asegurados por regímenes de seguridad y protección social nacionales. Por ello, no es deseable un status quo. Ha comenzado una circulación de pacientes y de personal sanitario, que reclama dispositivos de reparto de los costes. Los problemas de salud pública traspasan las fronteras. La mejora y la eficacia de los sistemas de salud nacionales exigirán cooperaciones en Europa dejando lugar a la mutualización de los recursos y a la innovación. Europa debería tam-

bién ser capaz de políticas industriales de salud, pero aún no cuenta con un mercado interior del medicamento.

Al tratarse de servicios sociales personales, la exigencia de proximidad se impone, pero de cualquier manera la necesidad de circulación transfronteriza progresa. Se contempla una directiva sectorial. Deberá dejar sitio a la economía social rompiendo con la tradicional noción de “economía sumergida” entre mercado y Estado. Se trata de reconocer el lugar en el mercado de las asociaciones proveedoras y de las mutuas con fines no lucrativos, y establecer que los acuerdos sociales pueden tener el mismo valor que las misiones públicas.

La Unión ha elaborado un importante derecho del medio ambiente de donde se desprenden objetivos de calidad y principios de gestión que cada Estado debe respetar. Por ello, la organización de los servicios es esencialmente local y regional. Está administrada, delegada a operadores privados, fundamentalmente para el tratamiento de aguas y residuos. Estos servicios no son objeto de directivas de liberalización. Existen escasas cooperaciones públicas transfronterizas, y gracias a los grandes operarios privados progresa la innovación, pero de manera selectiva según las capacidades de las colectividades locales.

En los servicios de información, los problemas de regulación se imponen a escala mundial: Internet es un bien público mundial regulado por una empresa privada americana. La Unión está dividida por la barrera del idioma pero sobre todo por Estados deseosos de preservar una tutela sobre “sus” ciudadanos. La Directiva Televisión sin fronteras concede bien que mal la apertura en el mercado y las reglamentaciones nacionales. No hay televisión ni cine europeo y la circulación de las informaciones y de las obras que permitiría crear un espacio público y cultural es muy pobre.

Sobre los servicios financieros, la Comisión ha desarrollado un vasto Plan de acción para poner las primeras bases del mercado europeo. El procedimiento concebido por Alexandre Lamfalussy ha dado lugar a la consulta de los profesionales y a la cooperación de los reguladores nacionales. La armonización de las normas progresa. La transposición y la supervisión están menos rodadas. El mercado de las obligaciones funciona bien, el de las acciones comienza. Se ha creado un «pasaporte europeo» de los inversores gracias a la armonización de las normas de funcionamiento de los lugares de transacción y de las condiciones de la oferta de valores muebles. Se trata de un «mercado mayorista», pero el «mercado al por menor» de los servicios bancarios y seguros para los particulares queda por edificar.

¡Se debe medir la dificultad! Los consumidores, sus formas de pago y de ahorro son típicamente nacionales. Las transacciones transfronterizas son difíciles y muy costosas. Bajo el impulso de la Comisión y del BCE, se ha decidido la creación de un sistema europeo de pagos. En 2010 las administraciones deberán tener interconectados sus sistemas. Para los particulares, en los bancos de inversión; la realización está muy lejos. Con relación al ahorro y los créditos los trabajos acaban de comenzar. Los bancos locales y nacionales quieren mantener su clientela. Los Estados desean continuar bombeando con el ahorro para financiar los déficits públicos. Los sistemas de financiación de las pensiones están fragmentados al máximo.

Una cuestión clave es la armonización de la protección de los consumidores-ahorradores. La situación no es brillante. Los mercados son mercados de vendedores, y la adecuación de sus productos a las necesidades no es en absoluto evidente. Los bancos, las aseguradoras y los fondos colectivos asumen mal las funciones de consejo y deberían tener en cuenta las grandes diferencias de la clientela. La Unión desea acometer estos problemas. Se elaboran obligaciones de información y de consejo. Pero la gran debilidad de los movimientos de consumidores y del sindicalismo europeo, y la falta de educación financiera, son aún un hándicap.

La consolidación bancaria paneuropea ha comenzado. Seguro que se opone a las lógicas de los campeones nacionales -como en el sector energético-. En relación a las bolsas ¿la consolidación será europea o transatlántica? El debate sobre el tipo de modelo europeo deseable no se desarrolla: ¿federalismo o centralismo?

Estos temas plantean la cuestión del papel del nivel político: ¿no hay nada que decir, deben los actores de mercado decidir solos? ¿No es un error quitar importancia al servicio financiero y hacer un servicio comercial como los otros? Dicho de otro modo, ¿no tienen los bancos también funciones de servicio de interés general? ¿Y no debe la Unión sustraer de la decisión del mercado determinados servicios que tienen el carácter de bienes públicos, como el reglamento y la entrega de los títulos (hacer “utilities” en lugar de privatizarlos)?

El buen funcionamiento de un sistema financiero integrado promueve otras cuestiones.

El mercado redistribuye los recursos y los riesgos. Pero existen grandes necesidades de mutualización transfronterizas, que no encuentran respuesta: la jubilación, la financiación de las PME, la innovación, el desarrollo territorial... Existen enormes asimetrías de información en el sistema, que no tienen cura. La información sólo obedece a la estra-

tegia comercial. La reforma de las normas contables ha quedado como una cuestión de iniciativas donde la debilidad política ha sido flagrante. La supervisión (el control efectivo de los actores del sistema una vez adoptadas las normas) ha fallado a nivel europeo. ¿No falta, como indicaba Alexandre Lamfalussy, establecer un regulador europeo?

Last but not least, la fiscalidad. La Comisión ha sabido, a pesar de las pocas competencias que se le han concedido, arremeter contra los paraísos fiscales. Pero el hecho de que la fiscalidad del ahorro y de la inversión no se han armonizado, supone un obstáculo fundamental a la integración y a la solidaridad.

Resumiendo, el importante ahorro de los diferentes países está poco movilizado a escala paneuropea y Europa sigue subinvertiendo.

Hacia un capitalismo europeo compartido

En ciertos sectores se ha creado un mercado europeo de servicios, en la mayor parte perduran y perdurarán los mercados locales y nacionales. Si se desea desarrollar mucho más la integración, es preciso exponer las cuestiones fundamentales: ¿lo desean los Estados, las sociedades, las empresas? ¿Será suficiente la presión del mercado? ¿Existe una voluntad política? Estoy absolutamente convencido de que la sociedad civil europea debe esforzarse mucho más si desea avanzar.

¿Es preciso que los ciudadanos se convenzan de la legitimidad del mercado!

Por ejemplo: ¿por qué un mercado único de la energía, sino para crear solidaridades beneficiosas para el consumidor? Sin coherencia en la elección de las fuentes, sin inversiones de interconexión y sin regulación de los precios, no es posible.

Esto es todavía más complicado para los servicios financieros. Con una demografía en declive y una esperanza de vida creciente, ahorrar para la jubilación es indispensable. Ahorrar en acciones también, ya que esto condiciona el dinamismo económico. Para mutualizar y reducir los riesgos, son precisos fondos colectivos diversificados de carácter transfronterizo. Pero esto no será posible sin una armonización de los sistemas de protección social nacionales.

La movilidad de los trabajadores es a la vez una condición y un catalizador para el desarrollo de los servicios transfronterizos. Se sabe que Gran Bretaña, Irlanda, España, se han beneficiado de importantes migraciones de trabajadores provenientes de los países de Europa central y oriental pero se quejan del flujo de trabajadores cualificados. Será

preciso organizar compensaciones, ida-vuelta seguros, crear dobles nacionalidades - encontrar un espíritu de mutualidad. Por encima del reconocimiento mutuo de las competencias, son precisos acuerdos colectivos para la movilidad.

Todo ello muestra la necesidad de compartir el mercado y las solidaridades.

① Los Estados deberían compartir principios comunes para la reforma de las gestiones públicas ¿Si no, cómo acercar posturas y cooperar sobre cuestiones tan sensibles como la protección social, la movilidad en el mercado de trabajo o los servicios de interés general? ¿Se puede frivolar sobre “el método apertura de coordinación” lanzado en el marco de la Estrategia de Lisboa, pero podía la Unión hacer otra cosa, desde el momento en el que los Estados le rechazan competencias?

Para compartir principios comunes, es preciso desear conocer lo que hacen los otros. Por ejemplo, en Francia frecuentemente se denigran las reformas emprendidas en Gran Bretaña sin conocerlas. En este país la liberalización se ha combinado con regulaciones e inversiones públicas. Frecuentemente los que defienden estatus públicos protectores rechazan estas comparaciones. Es verdad que los estatutos están influidos por la competencia y que en muchos países reformadores, los funcionarios se convierten en agentes como los otros, cubiertos por acuerdos colectivos.

La armonización fiscal es, lo repito, una cuestión esencial. Debe comenzar por la adopción de los mismos principios para la fiscalidad del ahorro y de los capitales. La homogeneidad de las definiciones de *residente* y de *no residente* es uno de los aspectos más sensibles.

② Una cultura, un gobierno, un control europeo de las empresas son particularmente necesarios en los ámbitos de servicios esenciales.

La actualidad de las concentraciones y reestructuraciones en Europa subraya las divergencias entre Estados-naciones en los campos como la energía, la financiación o las telecomunicaciones. Cada uno, incluso si se defiende, practica el “patriotismo económico” e intenta que prevalezcan los supuestos intereses nacionales. Pero esto no resiste a las crecientes contradicciones. Los «campeones nacionales» frecuentemente toman posiciones de fuerza en otros países: defenderlos unilateralmente choca con la exigencia de la reciprocidad y el interés mutuo. Frecuentemente la mayoría del accionariado está en el extranjero y lo mismo ocurre con el empleo: no compartir su control sería ir a la cabeza de las grandes desilusiones.

Se sabe que décadas de esfuerzos de la Comunidad Europea han fracasado estrepitosamente en las cuestiones del estatuto, de las OPA, de la fiscalidad, del gobierno de las empresas. Pero no es una razón para abandonar la partida.

Está claro que la globalización se acelera, ¡no olvidemos a los inversores chinos, indios, rusos en el mercado del control! Se deben establecer normas de gobierno y de control compartido de las empresas europeas. Las nociones de responsabilidad social y medioambiental (RSEE) son útiles pero no suficientes. El derecho de las sociedades debe estar armonizado y se debe crear un sistema europeo de relaciones industriales basado en el diálogo económico. El proyecto de la empresa, su estrategia, la anticipación, la elección y la gestión de las reestructuraciones, deben discutirse y compartirse. En cuanto al control, apela a un accionariado paneuropeo estable y pactos de accionistas, de los que los fondos colectivos y las inversiones institucionales deben estar responsabilizados.

¿Están las empresas públicas condenadas a la privatización? Si bien las medidas de liberalización de Bruselas cuestionan los monopolios nacionales, no obligan a privatizar. Ciertamente la presión económica es grande. Para encontrar recursos, la empresa pública debe volverse hacia el mercado y abrir su capital. Desde entonces, las empresas se encuentran en un universo progresivamente competidor. El deber de eficacia procede de la presión del mercado, pero ¿cómo desafiarlo asegurando misiones de cohesión y de interés público? Es preciso concebir empresas mixtas, comerciales y de servicio público a la vez. La Unión deberá permitir y sostener la diversidad de los tipos de empresa. Hay necesidad de empresas de referencia en el campo de la electricidad, susceptibles de vivir en subcapacidad, sin las cuales el sistema no puede asegurar la seguridad de aprovisionamiento. Estos problemas sólo se podrán resolver si los trabajadores y los consumidores participan en la gestión.

La existencia de monopolios nacionales para las infraestructuras de red obliga a la Comisión a llevar a los OSP a este nivel. También se podría reconocer su carácter de establecimiento público. Por otro lado, la Unión debe crear empresas comunes -Galileo es un ejemplo a seguir- ya que lo privado no asume espontáneamente proyectos innovadores esenciales.

③ El desarrollo de asociaciones público-privadas (PPP) aparecería en este contexto como una gran oportunidad. En la actualidad, en la Unión, cientos de miles de millones de euros de inversiones de interés público están en suspenso. Se podrían realizar si se eliminaran los obstáculos a los PPP. No se trata únicamente de paliar la insuficiencia de las financiaciones públicas gracias a la financiación privada, ante todo se trata de desarrollar y difundir la innovación compartiendo los riesgos, aumentar la eficacia de la prestación

y de la infraestructura. Numerosos Estados practican ya la delegación de SP a nivel privado. Pero se trata de más: crear empresas asociadas en torno a proyectos comunes. Complejos contratos implican reparticiones duraderas de responsabilidades, asocian firmas y colectividades públicas. Empresas y colectividades se reparten los papeles y los riesgos. Ahora bien, esto no es sencillo ¿Quién sostendrá la deuda? ¿Están los riesgos bien repartidos? El derecho europeo no contempla estas cuestiones, ya que está obnubilado con el respeto a las normas de los mercados públicos; confunde la transparencia y la generalización de las licitaciones. Ahora bien, las PPP no son mercados públicos ni privatizaciones. No es preciso reglamentar indiscriminadamente. Por el contrario, es preciso que las colectividades locales, frecuentemente en asimetría de información, se doten de una capacidad de contractualización y de congestión. Es evidente que grandes proyectos de interés europeo no llegarán a puerto sin PPP. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otras instituciones financieras deberán asumir mejor su parte en la mutualización de recursos y la asunción de riesgo.

④ Un fenómeno emergente y apasionante es la toma de conciencia de estas problemáticas por las colectividades territoriales. Surgen fenómenos objetivos: la mundialización provoca la desterritorialización de actividades y por el contrario, nuevas localizaciones. El desarrollo de los servicios avoca la integración local a redes transfronterizas y, contradictoriamente, impone la proximidad. El problema de la cohesión económica, social, territorial está en plena renovación.

Desde Gran Bretaña a los países miembros de Europa del Este, las reformas de descentralización redistribuyen las responsabilidades hacia las colectividades territoriales. Al mismo tiempo, el Estado debe mantener su tutela: yo he visto en la República Checa a los electos locales quejarse del caos burocrático. Tienden hacia las asociaciones y las empresas para ayudarse a responder a las necesidades de la población. Deben desarrollar competencias, concebir sus relaciones con los usuarios y los proveedores. A la Unión le piden consejos y apoyo.

Desgraciadamente, los Estados miembros tienden a la renacionalización de las políticas regionales y rechazan el presupuesto necesario para el crecimiento de los fondos estructurales. Es indispensable un combate político para obstaculizarlos y realizar el objetivo de cohesión social y territorial establecido en la Estrategia de Lisboa. No me preocupó por las ciudades y las regiones más fuertes y competentes, ¿pero y las otras? Es preciso hacer participar a las redes europeas de comunidades y regiones, quienes deben mutualizar las experiencias y los proyectos, federar los esfuerzos.

Para concluir, resaltaría que antes de nada es preciso una directiva transversal para crear un mercado único de servicios. Al menos un plan de acción que repose sobre la voluntad de los actores, de los Estados y un *affectio societatis*.

Los que apelan contra la Comisión lo tienen fácil: Los Estados miembros constituyen el obstáculo principal.

Los que reclaman lo social y rechazan el mercado también lo tienen fácil. Las sociedades tienen necesidad de los dos. Ahora bien, los intereses de las diferentes naciones son distintos, y hace falta valor para reconocerlo. No es suficiente con exigir solidaridad y delegar la responsabilidad en los Estados o en la Unión: es preciso asumírselos. Los que se oponen a la libertad de circulación de las personas y a la reforma de las gestiones públicas vuelven la espalda a la solidaridad entre europeos.

En la difícil situación actual, no hay nada más importante que removilizar a la sociedad civil e intentar “formar sociedad en Europa”, ésta es la razón de ser de nuestra asociación Confrontations Europe.

La cultura del reparto no es una evidencia, se crea. Es preciso llegar a ser europeo mediante la educación, desde las escuelas. Es preciso llegar a ser europeo gracias a una movilidad en el mercado de trabajo europeo que permita mejorar considerablemente la competencia y la cualificación. Es necesario poder practicar el diálogo económico y social transfronterizo; participar en cooperaciones interregionales; acceder a redes de servicios transeuropeas.

Cuando se habla de «ciudadano europeo» no se ve todo ello, únicamente se piensa en la superficie de las cosas. Esta ciudadanía aún carece de fundamentos.

A las instituciones políticas solicitamos la creación de las condiciones sin las que es muy difícil a los europeos acercarse y vivir su relación. Cada uno debería poder inscribir sus proyectos de vida en un espacio común. Esta es la verdadera perspectiva política, que dará sentido al mercado y al derecho, tan difíciles de compartir.

LA DIRECTIVA RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR: ¿UNA ESTRATEGIA DE DEMONIZACIÓN INTERESADA?

JUAN JOSÉ ALVAREZ
Secretario General EUROBASK

1. Pocos textos normativos han sido objeto de tantos debates, de tanta “literatura” político-jurídica, de tanta utilización basada en tópicos no contrastados, de tanto recurso al temor infundado a la propagación desaforada de una especie de “dumping social”... consciente de tal polémica, y de la trascendencia que la misma ha tenido en el fracasado intento de aprobación y posterior entrada en vigor de la denominada “Constitución Europea”, EUROBASK decidió impulsar la celebración de una Jornada/Seminario que permitiera reflexionar desde la información, debatir desde el conocimiento... y abrir la puerta del diálogo a todos los actores implicados en la implantación de dicha Directiva. Y el resultado de tal encuentro se plasma en esta publicación, que permite servir como guía de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, y ya publicada en el DOCE de 27 de diciembre de 2006, conocida (también en esta diseñada campaña tuvo algo que ver la nominalización) como “Bolkestein” (en “honor” al ex comisario de Mercado Interior Frits Bolkestein), y relativa a los servicios en el mercado interior.

2. Estas breves reflexiones introductorias al ámbito troncal de las reflexiones aportadas por los expertos reunidos en torno a la convocatoria realizada por EUROBASK persiguen servir humildemente como hilo conductor del texto normativo ya en vigor, y que deberá ser incorporado a los respectivos Derechos internos de los Estados miembros antes del 28 de diciembre de 2009.
3. ¿Cómo lograr el equilibrio entre el objetivo de materializar la creación de un mercado competitivo de servicios y el de desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el seno de la Unión Europea, que hagan posible un alto nivel de empleo y de protección social? ¿Se trata realmente de objetivos inconciliables entre sí?
4. El sector servicios representa uno de los motores del crecimiento económico en la UE, y representa el 70% del PIB y de los puestos de trabajo en la mayoría de los Estados miembros. Parece evidente que la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios que proclamaba desde su redacción inicial el Tratado de Roma de 1957 no ha alcanzado idéntico nivel de desarrollo en las cuatro vertientes citadas. Y el sector de los servicios debe servir para profundizar en aquellas actividades que estén abiertas a la competencia, de forma que no sirva como pretexto para fomentar o consolidar liberalizaciones de servicios de interés económico general, ni privatizaciones de entidades públicas que presten este tipo de servicios.
5. Por ello, y con afán delimitador de su ámbito material de aplicación, la Directiva deja muy claros todos los sectores que quedan excluidos, es decir no adscritos a su operatividad normativa, entre los que cabe destacar: los servicios no económicos de interés general, los servicios financieros (tales como los bancarios, de crédito, de seguros y reaseguros, de pensiones, de empleo...), los servicios en el ámbito del transporte, los servicios sanitarios, los audiovisuales, las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública o los servicios sociales (relativos, por ejemplo, a la vivienda social), entre otros.
6. Se trata de una exhaustiva individualización que se ve completada, si cabe, por la doble afirmación (en positivo y en negativo) que se recoge en el artículo primero de la Directiva, y que se reproduce posteriormente en su articulado: por un lado, la ratio clave, el motor de la norma es la pretensión de establecer disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de servicios; y por otra parte, se subraya de forma expresa y tajante que la Directiva no afecta a ámbitos como el Derecho Penal, el Derecho Laboral ni el ejercicio de los derechos fundamentales.

7. Frente a los proyectos elaborados en su proceso de tramitación normativa, la Directiva no consagra la ya famosa regla (típicamente conflictual, en terminología propia del Derecho Internacional Privado) del *País de origen*. Las técnicas y valiosas definiciones propias de conceptos troncales que se contienen en el artículo cuarto de la norma permiten despejar suspicacias y dudas.
8. Y el corolario de toda esa batería de medidas correctoras frente a potenciales desviaciones desprotectoras de derechos subjetivos es el deber de todos los estados miembros de respetar el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos, debiendo asegurar la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio, siempre sujeto a requisitos o premisas vinculados a orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, entre otras.
9. La prohibición de discriminación y la adopción de medidas encaminadas a mejorar y consolidar la calidad de los servicios, el régimen de seguros y de garantías de responsabilidad profesional o las previsiones normativas en materia de resolución de litigios y de cooperación administrativa son otros elementos clave para el correcto entendimiento del alcance de la nueva normativa, que se suma a la dispersa y poco clara existente hasta el momento de su promulgación en este complejo y estratégico sector. Confiemos en que esta publicación contribuya a aportar parámetros de interpretación útiles para todos los operadores y ciudadanos comunitarios.

**EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN MUNDIAL DE LOS SERVICIOS EN
LA UE Y EL RETO DE LA EMIGRACIÓN DE LOS SERVICIOS A LOS
PAÍSES DE BAJO COSTO**

PASCAL KERNEIS

Director del European Services Forum (ESF)

Descargo de responsabilidad: este trabajo representa exclusivamente la opinión del autor. No representa la opinión del European Services Forum o sus miembros.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. ¿QUÉ ES EL EUROPEAN SERVICES FORUM?
2. IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS Y EL COMERCIO EN LOS SERVICIOS EN LA UE Y FUERA DE LA UE
 - 2.1. Comercio intra-UE e IDE
 - 2.2. La importancia del mercado trasatlántico
 - 2.3. El volumen de liberalización mundial de los servicios

3. LIBERALIZACIÓN MUNDIAL DE LOS SERVICIOS
 - 3.1. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios - GATS
 - 3.1.1 Definición del Comercio sobre los Servicios y modos de suministro
 - 3.1.2 Ideas falsas acerca del GATS
 - 3.1.3 El estado de las negociaciones sobre el GATS
 - 3.1.4. Beneficios de la liberalización bajo el GATS
 - 3.2. Liberalización a través de acuerdos comerciales bilaterales y regionales
 - 3.3. Liberalización de los servicios a través de la “liberalización autónoma”
 - 3.3.1. El ejemplo de la liberalización autónoma en los servicios de telecomunicaciones
 - 3.3.2. El impacto beneficioso de la OMC sobre la liberalización de los servicios de telecomunicaciones
 - 3.3.3. Los defectos de la “liberalización autónoma”
 - Publicidad para la liberalización
 - Certeza legal
4. EL IMPACTO EN LA UE DE LA LIBERALIZACIÓN MUNDIAL DE LOS SERVICIOS
 - 4.1 El reto de la emigración de los servicios a los países de bajo coste
 - 4.1.1 Los beneficios de la subcontratación externa (Offshore Outsourcing) en la UE
 - 4.1.2. Los beneficios de la subcontratación externa en los países de bajo coste
 - 4.2 El aumento de las inversiones directas extranjeras en la UE a través del “insourcing”
 - 4.3 El impacto en la UE de la liberalización de los servicios durante la Ronda Uruguay
 - 4.3.1. Los resultados de las negociaciones del GATS en la Ronda Uruguay
 - 4.3.2. El impacto sobre la UE
5. LOS EFECTOS POTENCIALES DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN LA UE
 - 5.1. La Directiva de Servicios
 - 5.2. El impacto de la directiva de servicios sobre el comercio internacional
 - 5.2.1. Aumento de las IDE entrantes en la UE
 - 5.2.2. Impacto sobre el comercio trasatlántico
 - 5.2.3. Impacto sobre el comercio mundial

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

Tras una rápida presentación del ESF (sección 2), este trabajo estudiará en primer lugar la importancia de los servicios en la economía europea y la importancia del comercio en los servicios para la Unión Europea en el mundo (sección 2). Esto nos llevará a analizar la importancia del comercio intra-UE, el enorme lugar del comercio transatlántico en el comercio de servicios, y el volumen de rápido crecimiento del mercado internacional y las inversiones en servicios. La única forma de comprender el impacto de la liberalización de los sectores de servicios en la UE es comprender, en primer lugar, los diferentes aspectos de esa liberalización (sección 3). En esta tercera sección, se evaluará cómo se ha producido la liberalización mundial de los servicios examinando, no sólo la liberación que se ha producido y se podría producir a través de la OMC, sino también a través de acuerdos comerciales bilaterales y regionales y también, algo que es mucho más importante, por medio de reformas unilaterales de los sectores de servicios. Una vez comprendido de forma exacta lo que significa la liberalización de los servicios mundiales, nos fijaremos en el impacto particular de esa liberalización sobre la UE. Este trabajo intentará demostrar que, al contrario de su tendencia parece indicar, la UE tiene en sus manos todas las herramientas para responder al reto de la emigración de los servicios a países de bajo coste. Incluso, intentará demostrar que la Directiva de Servicios será un instrumento adicional que permitirá a la Unión Europea afrontar el reto de modo que la UE aumente su competitividad.

1. ¿QUÉ ES EL EUROPEAN SERVICES FORUM?

El European Services Forum (ESF) es una organización que representa los intereses de las industrias de servicios europeas en el contexto de las negociaciones de servicio en la OMC (GATS).

El ESF está formado por 40 importantes empresas de servicios europeas, representadas por sus CEO en el Grupo Europeo de Líderes de Servicios y 40 federaciones de servicios europeas, que representan a 20 sectores de servicios. El ESF representa a la gran mayoría de las industrias de servicios europeas que tiene un interés directo en el suministro de servicios internacionales.

Las empresas miembros del ESF dan empleo a más de 3,5 millones de trabajadores, en más de 200 países, generando unos ingresos consolidados superiores a cincuenta mil millones de euros en 2005. Las federaciones europeas específicas del sector de servicios que son miembros del ESF, representan los intereses de más de 609 asociaciones comerciales nacionales, cuyas empresas miembros dan empleo a más de 50 millones de traba-

dores. Proporcionan servicios a cientos de millones de consumidores en Europa y en el mundo.

El ESF apoya una ronda amplia de las negociaciones de la OMC porque cree que los países tienen prioridades diferentes en las negociaciones de la OMC y, por lo tanto, se puede lograr un acuerdo sustancial sobre los servicios, sólo en el contexto de una ronda amplia de la OMC. Las negociaciones del GATS deberían garantizar, en un periodo transicional acordado cuando sea necesario, un acceso al mercado más amplio y un tratado nacional completo para los proveedores de servicios del exterior. El ESF está supervisando los aspectos de los servicios de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales que la UE está negociando con sus partners comerciales. Los acuerdos comerciales bilaterales libres deben seguir las normas del GATS y ser "GATS Plus". Sólo puede ser un complemento del sistema multilateral y no un sustituto.

Los miembros del EFS también ha seguido muy de cerca el debate sobre la Directiva de Servicios y han creado, junto con UNICE, la Confederación de Negocios Europeos, un conjunto de pensamientos informales conjuntos sobre el impacto (o falta de impacto) de la directiva en los sectores de servicios europeos, pero no se han desarrollado las reflexiones suficientes sobre las consecuencias que este texto podría implicar fuera de la EU y, en consecuencia, sobre las empresas de servicios de la UE.

2. IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS Y EL COMERCIO EN LOS SERVICIOS EN LA UE Y FUERA DE LA UE

Los servicios suponen más del 77% del PIB y el empleo en Europa¹. Eurostat calcula que la aportación del sector privado de servicios en el total de la economía del UE supone aproximadamente el 57%, lo que significa que los servicios públicos representarían el 20% de la economía de la UE. Entre 2000 y 2004, el último año para el que se dispone de cifras globales, se crearon más de 8 millones de empleos en el sector servicios en Europa, mientras se perdieron 2,8 millones en la industria y agricultura². El sector de servicios genera el 90% de los nuevos empleos en la EU15. Alemania e Italia son los dos únicos países europeos importantes en los que más del 25% de los trabajadores siguen fabricando cosas³. En Reino Unido, los servicios financieros y comerciales contribuyen más del doble a la economía británica que el total de las actividades de fabricación.

¹ Source : Eurostat, « European Facts and Figures 2005 » (77.2% GDP, 76.7% employment - includes public administration).

² « Employment in Europe 2005 », Comisión Europea (DG de Empleo y Asuntos Sociales).

³ Ibid.

En el comercio internacional, el **comercio de servicios** se considera con frecuencia la hermanita pobre. Es común la consideración de los servicios como no comerciables. El grado de regulación contribuye a esta limitación. Los mercados de servicios están más regulados que los mercados de bienes. Las dificultades en la evaluación de los servicios antes de la compra constituye una razón importante para esta diferencia. Los gobiernos han aplicado regulaciones para garantizar la calidad del suministro de servicios, por ejemplo, exigiendo cualificaciones profesionales mínimas.

El **Comercio de servicios exteriores** (es decir, fuera de la UE15) es también muy importante para la economía europea. En el segundo trimestre de 2006, la EU25 tuvo un déficit contable superior a 36 mil millones de euros⁴. Ese déficit podría haber sido mucho mayor de no haber incluido un extra de 11,5 mil millones de euros en comercio de servicios. De este modo, el balance de pagos de la Unión Europea depende cada día más de la exportación de servicios. El comercio de servicios europea representa un 26%⁵ del comercio total de la UE.

Una vía importante para medir la importancia de los servicios es observar las **inversiones directas extranjeras (IDE)**. En 2005, las IDE de la UE25 en países extra-UE-25 (salidas) ascendieron a 153 mil millones de euros, un 19% superior a la cifra de 2004 (129 mil millones de euros). Las entrada IDE desde países extra-UE-25 aumentaron de 57 mil millones de euros en 2004 a 70 mil millones de euros en 2005, un incremento del 23%⁶. Los estudios económicos del Banco Mundial realizan una evaluación de que alrededor del 60% de las IDE corresponden al sector de servicios. Esto, obviamente, varía anualmente dependiendo de los sectores en los que se producen las principales fusiones y compras. Esta cifra debe tenerse en mente cuando se consideran las cifras totales de IDE (*FDI en inglés*).

⁴ Eurostat, Database, « Current account - quarterly: Trade in services ».

⁵ Eurostat, « EU International Trade in Services 2004 », *Statistics in Focus*, August 2006.

⁶ Fuente: Eurostat - Statistics in Focus - 21/2006 - septiembre 2006.

2.1. Comercio intra-UE e IDE

Sin embargo, el papel de los servicios en el total del **comercio intra-UE** es mucho menor que su participación en la economía. Medida como participación del comercio intra-UE, supone sólo aproximadamente el 20%, es decir, que el comercio intra-UE en mercancías (productos agrícolas y no agrícolas) supone el 80%. Existen buenas razones para argumentar que comerciar con servicios resulta más difícil que hacerlo con mercancías, y el suministro de servicios necesita de la proximidad del proveedor con el consumidor.

Cuando observamos la participación del comercio intra-UE comparado con el comercio UE total, es decir, comercio dentro los países de la UE más comercio fuera de la UE, la participación del comercio intra-UE en servicios ha aumentado del 41% en 1985 al 54% en 2001⁷, lo cual demuestra que crece el comercio de servicios vendidos en la UE. Puede preverse un crecimiento de esta cifra cuando se aplique la Directiva de Servicios.

⁷ Fuente: Dutch Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) - Septiembre 2004

Sin embargo, a día de hoy, los proveedores de servicios encuentran con frecuencia obstáculos si desean exportar sus servicios a otros estados miembros de la UE, o cuando quieren establecer una filial en otros estados miembros de la UE. La Comisión Europea ha afirmado que estos impedimentos se deben, en un grado importante, a las regulaciones nacionales para los exportadores de servicios, para la inversión exterior en los servicios y para el producto en sí mismo. Las regulaciones se establecen principalmente para fines domésticos sin tener en consideración los intereses de los proveedores de servicios del exterior.

En 2005, los flujos de **IDE intra-UE 25** alcanzaron un valor de 340 mil millones de euros, un aumento del 81% con respecto a 2004⁸.

2.2. La importancia del mercado transatlántico

Cuando se analizan los mercados de servicios y se intenta estudiar el impacto en la UE de la liberalización mundial de los servicios, se debe diferenciar la relación UE/EEUU del resto del mundo. Estados Unidos es, con mucha diferencia, el principal partner comercial de la Unión Europea en el Comercio Internacional de Servicios (CIS). El volumen comercial entre los dos países superó los 220 mil millones de euros en 2003, es decir, alrededor del 35% de volumen total del CIS.

Comercio internacional de servicios UE-25 con estados no UE en 2003 (mil mill EUR)⁹

⁸ Fuente: Eurostat - Statistics in Focus - 21/2006 - septiembre 2006.

⁹ Fuente: Eurostat.

El comercio de EE.UU. y el gobierno de ese país han apoyado con decisión una liberalización de los mercados de servicios de la UE, según lo propuesto por la Comisión. Dada la profundidad y el grado de la integración transatlántica a través del comercio y la inversión exterior, es fácil comprender la razón por la que las empresas de EE.UU. con filiales en Europa tienen un elevado interés en un mercado más integrado en las industrias de servicios de la UE. Los proveedores, así como los usuarios de servicios, se beneficiarán de un desarrollo de este tipo.

Con frecuencia, se subestima el grado de esta integración comercial transatlántica. De hecho, es bastante alta. Quinlan informa de que las filiales extranjeras de EE.UU. obtienen casi la mitad de sus beneficios globales totales en Europa. En 2000, las ventas de esas empresas en los mercados de la UE superaron un trillón de dólares y unos beneficios de 300 mil millones de dólares, mientras el empleo en esas empresas se situó alrededor de los cuatro millones, con una generalización de actividades de I+D. Sólo en servicios, las filiales de EE.UU. lograron un récord de ventas en 2002 con 212 mil millones de dólares, casi dos veces más que las exportaciones de esos servicios de Estados Unidos a la UE el mismo año¹⁰. Reino Unido supone casi la mitad de la participación de las ventas de las filiales extranjeras de EE.UU., seguido de Alemania y Francia, con una participación aproximada del nueve por ciento, con Países Bajos con siete e Italia un cuatro por ciento. Por industria, las ventas de servicios de TI alcanzaron más de 40 mil millones de dólares, servicios inmobiliarios aproximadamente diez mil millones y comercio mayorista por un valor aproximado de 15 mil millones de dólares, en otras palabras, las industrias sujetas a la Directiva de Servicios representaron no menos de 65 mil millones de dólares de ventas de las filiales exteriores de EE.UU. Hamilton y Quinan destacan que las barreras al comercio son particularmente elevadas en el lado europeo en cuanto servicios contables, marítimos y legales, con dos de cada tres industrias bajo el alcance de la Directiva¹¹.

La tendencia de las ventas de las filiales extranjeras ha sido muy fuerte y es probable que no varíe. Debe destacarse que el crecimiento del comercio y las ventas en la otra dirección también ha sido elevado. Las ventas de servicios de las filiales de la UE en Estados Unidos y las importaciones de servicios de EE.UU. desde Europa son incluso más elevadas. Las ventas de las filiales se situaron aproximadamente en 250 mil millones

¹⁰ Quinlan, Joseph P. *Drifting Apart or Growing Together? The Primacy of the Transatlantic Economy*. Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2003.

¹¹ Hamilton y Quinan, "The sleeping Giant: Services in the Transatlantic Economy" in Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University, 2005 – 39-49; Washington, D.C.

en 2001, con unas importaciones aproximadas de 100 mil millones de dólares. Las empresas británicas lograron una participación del 25 por ciento o ventas por valor de 269 mil millones de dólares en 2002, mientras las empresas alemanas y francesas alcanzaron un 16 por ciento, en cada caso. De nuevo, más de 60 mil millones de dólares de estas ventas se originaron desde industrias sujetas a las Directiva.

En cuanto a IDE en 2005, EE.UU. fue el destino más importante (26,1 mil millones de dólares - 17,1%) y así como inversor (17,5 mil millones de dólares - 25%) en la UE 25¹². Alrededor del 60% de estas inversiones se realizan en el sector de servicios.

Por lo tanto, queda claro que el impacto de la Directiva de Servicios, así como el impacto de la liberalización de la liberalización de los servicios a través de las negociaciones del GATS se verá reflejado en la relación transatlántica¹³.

¹² Eurostat – Statistics in Focus – 21/2006 – septiembre 2006.

¹³ See in particular « *The EU services directive: Nightmare or opportunity ? Implications for transatlantic business* » – Deutsch, Frank & Gornig, American Institute for contemporary German Studies – John Hopkins University.

2.3. El volumen de liberalización mundial de los servicios

Según la OMC, el comercio mundial total (mercancías y servicios) alcanzó 11 032 mil millones de dólares. El comercio internacional en servicios alcanzó 2125 mil millones de dólares en 2004, mientras el comercio total de mercancías ascendió a 8907 mil millones de dólares, incluidos 783 mil millones de dólares de productos agrícolas (8,8% de mercancías totales y 7% del comercio global)¹⁴. Por lo tanto, la participación de los servicios en el mercado mundial es del 23,8%.

La UE 25 es, con diferencia, el principal importador y exportador de servicios. La participación de la EU25 en el comercio mundial de servicios (importaciones y exportaciones) alcanzó el 26,4% en 2004¹⁵. La participación de EE.UU: alcanza el 18,9%. Estos dos bloques representan el 45,3% del volumen global en el comercio de servicios, mientras el resto del mundo supone el 54,7%. Las cifras de la UE explican por sí mismas la importancia del comercio de servicios en la UE.

¹⁴ *Source: International Trade Statistics 2005 - WTO*

¹⁵ Fuente: OMC, Eurostat y EC-DG Trade

3. LIBERALIZACIÓN MUNDIAL DE LOS SERVICIOS

Antes de considerar la liberalización mundial de los servicios en la actualidad, es importante comprender cómo se realiza, principalmente a través de las negociaciones del GATS, pero no sólo se hace de este modo. Una parte importante también proviene de acuerdos bilaterales, y la mayor liberalización de servicios se ha realizado a través de una liberalización autónoma, en las que los gobiernos han decidido, de forma unilateral, abrir el mercado a los proveedores extranjeros para atraer inversiones extranjeras directas y aumentar la competencia.

3.1. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios - GATS

En la actualidad, nadie puede afirmar que exista una liberalización mundial real de los servicios. Los compromisos adquiridos por los miembros de la OMC en el curso de la Ronda Uruguay, que finalizó en 1994, de hecho, han tenido como resultado una liberalización bastante pobre, excepto en los servicios relacionados con los servicios. El progreso más aceptable se ha logrado en acuerdos de servicios de telecomunicaciones firmados en febrero de 1997 y en servicios financieros firmados en diciembre de 1997. Estos dos acuerdos son parte integral de la Ronda Uruguay.

Y debemos ser muy claros. La primera ronda de las negociaciones del GATS no creó mucha “liberalización mundial en los servicios”. La Ronda Uruguay fue la primera vez en la que se negociaron los servicios, y este hecho ha creado un importante debate desde 1986. El principal beneficio de la Ronda Uruguay para los sectores de los servicios es, en primer lugar, la adopción del Tratado GATS en sí mismo (“Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios” GATS). Ha establecido la base del comercio en el principio de las negociaciones de servicios. Pero los principios GATS, incluso siendo aplicables a todos los miembros de la OMC, no significan nada si los países han aceptado compromisos concretos para vincular bajo las normas de la OMC la eliminación o restricciones en sus limitaciones para el acceso al mercado y de tratamiento nacional para los proveedores de servicios extranjeros.

3.1.1 Definición del Comercio sobre los Servicios y modos de suministro

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) es relativamente nuevo. Entró en vigor en enero de 1995, como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay para determinar la extensión del sistema comercial multilateral para los servicios. Con la intención de lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado,

en virtud del Artículo XIX del GATS, los miembros de la OMC se comprometen a participar en rondas posteriores de negociaciones de los servicios. La primera ronda comenzó en enero de 2000 (véase más adelante).

La definición del comercio de servicios bajo el GATS tiene cuatro puntos, dependiendo de la presencia territorial del proveedor y el consumidor en el momento de la transacción. En virtud del Artículo I.2, el GATS cubre los servicios suministrados:

- a. desde el territorio de un Miembro al territorio del otro Miembro (Modo 1 - comercio transfronterizo);
- b. en el territorio de un Miembro al consumidor de servicios de cualquier otro Miembro (Modo 2 - Consumo en el exterior);
- c. por un proveedor de servicios de un Miembro, a través de la presencia comercial, en el territorio de cualquier otro Miembro (Modo 3 - Presencia comercial);
y
- d. por un proveedor de servicios de un Miembro, a través de la presencia de personas físicas en el territorio de cualquier otro Miembro (Modo 4 - Presencia de personas físicas).

La definición anterior es significativamente más amplia que el concepto de balance de pagos (BOP) del comercio de servicios. Aunque el BOP se centra en la residencia más que en la nacionalidad, es decir, un servicio se exporta si se comercia entre residentes y no residentes, ciertas transacciones bajo el GATS, en particular en el caso del modo 3, incluyen normalmente sólo a residentes del país afectado.

Pueden existir vínculos comerciales entre los cuatro modos de suministro. Por ejemplo, una empresa extranjera establecida bajo el modo 3 en un país A puede emplear trabajadores de países B (modo 4) para exportar servicios transfronterizos a países B, C, etc. De forma similar, las visitas de negocios en A (modo 4) pueden ser necesarias para complementar los suministros transfronterizos en ese país (modo 1) o actualizar la capacidad de una oficina local (modo 3).

3.1.2. Ideas falsas acerca del GATS

Los representantes de la sociedad civil han expresado en numerosas ocasiones su preocupación por las implicaciones de las normas del GATS. Tales preocupaciones giran, entre otras cosas, alrededor del impacto percibido del Acuerdo sobre la capacidad de los

gobiernos para regular socialmente los servicios y garantizar un acceso equitativo a través de las regiones y grupos de población. Se ha alegado que el concepto de liberalización progresiva, combinado con la comercialización de algunos servicios públicos en países individuales, podría tener como resultado el sometimiento de las actividades gubernamentales clave a disciplinas (multilaterales) externas. Se han producido algunas determinaciones de que el Acuerdo es opuesto a las nociones básicas de la soberanía nacional, y hace que los gobiernos se nieguen a liberalizar el acceso y/o aceptar las limitaciones de programas de subvenciones con motivaciones sociales. Aunque algunas de estas reclamaciones pueden estar basadas en unos temores infundados e impulsados, por ejemplo, por los intereses de los respectivos sectores, la complejidad del GATS y la ausencia, en áreas potencialmente relevantes, de las interpretaciones legales de las autoridades pueden añadir un grado de incertidumbre.

En respuesta a ello, la Secretaría de la OMC, ha redactado, o contribuido a su redacción, varias publicaciones que explican la estructura y el funcionamiento del Acuerdo y, al mismo tiempo, desmontan los mitos comerciales más frecuentes.

En primer lugar, debemos reiterar uno de los conceptos clave del Acuerdo, la distinción entre la liberalización y la desregulación de los servicios. Las regulaciones domésticas no se consideran barreras al acceso al mercado y el tratamiento nacional bajo el GATS y, por lo tanto, no están sometidas a negociaciones comerciales. Ningún miembro de la OMC ha cuestionado nunca este concepto básico. Además, existen varias cláusulas de exención en el Acuerdo, incluidos los Artículos XII, XIV y XIVbis, que permiten a los gobiernos ignorar sus obligaciones en las circunstancias especificadas con la idea, por ejemplo, de proteger la seguridad pública, la vida y la salud. La Secretaría no tiene constancia de ningún caso hasta la fecha en el que las disposiciones se hayan considerado insuficientes para cubrir intereses normativos legítimos.

Si un Miembro considera la necesidad de eliminar o modificar su acceso al mercado y las obligaciones de tratamiento nacional en un sector dado, se dispone de procedimientos bajo el Artículo XXI. A solicitud de los socios comerciales afectados, se solicita al Miembro modificador que negocie cualquier ajuste compensatorio necesarios y, si no soluciona, que acepte un arbitraje. Estos procedimientos sólo se han invocado recientemente, más de ocho años después de la entrada en vigor del Acuerdo. A su vez, este hecho refleja el alcance continuado de la flexibilidad política, a pesar de la existencia de compromisos programados, en circunstancias críticas.

Los servicios proporcionados en el ejercicio de la autoridad gubernamental están totalmente exentos de cobertura. No se prevé ningún cambio en la próxima ronda. Las

Directrices y Procedimientos de Negociación estipulan de forma explícita que se respetarán la estructura y principios existentes del GATS. Además, no existe evidencia hasta la fecha de que la coexistencia de los suministros públicos y privados en el mismo sector pueda haber debilitado los servicios gubernamentales bajo el Artículo I:3. Los miembros no han encontrado aparentemente ningún problema a este respecto.

El consenso es el principio básico de la toma de decisiones en la OMC. Al igual que el GATT o el Acuerdo TRIPS, el GATS no supone ningún riesgo para la soberanía nacional. Simplemente, es imposible en las negociaciones dentro del ámbito de la OMC retirar el voto a un miembro y/o someterlo a disciplinas que no está dispuesto a aceptar. Además, merece la pena tener en cuenta que, como último recurso, nada puede evitar que un gobierno frustrado abandone la Organización. Sin embargo, esto no ha ocurrido hasta la fecha. Por el contrario, la pertenencia al GATT/OMC sigue resultando bastante atractiva. Desde la conclusión de la Ronda Tokio en 1979, ha aumentado aproximadamente en la mitad hasta casi 150 Miembros en la actualidad, y mucho más gobiernos han solicitado su acceso.

3.1.3. El estado de las negociaciones sobre el GATS

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) es el primer acuerdo comercial multilateral que cubre el comercio en los servicios y el acuerdo supuso uno de los principales logros de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. El GATS ha establecido unas “normas básicas del juego” que son predecibles y que se aplican a todos los países. El acuerdo se basa en los principios de transparencia y no discriminación (el principio MFN 1), que es el igual tratamiento para todos los países, sin importar su participación en el comercio mundial o su nivel de desarrollo.

Pero, a pesar de la creciente importancia doméstica e internacional de los servicios y el reconocimiento mundial de su importancia, los esfuerzos para aprovechar los beneficios de mercados de servicios más abiertos han quedado muy rezagados con respecto a la apertura de los mercados mundiales de mercancías. La Ronda Uruguay, a pesar de su éxito en el desarrollo de normas comerciales para los servicios, tuvo menos éxito en la creación de oportunidades de acceso a nuevos mercados.

Sin embargo, figura escrito en el GATS el compromiso para iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales en 2000 y, en consecuencia, se lanzó una nueva ronda de las negociaciones de servicios a inicios de 2000, a pesar del fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle en noviembre de 1999.

Las negociaciones se realizan a través del intercambio de “solicitudes” y “ofertas” de una naturaleza esencialmente bilateral, aunque los resultados finales se aplicarán sobre la base MFN¹⁶. En la Conferencia Ministerial de Doha, Qatar, en noviembre de 2001, los Ministros de Comercio acordaron una agenda para las negociaciones en curso para los servicios y, al mismo tiempo, pusieron estas negociaciones bajo la nueva ronda comercial multilateral denominada **Agenda de desarrollo de Doha** y ahora pueden formar parte del “compromiso único”¹⁷. La Declaración de Doha estableció la entrega de solicitudes iniciales de servicios para el 30 de junio de 2002 y para la presentación de ofertas iniciales a otros miembros para el 31 de marzo de 2003.

En julio de 2002, la UE presentó sus **solicitudes iniciales** para mejorar el acceso al mercado a los 109 Miembros de la OMC. Muchos otros países pusieron sus solicitudes sobre la mesa. La Declaración de Doha también establecía la presentación de ofertas iniciales a otros miembros para el 31 de marzo de 2003. Sin embargo, muy pocos países respetaron los plazos.

Las negociaciones de los servicios bajo la DDA se han visto inevitablemente afectada por la ralentización general de las negociaciones, tras el fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún en septiembre de 2003. Son demasiado los Miembros que todavía deben entregar sus ofertas, entre ellos, un número importante de países en desarrollo. Además, una evaluación crítica de las otras 50 ofertas de servicios en la actualidad sobre la mesa, revela que la calidad de las ofertas iniciales es muy variada con muchas ofertas que aportan pocas o ninguna mejora. Antes del 31 de marzo de 2003 y el 14 de marzo de 2006, los Miembros han entregado sólo 69 ofertas iniciales, incluidas algunas llegada en ¡abril de 2006!

La decisión del “Programa de trabajo de la agenda de Doha” (el “paquete julio”) llegó al Consejo General de la OMC el 1 de agosto de 2004, y ha inyectado nuevos ímpetus a las negociaciones de los servicios y ha establecido un proceso para la mejora de la calidad de las ofertas entregadas. El texto solicita la **presentación de ofertas revisadas para mayo de 2005** y, para los Miembros que no lo hayan hecho todavía, la presentación de las ofertas lo antes posible.

¹⁶ El principio de “nación más favorecida” supone una prohibición, en principio, de acuerdos preferenciales entre grupos de Miembros en sectores individuales o de disposiciones de reciprocidad que evitan el acceso a los socios comerciales, concediendo un tratamiento similar.

¹⁷ El “compromiso único” significa que virtualmente cada elemento de negociación es parte de un paquete completo y visible y no se puede acordar por separado o, en otras palabras, “no se puede acordar nada hasta que se haya acordado todo.”

Estaba claro que el elevado desequilibrio en la calidad de las ofertas presentada para finales de 2004 no era sostenible, y sólo si la calidad global de las ofertas puede mejorarse, podrán tener éxito las negociaciones y obtenerse resultados apreciables en el entorno comercial para los servicios. Al mismo tiempo, más países deben entrar en formar parte de las negociaciones y los países que no hayan entregado ofertas, deberían hacerlo.

Con todos estos hechos en mente, el 24 de enero de 2005, la UE presentó unas **solicitudes revisadas** para una mejora en el acceso al mercado de servicios a los restantes miembros de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra. Estas solicitudes no eran un paso obligatorio en las negociaciones, pero la UE intentaba así poner presión sobre las Negociaciones del GATT. Estaban dirigidas a los sectores siguientes: servicios profesionales, otros servicios comerciales, telecomunicaciones, servicios postales y de mensajería, distribución, construcción y servicios de ingeniería relacionados, servicios financieros, servicios medioambientales, turismo, servicios de agencias de noticias, transporte y servicios de energía.

La “Oferta revisada condicional para servicios de la CE y sus Estados Miembros” se presentó en Ginebra el 1 de junio de 2005. Muchos países “Amigos de los servicios” hicieron lo mismo. Pero quedó mucho más claro en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005 que sólo un grupo reducido de países está preparado para jugar un papel activo en las negociaciones del GATS. Por lo tanto, en Hong Kong se decidió permitir a los países dispuestos en “las negociaciones de las solicitudes-ofertas sobre una base plurilateral de acuerdo con los principios del GATS y las Directrices y Procedimientos para la Negociaciones del comercio de servicios”¹⁸. Además, se estableció una nueva agenda, en la que a) los Grupos de Miembros que presenten solicitudes plurilaterales solicitan a otros Miembros la entrega de sus solicitudes para el 28 de febrero de 2006 o, de lo contrario, lo antes posible; b) **la segunda ronda de ofertas revisadas se entregará para el 31 de octubre de 2006**. Las negociaciones de la DDA deberían finalizar para finales de 2006.

Sin embargo, **las negociaciones se suspendieron en julio de 2006**. Aunque no llegó a discutirse en una reunión entre el G6 (Australia, Brasil, UE India, Japón y EE.UU.), y debido al “principio de compromiso único”, la suspensión cubre las negociaciones del acceso al mercado de servicios, así como las negociaciones sobre regulaciones domésticas y normas GATS.

¹⁸ § 7 del Anexo de la Declaración Ministerial de la OMC de Hong Kong

Desde el 19 de mayo de 2005 hasta el 31 de enero de 2006, los Miembros han entregado **29 ofertas revisadas**: Australia; Bahrein; Brasil; Chile; China; Taiwan; Colombia; Egipto; Comunidades Europeas y sus estados miembros; Honduras; Hong Kong, China; Islandia; India; Japón; Corea; Liechtenstein; Macao, China; Malaisia; México; Nueva Zelanda; Noruega; Perú; Singapur; Surinam; Suiza; Tailandia; Turquía; Estados Unidos y Uruguay.

3.1.4. Beneficios de la liberalización bajo el GATS

Además de los servicios comerciales y las telecomunicaciones, las actuales negociaciones de los servicios DDA han producido hasta ahora pocos compromisos en cuanto a la liberalización de servicios, a diferencia de los compromisos para aumentar la protección, tanto en los países desarrollados como aquellos en desarrollo. La mejora de los niveles de limitaciones es siempre bienvenida por las empresas, porque les proporciona una mayor seguridad legal para sus inversiones. Pero no es suficiente. La limitación del nivel de prácticas actual debería ser el punto de inicio de las negociaciones. Por supuesto, la liberalización es el objetivo de los actuales intercambios bajo el GATS. Las expectativas del sector privado pasan claramente por la obtención de nuevas oportunidades comerciales.

El Banco Mundial, en su informe *Perspectivas Económicas Globales* de 2002, calculaba, en lo que se consideran estimaciones conservadoras, que la apertura de los mercados de servicios de los países en desarrollo podría aumentar los ingresos aproximadamente en 900 mil millones de dólares anuales, una cifra aproximadamente 4,5 veces mayor que las ganancias de la liberalización en el comercio de mercancías. El Banco destacaba que los servicios que un papel creciente en todas las economías según se desarrollan, beneficiando al consumidor (más posibilidades de elección, mejor precio) y por su importancia como medio hacia una economía moderna eficaz. La liberalización de los servicios también ha quedado muy por detrás de la liberalización de mercancías.

Los servicios tienen más probabilidades de generar inversiones IDE. No es ninguna casualidad que los servicios supongan un 60% de las IDE. Esto se debe a que muchos servicios, sirvan como ejemplo los seguros de automóvil y servicios legales, dependen de la presencia local para garantizar un servicio efectivo y de una entrada extranjera para garantizar la calidad y el desarrollo de productos. Una inversión en servicios incluye en muchos casos una joint venture con un socio local, al menos al inicio de las operaciones, porque tiene sentido desde el punto de vista comercial (por ejemplo, los servicios minoristas y de distribución, requieren un conocimiento detallado del mercado local), o porque así lo requiere el gobierno anfitrión. Sin embargo, la inversión de servicios en muchos sectores,

para ser totalmente eficaz requiere la posibilidad, al menos a medio plazo, para poder controlar las operaciones. La propiedad mayoritaria, e incluso en su totalidad, es el único modo de que disponen las empresas de servicio de garantizar que mantienen el control de su principal activo, es decir, su propia innovación, experiencia en la gestión y know-how. Normalmente, las inversiones de servicio se realizan a largo plazo. Estas inversiones generan empleo y transferencia de tecnología. Los compromisos bajo el Modo 3 del GATS, relacionados con las EDI, ayudan a atraer inversión debido a la tranquilidad que otorga al inversor que las normas a las que se compromete el Gobierno no vayan a cambiar. El desarrollo del comercio electrónico requiere seguridad en las transferencias de datos: los compromisos en las limitaciones de las disposiciones de servicios transfronterizos (Modo 1) aumentará las garantías legales de las operaciones y atraerán más inversiones. Los movimientos temporales mejores y más rápidos para la participación de personal altamente cualificado en las presencias intra-corporativas o los con los clientes de la empresa (Modo 4) reforzarán el comercio internacional de servicios.

3.2. Liberalización a través de acuerdos comerciales bilaterales y regionales

Las negociaciones de servicios en la OMC no son el único instrumento que puede ofrecer la liberalización del sector de servicios. El número de **acuerdos comerciales preferenciales (ACP)** ha aumentado de forma constante desde el nacimiento de la OMC en 1995. Aparte de Mongolia, todos los miembros de la OCM pertenecen a un ACP, de una forma u otra. A fecha de 15 de junio de 2006, **197** ACPs han sido notificados al GATT/OMC desde 1947 bajo el artículo XXIV del GATT, la Cláusula de Autorización (o Artículo V del GATS); **106** de estos acuerdos han sido notificados desde 2000, incluidos **80 desde 2002**, es decir, tras las negociaciones de la Ronda Doha.

Es cierto que los ACP que incluyen servicios son más recientes. Debido a que las normas comerciales sobre servicios son un fenómeno más reciente (el acuerdo de libre comercio Canadá - EE.UU. en 1989 y el GATS de 1995 fueron los precursores clave), es comprensible que sólo se hayan notificado 36 nuevos ACP bajo el Artículo V del GATS.

Sin embargo, las notificaciones para los acuerdos de servicios han crecido con mayor rapidez que otras: 29 de estos acuerdos (más de 3/4) se han notificado desde el inicio de las negociaciones de servicios de la OMC en 2000, de los cuales 10 se firmaron en 2005-2006 y 12 en 2003-2004, durante las fases clave de la Ronda Doha.

Recientemente, se han intentado cerrar varios acuerdos, pero están a la espera de su ratificación (por ejemplo, acuerdos de EE.UU con Perú y Colombia). Otros han entrado en vigor recientemente pero no se han definido todavía (por ejemplo, Mercosur). Todavía

hay más en fase de negociación o consideración, con diferentes expectativas, por ejemplo, Japón-Filipinas, EE.UU.-Malasia, EE.UU.-Corea.

La Unión Europea también ha iniciado en 2005 negociaciones bilaterales con 9 países vecinos del área Mediterránea para “comercio en servicios e inversiones”.

La División de Investigaciones Económicas y Estadística de la Secretaría de la OMC publicó recientemente un informe sobre “Liberalización de servicios en la nueva generación de Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP)”: ¿Cuánto más lejos que el GATS?”¹⁹

El trabajo de la OMC proporciona una amplia perspectiva de los compromisos de liberalización de servicios en la nueva generación de ACP, en comparación con los compromisos GATS y las ofertas de la Ronda Doha. El informe estudia los compromisos adquiridos por 29 Miembros de la OMC (considerando al CE uno) bajo el modo 1 (suministros transfronterizos) y modo 3 (presencia comercial) en **28 ACPs negociados desde 2000**. El trabajo representa un análisis general desde perspectivas transfronterizas y sectoriales, y también examina más detalladamente los compromisos GATS+ en diferentes sectores clave (audiovisual, distribución, educación, financiero, profesional, y telecomunicaciones).

El resultado de la investigación muestra que los ACP han generado **mejoras significativas** en los países participantes en compromisos existentes:

- La amplitud de los compromisos es impresionante, con muchas prácticas de vinculaciones en diferentes sectores. También se cubren sectores que, con frecuencia, no atraen muchos compromisos en el GATS (por ejemplo, el sector postal). Como valor medio, el 35% de los subsectores ha mejorado o adquirido nuevos compromisos para el modo 1 y el 41% para el modo 3.
- La profundidad de los compromisos es también, en muchos casos, destacable cuando se compara con las ofertas GATS pero la profundidad es muy variable en los diferentes acuerdos, países y sectores. Existe un número considerable de nuevos compromisos de liberalización, que incluyen la desregulación.

¹⁹ “Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS?” – WTO Geneva - Staff Working Paper ERSD-2006-07 - September 2006.

- Los acuerdos de EE.UU. son, con diferencia, los más exitosos con “pasos de gigante” en la cobertura de sectores en M1 y M3 y muchos compromisos en cuanto a profundidad. Sin EE.UU., las cifras serían mucho menos significativas.
- Los acuerdos de EE.UU. con México y Chile, son relativamente importantes pero, en los únicos acuerdos directamente comparables, con Chile, de nuevo Estados Unidos ha conseguido más en servicios profesionales, telecomunicaciones y financieros.
- India, Malasia, Tailandia y Corea, países objetivo de la UE, han hecho relativamente poco. Malasia ha mejorado la cobertura en un 2% del total de los subsectores. India, en su acuerdo con Singapur ha progresado en las áreas comprometidas hasta ahora, pero ha sido algo generalmente incremental. La excepción más importante es Singapur, que ha realizado progresos en servicios legales, comerciales, mensajería, marítimos, telecomunicaciones básicas, minorista, transporte aéreo y financieros.
- Los acuerdos que utilizan un enfoque de lista negativa han mostrado más liberalización que los que utilizan listas positivas. En un cierto grado, una reflexión de que EE.UU. siempre los utiliza, pero los países que utilizaron ambos enfoques en diferentes acuerdos, en general, cerraron más acuerdos con la lista negativa. La naturaleza exacta del enfoque de lista negativa es importante para garantizar que todos los modos de suministro se tratan del mismo modo.

3.3. Liberalización de los servicios a través de la “liberalización autónoma”

No es muy conocido que la mayor parte de la liberalización existente en los sectores de servicios en todo el mundo se realizó a través de “liberalización autónoma”. Las autoridades nacionales de un país tomaron la **iniciativa sobre una base unilateral**, para reformar sus diferentes sectores de servicios para mejorar la competencia. Debe destacarse que la liberalización no significa privatización. Es cierto que la privatización precedía con frecuencia a la liberalización, en particular en la infraestructura relacionada con servicios como servicios de telecomunicación, servicios de transporte, servicios relacionados con energía, servicios postales, etc. Pero la liberalización debe entenderse por el hecho de que un país decida abrir su mercado a los competidores privados. Esto significa que un operador monopolístico en ejercicio o histórico, aunque todavía es posible que pueda ser una sociedad propiedad del estado, tiene que compartir el mercado con sus competidores. La liberalización puede realizarse sólo a nivel nacional, es decir, abriendo el mercado sólo a los nuevos jugadores nacionales. Sin embargo, muchos países que aprovechan la reforma de la liberalización, deciden al mismo tiempo abrir el mercado a los competidores extranjeros. Las finalidades de tal apertura son múltiples, pero impulsadas

esencialmente por la determinación para **atraer inversión extranjera directa** y acelerar los beneficios de la liberalización motivando la transferencia de know-how y la experiencia, además de la tecnología.

Por supuesto, la liberalización puede tener pérdidas a corto plazo para los proveedores de servicios locales que tienen una menor eficacia y dificultades para enfrentarse a la competencia extranjera. Pero, ¿merecen sobrevivir si están ofreciendo un servicio deficiente a los consumidores y no pueden adaptarse? Los proveedores más eficaces tendrán éxito, adquirirán conocimientos y, en muchos casos, se unirán a socios del extranjero.

Sin embargo, no es deseable la liberalización sin una regulación adecuada. Los regímenes regulatorios de buena calidad son de mucho más interés para el negocio y los consumidores. No es de interés para los proveedores de servicios que tienen sistemas regulatorios impredecibles, inadecuados o inefectivos en sectores en los que es necesaria una regulación prudencial para garantizar el correcto funcionamiento del sector. Al mismo tiempo, la regulación necesita evitar la falta o exceso (por ejemplo, cuando son necesarios varios meses para registrar una nueva empresa), o las actividades regulatorias que funcionan de forma satisfactoria sin esas regulaciones, porque sirve para trabajar contra los intereses de los proveedores de servicios y sus clientes.

3.3.1. El ejemplo de la liberalización autónoma en los servicios de telecomunicaciones

El sector de telecomunicaciones es importante para el desarrollo del sector ICT, y uno de sus componentes cruciales, porque sirve al desarrollo del total de la economía.

La liberalización del sector tiene el potencial para facilitar un cambio de paso en la infraestructura de ICT de los países en desarrollo, así como los países desarrollados y, por lo tanto, mejorar su estado económico y social. Típicamente, la liberalización puede tener resultados tales como:

- *atraer y aumentar la inversión en el sector*

Una apertura del mercado cuidadosamente planificada, realizada en un modo abierto o transparente, permite predecir el mercado, algo que atrae al sector a inversores potenciales. De hecho, los inversores recelan de las situaciones en las que hay una falta de claridad regulatoria y transparencia: desean un clima de inversión estable. Las normas esenciales que gobiernan la infraestructura regulatoria y económica deben establecerse, en cuanto a la participación del sector privado, la competencia del mercado y la creación de

un regulador independiente. En detalle, las regulaciones pueden estar dirigidas al régimen de licencias, prácticas competitivas (incluidos los derechos y obligaciones de los diferentes participantes del mercado), políticas de precios, e interconexión con los obligaciones en ejercicio y universales.

- *acceso universal a los servicios*

La liberalización también se puede usar de forma indirecta para lograr objetivos del acceso universal a los servicios. La inversión privada y la competencia en el sector de telecomunicaciones suelen tener como resultado un incremento en el suministro de infraestructuras y servicios. Pero lo importantes e innovadores enfoques para la reforma del sector también garantizan que no se olviden los grupos de las regiones marginales, sin ahuyentar automáticamente a los inversores. Como parte de la reforma regulatoria, las restricciones en el alcance de los servicios liberalizados en el número de los participantes a los que se ha permitido ofrecer servicios específicos a cambio de la entrada en el mercado, puede dar forma al cumplimiento de los objetivos de servicios universales, como el crecimiento de la teledensidad y el desarrollo de infraestructuras. Por ejemplo, en Hungría, el gobierno concedió licencias a nuevos participantes con la condición de que cumplieran los objetivos de un 15.5% anual en líneas fijas y cumplir con un 90% de la demanda de líneas de los clientes en seis meses.

- *desarrollo de infraestructuras, particularmente el aumento de teledensidad y mejoras de la calidad de servicio*

Incluso sin una regulación específica, el proceso de liberalización de los años 1990 ha animado al capital privado a invertir en servicios y tecnología, aumentando la teledensidad, eliminando o reduciendo de forma drástica las listas de espera, mejorando la disponibilidad de la red y calidad global del servicio. La competencia entre operadoras ha impulsado este desarrollo, y se ha reforzado con la introducción (beneficios indirectos) de nuevas tecnologías, como la móvil. De hecho, la liberalización de servicios específicos puede tener beneficios muy amplios. La apertura del sector móvil puede ayudar a desarrollar el acceso del usuario final a servicios de telefonía; Marruecos en un ejemplo perfecto, donde se disparó la teledensidad cuando se introdujo la competencia en el sector móvil.

Los servicios móviles también puede llevar la telefonía a las áreas rurales, con costes mucho más bajos que la instalación de la infraestructura fija. Colombia puede servir para ilustrar este caso: allí, las líneas fijas rurales están conectadas con las estaciones base

GSM locales, del mismo modo que los terminales móviles, lo cual significa una red más barata y segura.

- *elección del consumidor y precios*

Al final, los consumidores serán los principales beneficiados de la liberalización. Esto es cierto en cuanto a la calidad y disponibilidad de los servicios, según se ha destacado anteriormente, pero también simplemente porque les proporciona la posibilidad de elegir el uso del servicio y el proveedor más adecuado a sus necesidades, con el precio más competitivo. La competencia entre las portadoras y las operadoras alternativas alienta la inversión adicional. Esto tiene como resultado la mejora del servicio y, durante los últimos 10 años, las cifras de la OCDE muestran una marcada reducción en los precios: los precios de las llamadas internacionales en los países de la OCDE (incluidos aquellos en los que se ha producido una liberalización total se han reducido en un 73% desde inicios de los años 90).

3.3.2. El impacto beneficioso de la OMC sobre la liberalización de los servicios de telecomunicaciones

El 15 de febrero de 1997, 69 Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) acordaron abrir sus mercados básicos de telecomunicaciones a la competencia, liberando más del 90% del comercio global en servicios de telecomunicaciones (93%). Este hecho marcó el final con éxito de las negociaciones para extender el Acuerdo de Comercio en los Servicios (GATS) general a los servicios básicos de telecomunicaciones.

Con entrada en vigor el 5 de febrero de 1998, el Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas (BTA) no sólo proporcionó un marco para la liberalización gradual del acceso al mercado, sino que también estableció un marco de principios regulatorios básicos (del tipo de medidas para evitar las conductas anticompetencia y la provisión no discriminatoria y a tiempo la interconexión con tarifas orientadas a los costes) a los cuales se comprometieron la mayor parte de los países.

Para aquellos países que negocian en la actualidad su entrada en la OMC, el acuerdo supone un marco claro dentro del cual afrontar la reforma de su propio mercado de telecomunicaciones.

3.3.3. Los defectos de la “liberalización autónoma”

No todos los servicios se pueden comparar con los servicios de telecomunicaciones. La liberación de los servicios de telecomunicaciones se produjo en un momento en que concurren la revolución de la tecnología ITC y las Negociaciones de la OMC sobre servicios de telecomunicaciones, porque no se habían completado al finalizar la Ronda Uruguay. Mucho de lo que se puede decir acerca de las telecomunicaciones sirve para los servicios financieros, en los que la crisis financiera de Asia se produjo al mismo tiempo que finalizaban las negociaciones del GATS sobre servicios financieros en diciembre de 1997. Parte de las reformas que siguieron se inspiraron en las prácticas internacionales sobre regulación bancaria y la supervisión, los mercados quedaron abiertos a las empresas extranjeras (al final de las negociaciones) para permitirles rescatar a los actores nacionales renqueantes.

Desde entonces, muchos países del mundo han realizado una liberalización autónoma en muchos otros sectores de servicios, como las telecomunicaciones y los servicios financieros, en los servicios comerciales, en algunos servicios profesionales, en servicios de distribución, y servicios de construcción, etc. En la mayor parte de los casos, estas liberalizaciones no están vinculadas a ninguna norma internacional, ya sea multilateral o bilateral. Los reguladores nacionales y los reguladores del comercio consideran que no quieren consolidar en estos momentos sus reformas. Quieren dejar espacio que les permita modificar la dirección de las reformas en caso de dificultades en un sector específico. Estas preocupaciones son más que loables. Pero, ningún compromiso internacional impide a los reguladores intervenir en sus propios mercados. Lo que un compromiso bilateral o de la OMC significa es el compromiso de no discriminar entre diferentes inversores extranjeros (principio de nación más favorecida) y no dar un mejor tratamiento a los operadores nacionales (Principio del tratamiento nacional, excepto, si se especifica de forma diferente en el compromiso).

Los reguladores y los negociadores del comercio dicen que su mercado se ha abierto desde el final de la última Ronda de Servicios de la OMC y que, por lo tanto, las empresas extranjeras tienen acceso a su mercado. Y es cierto. Pero existen dos elementos importantes que se echan de menos en estas “liberalizaciones autónomas” para atraer inversores extranjeros:

- **Publicidad para la liberalización:** sólo los inversores que ya están a punto de tomar la decisión de que ese mercado particular puede ser de interés, investigarán la nueva legislación y decidirán si las condiciones les resultan satisfactorias. Por el contrario, uno de los efectos más positivos de un compromiso en un acuerdo multilateral o bilateral es la publicidad y la transparencia que recibe cuando se firma y se aplica.

- **Certeza legal:** Cuando un proveedor de servicios extranjero decide invertir en un país, generalmente es una inversión estratégica para el desarrollo de la empresa. Esto significa que se trata de una inversión a largo plazo. Por lo tanto, al proveedor le gusta tener todas las garantías posibles de que su inversión estará segura; que no sufrirá ningún riesgo de expropiación, u obligación de desinversión, etc. Se trata de un importante valor añadido que los compromisos internacionales ofrecen al inversor. La inversión está legalmente garantizada contra cualquier riesgo (cambio de política del gobierno, etc.).

Sin embargo, el valor de estos compromisos no es evaluado lo suficientemente por muchos negociadores de los países y reguladores de servicios que, desafortunadamente, les llevan a poner sobre la mesa servicios muy pobres.

4. EL IMPACTO EN LA UE DE LA LIBERALIZACIÓN MUNDIAL DE LOS SERVICIOS

No se puede negar que uno de los resultados de la liberalización mundial es la emigración de algunas actividades de las empresas de servicios a países en los que los costes y, principalmente los precios de la mano de obra, son inferiores a aquellos de la Unión Europea. Parte de estas actividades eran realizadas dentro de las propias empresas (“in-house”) y otras ya se suministraban desde proveedores de servicios europeos. Sin embargo, este impacto tiene un efecto mucho menor al que la mayoría pensamos y sólo se pueden contratar fuera algunos servicios. Además, a nivel macroeconómico, los estudios muestran que el Business Process Outsourcing (BPO) incluso representa nuevas oportunidades para que la UE siga siendo competitiva y se beneficie de la liberalización mundial de los servicios.

4.1. El reto de la emigración de los servicios a los países de bajo coste

Antes de estudiar el impacto real de la liberalización mundial de servicios en la UE, e incluso prever el efecto potencial de la futura Directiva de Servicios (que es el tema del seminario relacionado con este trabajo), me gustaría tratar la segunda parte del título de esta contribución, es decir, el reto de la emigración de los servicios a los países de bajo coste que se ha iniciado con la liberalización mundial.

La liberalización que se produjo en muchos países del mundo durante la última década (que corresponde al final de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATS) he hecho atractivas las economías de algunos países en vías de desarrollo, sin importar si estos países se han acogido a las reformas de liberalización.

Muchas empresas de servicios europeas han decidido invertir en estos países, en primer lugar y como factor más importante, para establecerse en un nuevo país con la finalidad de proporcionar sus servicios en un nuevo mercado y expandirse en el nuevo mercado como parte estratégica del desarrollo de la empresa. Estas empresas han obtenido una licencia local, utilizan trabajadores locales para proporcionar un servicio a los consumidores locales, en competencia con los proveedores domésticos.

Es erróneo pensar que estas nuevas incorporaciones en el extranjero han tenido un impacto negativo en los países europeos en los que se encuentran sus sedes centrales. Por el contrario, se calcula, aunque no hemos encontrado ningún estudio en ese sentido, que cualquier nuevo establecimiento crea necesidades de personal de soporte adicionales en el país de origen.

Sin embargo, desde el inicio del siglo, se está produciendo un nuevo fenómeno. Es el denominado “offshore outsourcing” o subcontratación externa. Una empresa de servicios europea contrata una parte de sus actividades que solían realizarse a nivel doméstico a otra empresa porque considera que la otra empresa puede realizar mejor esa función y con menores costes. El fenómeno del outsourcing comenzó hace tiempo. En los años 80, un banco solía hacer todas las funciones que necesitaba por sí mismo; es decir, catering para su personal, limpieza de oficinas, seguridad del dinero, personal y edificios; TI y servicios informáticos y gestión; servicios de oficinas de apoyo, centros de llamadas de atención al consumidor, etc. Los bancos comenzaron entonces a contratar servicios con proveedores locales. El nuevo aspecto de la subcontratación externa se debe parcialmente a la liberalización mundial y, en un grafo importante a la revolución de ITC, y los proveedores de servicios puede contratar proveedores en otros países. Esto crea una emigración de algunos negocios de servicios a países de bajo coste como India, China, Marruecos, etc. El reto que esta emigración supone para Europa se debe analizar detenidamente antes de considerar un fenómeno que resulta preocupante para nuestra vieja Europa.

4.1.1 Los beneficios de la subcontratación externa (Offshore Outsourcing) en la UE

El comercio libre abarata los costes para los consumidores y promueve avances en la productividad. Los beneficios de estas nuevas formas de comercio, del tipo de servicios contratados en el exterior, no son diferentes de los beneficios obtenidos del comercio tradicional de mercancías. Las ganancias del comercio que se realiza a través de Internet o líneas telefónicas no son diferentes de las ganancias del comercio de mercancías físicas.

¿Cuáles son los impulsores del outsourcing? Sí, podemos admitir que la subcontratación externa es un producto de la globalización. Pero, la subcontratación externa es otro ejemplo la capacidad de innovación de la UE y EE.UU para seguir siendo competitivos reduciendo los costes y los ciclos de tiempo. También se argumenta que las colaboraciones estratégicas de desarrollo en otros países permiten a las empresas diversificar sus riesgos de localización.

Además, no existe ninguna duda de que Europa sufrirá una falta de personal cualificado en los próximos años. Se prevé que la población en edad de trabajar se reduzca de forma significativa en la UE. Se calcula que en Francia faltarán 2 millones de personas en las dos próximas décadas. Según el Departamento de Estado de EE.UU., para 2010 faltarán 1,7 millones de personas cualificadas en trabajos relacionados con la informática en Estados Unidos.

Por ello, debemos formular la pregunta: ¿Está dañando el outsourcing la economía europea? Faltan cifras para la economía de la UE, pero vamos a utilizar la información disponible para EE.UU., para mostrar que la realidad del outsourcing de servicios y, en particular, de los servicios relacionados con la informática, es bastante positiva para las economías desarrolladas, aunque también es cierto que Europa va claramente por detrás, pero recuperando terreno: a) Beneficios para la economía de EE.UU. del Outsourcing a India (2003): 14 mil millones de dólares. Un estudio muestra que, por cada dólar contratado en el exterior, se crean 1,45\$-1,47\$ en la economía global, con 1,12\$- 1,15\$ de beneficios para la economía de EE.UU. (*Fuente: Mckinsey Global Institute*); b) un informe de la Asociación de Tecnología de la Información (ITAA) de 2004 calculaba que el sourcing global había contribuido con 33,6 mil millones de dólares al PIB de Estados Unidos en 2003. Para 2008, está previsto que el PIB sea 124,2 mil millones de dólares más alto que en un entorno en el que no se produce un outsourcing de software y servicio de TI; c) los ahorros totales previstos para la economía estadounidense se estiman en 390 mil millones de dólares para 2010 debido al Outsourcing. (*Fuente: Mckinsey Global Institute*). ¿Se verá afectada a largo plazo la competitividad de las empresas de EE.UU./Europa? Por el contrario, el Outsourcing, del cual ha sido pionero EE.UU., ha ayudado a las empresas a ser más competitivas y a mejorar los márgenes de beneficios, contribuyendo así a la economía: El sector de servicios financieros de EE.UU. ahorró 8 mil millones de dólares en los 4 años pasados con el Outsourcing en India, con una ganancia en productividad del 15-20 por ciento. Además, los costes son 7-10% más bajos que en sus contrarios europeos, y les han ayudado a ganar más participación de mercado. En los últimos 4 años, las empresas de servicios financieros de EE.UU. han añadido 125.000 nuevos empleos con los ahorros debidos al Outsourcing, y que les han permitido evitar despidos.

¿Puede ser que la cuestión más importante para aquellos que temen el impacto de la subcontratación externa sea la posibilidad de que los trabajadores europeos pierdan sus empleos si el fenómeno continúa su desarrollo? Se muestran a continuación algunos hechos que demuestran lo contrario:

- El 70% de la economía son servicios como el comercio minorista, hoteles, restaurantes, servicios de cuidados personales que no se puede subcontratar en el exterior.
- Según la Universidad de California y el Departamento de Trabajo, sólo el 11% de las ocupaciones totales se puede contratar externamente.
- Además, según Forrester Research, para 2010, menos del 1% del total de los empleos de EE.UU. se contratarán en el exterior.
- Según la Oficina de Estadísticas Laborales, los trabajos de servicios en Estados Unidos crecerán un 24% en esta década. La industria de TI de Estados Unidos añadirá un millón de empleos netos para 2012.
- La creciente actividad económica creada tras el Outsourcing de la IT creó más de 90.000 nuevos empleos netos en 2003, y se prevé una creación de 310.000 nuevos empleos en 2008, según un estudio de la ITAA.
- El cambio de empleo, aunque doloroso, es un proceso normal. En EE.UU., por ejemplo, un estudio muestra que cada año se pierden 10 millones de puestos de trabajo y se crean 12 millones.

Obviamente, no se pueden extrapolar estos resultados a la economía de la UE, aunque no haya ninguna buena razón para aceptar las tendencias.

Además, debe destacarse que la subcontratación externa está reduciendo la presión sobre otro efecto de la liberalización, que es la disminución de la demanda para los tipos de proveedores del modo 4. No debemos olvidar que la subcontratación externa se ha desarrollado con tanta rapidez debido a la conjunción de cuatro razones: 1) la revolución de la IT y 2) el aumento de las restricciones a la inmigración en EE.UU. y la UE tras el ataque terrorista del 9/11 en Nueva York. EE.UU. ha bajó el nivel del visados H1b en 2001 a 65.000 personas (nivel que se limitó en la OMC durante las negociaciones del modo 4 en 1995, y que fue de 195.000 en 2000), en un momento en que las empresas necesitaban más ingenieros de TI y programadores, etc. Como de costumbre, las empresas se adaptaron a la situación con mayor rapidez que los gobiernos. Decidieron llevar a la empresa hasta los ingenieros, si los ingenieros no podían ir a la empresa.

Finalmente, la subcontratación externa está participando en el desarrollo de las economías emergentes que, a su vez, debido al incremento de los ingresos per cápita,

comienzan a importar productos de alto valor añadido, muchos de ellos producidos en la UE. La nueva relación comercial entre la UE y sus socios, debido al fenómeno BPO, crea un nuevo comercio y nuevas inversiones en servicios. Por ejemplo, el comercio de servicios UE-India tiene crecimiento medio anual del 10% desde hace cinco años. En 2004, India exportó 3,8 mil millones de euros en servicios a la UE²⁰ y la UE exportó 3,3 mil millones a India. En la actualidad, la UE es la principal fuente de inversiones IDE de India (1100 millones de euros en 2004), pero esto sólo el 1% de las EDI de la UE.

4.1.2. Los beneficios de la subcontratación externa en los países de bajo coste

El gobierno federal indio y las autoridades estatales pronto comprendieron la oportunidad que suponía para ellos el desarrollo de sus economías recibiendo a empresas extranjeras. Se aplicaron en un proceso de liberalización para permitir a las empresas extranjeras su asentamiento en India en buenas condiciones. Fue, y sigue siendo, una relación gana-gana en la que el gobierno indio está recibiendo inversiones directas extranjeras, los ingenieros indios consiguen empleo en su países y reciben unos salarios netos más altos que los recibidos en una empresa en el extranjero y enviando los beneficios a sus hogares, la compañía outsourcing europea o estadounidense puede obtener beneficios con un proveedor de costes más bajos, recibir un servicio de buena calidad y seguir siendo competitiva y concentrarse en su actividad clave en su mercado doméstico.

4.2. El aumento de las inversiones directas extranjeras en la UE a través del “insourcing”

Para continuar con la sección anterior, pero como parte totalmente integrada de este análisis que trata el **impacto en el interior de la Unión Europea de la liberalización mundial** de los servicios, me gustaría realizar la siguiente pregunta: ¿Causa la liberación de los servicios mundiales sólo la emigración a los países de bajo coste? La respuesta es obvia: por supuesto, no. Pero es cierto que la liberalización mundial y la globalización ha creado muchos miedos y discusiones en la UE, especialmente en el momento en que la economía europea está pasando por un periodo de crecimiento lento (+/-2% en los últimos cinco años) mientras muchos países emergentes tienen un crecimiento del 8 o 10% de PIB/año.

²⁰ Debe destacarse que las subcontrataciones externas se consideran exportaciones del país donde se realiza la subcontratación, es decir, India.

Gran parte de las discusiones tratan del efecto de la globalización y el denominado “outsourcing”. En la actualidad, existe una creciente crítica sobre las actividades globales de las empresas con sede en la UE. Los críticos responsabilizan a estas empresas de la reducción de empleo para los europeos por su expansión en el exterior. Según se ha visto anteriormente, las previsiones de un efecto negativo de esta participación global sobre la economía de la UE son infundadas. Además, la parte que se ha omitido casi por completo en esta discusión acerca del outsourcing es la dimensión inversa de la globalización. El proceso se denomina “insourcing”, es decir, la **expansión en la Unión Europea de empresas multinacionales con sede en el exterior**.

En las últimas décadas, las filiales europeas de las empresas de servicio extranjeras han aumentado su asentamiento en la economía de la UE. De hecho, este es el mayor impacto sobre la UE de la liberalización mundial de los servicios. En efecto, estas empresas han creado empleo. Más que sólo crear empleo, estas filiales han contribuido a la mejora de los estándares de vida en la UE, a través de sus propias operaciones y de las interacciones con otras empresas domésticas de la UE.

Un canal a través del cual las filiales en la UE de empresas extranjeras contribuyen son sus propias operaciones. El otro canal son las interacciones con otras empresas domésticas de la UE. La ayuda de las filiales europeas ha impulsado el rendimiento de los proveedores y clientes domésticos, por ejemplo, compartiendo información y normalizando el trabajo de los proveedores. Las filiales de la UE también impulsan el rendimiento de los competidores domésticos a través de una mayor competencia.

Esto muestra las importantes contribuciones de las empresas insourcing. Las mejores empresas del mundo invertirán en la Unión Europea si las condiciones son favorables. Esto es algo más probable incluso hoy día, con la nueva y dinámica participación de países como China e India en la economía mundial. Mirando al futuro, la Unión Europea debe aumentar sus esfuerzos para garantizar que siga siendo un lugar atractivo para la inversión de las empresas del exterior.

No hay estudios científicos sobre el impacto del “insourcing” en la Unión Europea, pero no hay ninguna buena razón para creer que los resultados acerca de este fenómeno en Estados Unidos no puedan observarse en la UE²¹.

²¹ “*Employs Insourcing: Making the Global Economy Work for America*” - Professor Matthew J. Slaughter - 2005.

4.3 El impacto en la UE de la liberalización de los servicios durante la Ronda Uruguay

4.3.1. Los resultados de las negociaciones del GATS en la Ronda Uruguay

La Secretaría de la OMC realizó una evaluación de los diferentes programas de los compromisos adoptados por los países de la OMC el final de la Ronda Uruguay (incluidas las telecomunicaciones y los acuerdos de servicios financieros de 1997). En general, los países desarrollados han alcanzado más acuerdos que los países en desarrollo. El número de sectores inscritos en los programas, sin importar su importancia económica y la existencia de limitaciones, proporciona una indicación de la propensión de los Miembros a vincularse con las condiciones de acceso bajo el GATS. La Tabla I siguiente sugiere una relación relativamente clara con el nivel de desarrollo, a pesar de las amplias variaciones dentro de los grupos de países individuales. Con la excepción de los casos de adhesión posteriores a la Ronda Uruguay, como media, los países en vías de desarrollo han programado muchos menos sectores que los Miembros desarrollados, lo cual avala aparentemente la flexibilidad permitida por la arquitectura del Acuerdo. Pero, es inevitable que este nivel bajo de compromiso haya tenido un impacto directo de la reducción del atractivo de sus países para los inversores extranjeros en servicio.

Tabla I: Compromisos por grupo de países, marzo 2004

Fuente: Secretaría de la OMC

Cuando se examina la distribución de compromisos en los sectores, no sorprende que el **turismo** haya atraído el mayor número de compromisos entre todos los sectores importantes de servicios. Dados los regímenes tradicionalmente abiertos en muchos países, el sector era un obvio candidato para los compromisos ‘sin dolor’. Por el contrario, los programas actuales están dominados principalmente por servicios relacionados con los productores, es decir, servicios que realizan funciones de infraestructuras para el amplio conjunto de usuarios de dirección descendente. Muchos de los compromisos relacionados son atribuibles a la ampliación de las negociaciones específicas de los sectores sobre **telecomunicaciones** básicas (con final en febrero de 1997) y **servicios financieros** (diciembre 1997). Esto nos recuerda que el turismo exterior, el programa de compromisos, al final de las negociaciones en diciembre de 1993 en Bruselas, no participó de una liberalización importante. Por esta razón se decidió ampliar las organizaciones sobre los servicios de transporte marítimos, servicios de transporte aéreo, movimiento de personas naturales que suministran servicios bajo el acuerdo, servicios financieros y servicios de telecomunicaciones. Los dos primeros no tuvieron éxito, el tercero produjo resultados escasos en 1995 y los dos últimos produjeron una interesante liberalización. También debe reconocerse que, según pasa el tiempo, la concienciación del funcionamiento y de los beneficios potenciales de las negociaciones del GATS ha aumentado entre los negociadores comerciales y ha jugado un papel nada desdeñable en estos éxitos.

Cuadro I: Enfoque de sectores de los programas actuales, marzo 2004

Nota: El eje vertical muestra el número de Miembros que han programado al menos un subsector de los once principales sectores de servicios, desde el turismo hasta la educación, en el eje horizontal. Lo subsectores son aquellos a los que se hace referencia en la Tabla 1. Los miembros de CE se muestran individualmente.

Fuente: Secretaría de la OMC

4.3.2. El impacto sobre la UE

Se acepta que el Programa de Compromisos de GATS de la UE al final de la Ronda Uruguay estaba entre los mejores de los Miembros de la OMC. Es cierto que la Unión Europea acordó vincular una parte importante de sus prácticas actuales en ese momento y ha mostrado al mundo que estaba abierta y no tenía la intención de retroceder en su propio proceso de liberalización. En otras palabras, la participación de la liberalización autónoma (reformas unilaterales) acordada en la UE antes del final de las negociaciones del GATS en uno de los principales impulsores del impacto positivo de la liberalización mundial de los servicios mundiales en la UE. Esto ha tenido un efecto directo para hacer la UE más atractiva para los inversores exteriores en los sectores de servicios, comparado con la mayor parte de los países del mundo. Esto ha creado un efecto de “insourcing” que se ha descrito en la sección 4.2 anterior. Las cifras de la sección 2.2 anterior sobre el comercio transatlántico son una clara demostración del efecto positivo de la liberalización en la UE.

La apertura de los mercados de la UE y su adhesión a las normas de la OMC crea una atmósfera positiva para los inversores, que saben que pueden invertir en Europa con todas las garantías legales. De este modo, la Unión Europea seguirá importando más servicios del exterior (modo 1) y atrayendo más inversiones comerciales (modo 3) a la UE. Esto contribuirá a un aumento de la competencia en la UE y ayudará a las empresas de servicios de la Unión Europea a incrementar competitividad.

El debate que se está produciendo en la Unión Europea desde 2004 con la Directiva de Servicios de la UE en el seno de la Comisión Europea ha contribuido a la idea de que el Mercado Único en los servicios no existe en absoluto, y que la propuesta no iba a cubrir una parte importante de los sectores de servicios. Aunque queda mucho por hacer, principalmente a través de la directiva de servicios, debe recordarse aquí que algunos de los sectores de servicios quedan excluidos de la directiva porque la reforma y las armonización ya se han producido en esos servicios a través de las directivas específicas de los sectores, como es el caso de los servicios financieros y de telecomunicaciones, es decir, precisamente los sectores en los que los compromisos del GATS son más amplios, incluidos por parte de la UE. La vinculación de la liberalización de estos sectores con las Normas de la OMC ha atraído la inmigración de empresas de servicios de todo el mundo a la UE. Los beneficios de la reciente directiva sobre el reconocimiento de las cualificaciones en los servicios profesionales (arquitectos, ingenieros, contables, abogados, profesionales médicos, etc.) pronto se ampliará a los participantes extranjeros que se han establecido o se establecerán en la UE en las mismas condiciones que los profesionales de la UE, con la excepción de las limitaciones registradas en el Programa de Compromisos del GATS

de la UE. La reforma de liberalización que se está produciendo en otros sectores de servicios, como el sector de servicios postales, el sector de gas y electricidad, podría ampliarse a los participantes extranjeros bajo condiciones específicas que deberían fijarse en la actual ronda de negociaciones de la OMC.

El hecho de que la UE haya fijado en su oferta modificada la liberalización de la mayor parte del nivel actual de servicios es una señal firme de que desea continuar atrayendo empresas del exterior y que, por lo tanto, los negociadores de la UE creen que la OMC es un medio para lograr beneficios de la liberalización mundial de los servicios en la Unión Europea.

5. LOS EFECTOS POTENCIALES DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN LA UE

5.1. La Directiva de Servicios

La Propuesta para una “Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre los servicios en el mercado interno” fue realizada por la Comisión Europea en enero de 2004²². En cierto modo, la propuesta quiere hacer de esta próxima Directiva la última pieza necesaria para cubrir la mayor parte de la fabricación y los servicios dentro de un moderno marco legal de establecimiento de un mercado único. Por lo tanto, las industrias de servicios que se incluyan inicialmente dentro del ámbito de la Directiva, según la concibe la Comisión, habían quedado abandonadas desde mediados de los años 90 cuando la UE se centro en las industrias de redes y servicios públicos, mercados bancarios y financieros, y otros sectores y actividades definidos con mayor claridad. Los servicios que quedaron fuera y ahora están cubiertos por la Directiva de Servicios no eran, sin embargo, comercialmente marginales. De hecho, esos servicios suponen una parte importante del PIB y el empleo, pero no tenía un conjunto coherente de características comunes.

Esta propuesta pasará a ser ley, probablemente, para finales de 2006, o inicios de 2007 como muy tarde y deberá estar reflejada en las leyes de los Estados Miembros en un plazo de tres años tras su entrada en vigor (es decir, para 2010). Para el final de la década, la UE creará un mercado más profundamente integrado para determinadas industrias de servicios, como el **comercio minorista y mayorista, los servicios comerciales y el turismo**, y cubrirá al menos una tercera parte del producto de la UE (30% del PIB

²² COM(2004)2 de 13 de enero de 2004.

de UE). Las empresas de estos mercados de servicios se beneficiarán de un acceso más fácil al mercado, en cuanto a la creación de filiales en otros estados miembros y el suministro de un servicio de forma temporal más allá de sus fronteras.

La Directiva reforzará económicamente a las industrias de servicios, beneficiará a los consumidores y usuarios de los servicios y contribuirá al crecimiento económico. El volumen de los beneficios se concentrará en una pequeña gama de servicios en las que las inversiones directas y el suministro más allá de las fronteras resultarán atractivos. Normalmente, estas industrias emplean mano de obra cualificada. En el caso de Alemania, por ejemplo, los servicios de informática, servicios de I+D y otros servicios comercial sencillos de alta calidad serán los más beneficiados, mientras los riesgos para las industrias menos especializadas serán, en teoría, más bajos²³.

Las diferencias en las regulaciones entre los países importadores y exportadores dificultan el comercio intra-UE. El exportador de servicios tiene que cumplir con los requisitos de las regulaciones de ambos países. Cada vez que el exportador de servicios desea acceder a un nuevo mercado, tiene que cumplir con los requisitos de ese país. Cuanto menores sean las diferencias en las regulaciones, mayor será el comercio en el sector servicios. Las regulaciones específicas de cada país aumentan los costes, con frecuencia, con independencia del tamaño de los proveedores. Por lo tanto, las pequeñas y medianas empresas son las más afectadas en sus actividades de exportación. Los investigadores explican que el volumen en los servicios comerciales entre los Estados Miembros de la UE está marcado por diferencias en regulación, la intensidad de la regulación y otras características, del tipo de la distancia entre ellos y el tamaño económico de los países²⁴. Llegan a la conclusión de que el comercio podría multiplicarse por tres si se hicieran desaparecer completamente la regulación (con una regulación idéntica en la UE). La aplicación de la Directiva de Servicios reducirá las diferencias en las regulaciones lo suficiente para lograr un incremento entre el 30 y 60 por ciento. Un estudio previo de la CPB hacía una estimación inferior, entre el 15 y el 35 por ciento.

Finalmente, es probable que los Estados Miembros de la UE 25 alcancen un acuerdo sobre proyecto de integración bastante profundo. Esto demuestra con claridad que la integración del mercado europeo todavía puede funcionar y puede ser incluso más profunda en una Unión Europea ampliada.

²³ "The Free movement of services within the EU" Kox, Lejour & Montizaan – CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis – The Hague – NL – Octubre 2004 (revisado 09/2005).

²⁴ "Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade" Kox & Lejour. CPB Discussion Paper n° 49 – Septiembre 2005.

5.2. El impacto de la Directiva de Servicios sobre el comercio internacional

5.2.1. Aumento de las IDE entrantes en la UE

Aunque la Directiva, tomada literalmente, está dirigida (solamente) al objetivo de facilitar la entrada en el mercado de empresas de otros países europeos, se hace difícil imaginar un aplicación discriminatoria para la mayoría de las partes de la Directiva. Por ejemplo, el comercio transfronterizo de los servicios (modo 1) se verá facilitado en cualquier país europeo para todos los proveedores de servicios no europeos, así como para los proveedores europeos. Sin embargo, los que lleguen al mercado desde Europa disfrutarán de la ventaja adicional de la proximidad cultural y geográfica, lo cual es, incluso más importante si se requiere la presencia temporal del personal del proveedor.

Por lo tanto, es una buena razón por la que las inversiones directas de las empresas de servicios exteriores en Europa deberían incrementarse de forma significativa (modo 3). Los beneficios de tener, al menos, una sede en Europa, serán probablemente mucho más altos tras la entrada en vigor de la Directiva, porque la posibilidad de servir al mercado a través de una filial para toda Europa, permitirá la explotación de economías de escala. Sin embargo, por la misma razón, el incentivo de servir al mercado europeo a través de diferentes filiales en distintos países será más bajo para algunos servicios, pero no será el efecto dominante de la Directiva sobre las IDE.

Si la Directiva de Servicios se convierte en ley en la UE siguiendo el compromiso político de mayo de 2006, las normas de establecimiento estarán más en línea con el espíritu y el texto del Tratado de Roma. Esto resultará muy beneficioso para las empresas no-UE que tienen prevista la expansión de sus filiales en Europa, o su establecimiento por primera vez. También será beneficioso para la provisión transfronteriza de servicios en aquellas industrias sujetas a las nuevas disposiciones de libertad. Las empresas no europeas también se beneficiarán desde el principio de unas mejores condiciones comerciales en Europa, mientras que pueden pasar varios años antes de que el entorno más competitivo y liberal de Europa lleve a cambios duraderos en los modelos de negocio, niveles de productividad y otros indicadores de rendimiento en los sectores de servicios sujetos a la Directiva. En otras palabras, las implicaciones pro-competitivas, de diversificación comercial que pueden mejorar la posición de las empresas de la UE y las filiales de empresas extranjeras en la UE comparadas con las empresas que exportan a la UE y empresas que operan en terceros mercados, como Estados Unidos, se producirán mucho más tarde que las implicaciones directas de unas barreras menores para el comercio en el mercado internacional.

5.2.2. Impacto sobre el comercio transatlántico

Hamilton y Quinlan destacan que la aplicación de la Directiva de Servicios impulsará las *inversiones directas extranjeras* transatlánticas, en particular desde Estados Unidos, y mejorará la competencia, con precios más bajos y mayor productividad, mejores empleos y salarios más elevados²⁵.

La integración en los servicios de los negocios transatlánticos dentro del ámbito de la Directiva es ya bastante sustancial. Las ventas de filiales de EE.UU. en industrias relacionadas con los servicios ya superaron los 65 mil millones de dólares en 2000. Las implicaciones de la Directiva de Servicios para los negocios transatlánticos serán positivas, sin ninguna duda. Aumentarán las oportunidades comerciales y de inversión para las empresas de EE.UU. y sus filiales europeas, los costes fijos de la actividad debidos a cargas administrativas serán menores y la productividad de esas industrias, con el paso del tiempo, mejorará sustancialmente. Las empresa de la UE y las filiales de las empresas estadounidenses en Europa se beneficiarán, probablemente, más de las nuevas oportunidades transatlánticas que las empresas de EE.UU. que vende desde allí a los consumidores o empresas europeas. La eventual llegada del mercado único para los servicios en la Unión Europea, para finales de la década, podría ser el incentivo definitivo para aquellos proveedores de servicios de EE.UU. que todavía no han desarrollado una estrategia para sus ventas en el mercado de la UE y aprovechar la oportunidad de acceder al mercado europeo.

Obviamente, las empresas de EE.UU. con actividades comerciales en las industrias de servicios dentro del ámbito de la Directiva se beneficiarán como sus competidores ‘europeos’ (es decir, empresas con sede en la UE) de un mejor entorno operativo en Europa. Además, la liberalización del establecimiento hará mucho más fácil la vida de las empresas estadounidenses que desembarquen en suelo europeo. Asimismo, un mercado europeo de servicios más liberal podría también incrementar la competitividad de la industria de servicios de la UE, y quizás mejorar las oportunidades comerciales y de ventas en Estados Unidos (y crear una competencia de importación en los mercados estadounidenses).

²⁵ Hamilton y Quinlan, “The sleeping Giant: Services in the Transatlantic Economy” in Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University, 2005 – 39-49; Washington, D.C.

5.3.3. Impacto sobre el comercio mundial

Finalmente, el aumento de la competitividad resultante de una mejor integración del mercado de la UE podrán otorgar a nuestras empresas la posibilidad de competir fuera de la UE y las oportunidades para expandirse en el exterior, incluido el movimiento países de bajo coste para la exportación, su establecimiento allí y proporcionar servicios a los consumidores locales, siempre que estos mercados se abran a través de una liberalización unilateral, bilateral o multilateral. Por lo tanto, aumentará el volumen del comercio internacional en los servicios.

CONCLUSIONES

Cuál es el impacto en la UE de la liberalización mundial de los servicios y cómo puede enfrentarse la UE al reto de la emigración de los servicios a los países de bajo coste.

En vez de tratar las dificultades de la Unión Europea para adaptarse a la globalización, este estudio se ha centrado en la posición actual de la Unión Europea en el área de los sectores de servicios vis-a-vis con el resto del mundo. La Unión Europea es, con diferencia, el principal exportador del Comercio Internacional de Servicios, con una participación del 26%. De forma similar, la UE es también el principal importador de servicios. Esto muestra que la UE ha sido capaz de enfrentarse la liberalización mundial de los servicios. Las empresas de servicios europeas se encuentran entre las mejores del mundo y han sabido adaptarse a la globalización aprovechando su competitividad para expandir sus actividades en el exterior.

En efecto, la liberalización de los servicios en el mundo, así como la revolución de la tecnología de la información también les ha permitido la subcontratación exterior de una parte de sus actividades a los países con costes más bajos, que pueden proporcionar servicios de buena calidad más económicos. Esto ha iniciado la emigración de algunas de las operaciones fuera de la Unión Europea, y ha implicado la reducción de empleos. Sin embargo, la liberalización de los servicios en la propia Unión Europea, a través de las reformas internas pasadas y venideras, incluida la Directiva de Servicios en el Mercado Interno, continúa generando mucho más “insourcing” del comercio en los servicios, de las inversiones en los servicios y de los empleos en los servicios por parte de empresas provenientes de fuera de la UE que la subcontratación externa.

La apertura de la Unión Europea en los sectores de servicios ha mostrado, hasta la fecha, que la liberalización mundial de los servicios ha sido beneficiosa por la atracción de un alto nivel de inversiones del exterior en los sectores de servicios europeos, que contribuyen a un incremento adicional de su competitividad ante los competidores de otros países y ha permitido la exportación de sus servicios y la entrada en otros mercados.

Debe trabajarse más en la liberalización mundial de los servicios. Las actuales negociaciones del GATS en el marco de la OMC son una oportunidad importante para lograr este objetivo en todo el mundo y en todos los sectores de los servicios. El posterior acceso a los mercados y tratados nacionales deben quedar garantizados en el sistema multilateral. Esto permitirá a las empresas de servicios europeas aprovechar su actual ventaja competitiva. Las negociaciones bilaterales en los servicios son otro camino largo y complicado para obtener un objetivo. Pero la forma más importante para lograr una liberalización real en los servicios siempre ha sido y será continuar en el futuro con las reformas internas, la denominada liberalización autónoma.

La Directiva de Servicios es una de esas medidas de liberalización unilaterales que se está produciendo en la Unión Europea, al igual que las pasadas reformas en los servicios financieros y los servicios de telecomunicaciones, como las actuales reformas en los servicios postales y en los servicios relacionados con la energía (gas y electricidad). No hay duda de que la Directiva de Servicios contribuirá a mejorar la competitividad de los sectores de servicios en la UE e incrementará el comercio de servicios, hacia dentro y hacia fuera, para beneficio de la economía europea en su totalidad.

EL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS DE LA UE Y LA NUEVA DIRECTIVA DE SERVICIOS¹: LUCES Y SOMBRAS

JUAN RAMÓN CUADRADO ROURA²
Universidad de Alcalá e Instituto de Análisis
Económico y Social – ‘Servilab’

1. Introducción

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

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

² Catedrático de Economía Aplicada. Director del citado Instituto.

embargo, ese primer impulso fue perdiendo fuerza progresivamente e incluso llegó a detenerse a medida que, por una parte, fueron imponiéndose unas posiciones cada vez más ‘nacionalistas’ por parte de los primeros Estados Miembros; y que, por otra, esos mismos países fueron retrasando la adopción de los acuerdos y medidas comunes³, algo que fue especialmente manifiesto en el campo de los servicios. Tuvieron que transcurrir bastantes años hasta que la Comunidad decidiese impulsar el avance hacia un verdadero mercado interior, cuando era Presidente de la Comisión el Sr. J. Delors. El principal instrumento utilizado para ello fue la llamada **Acta Única Europea** (debatida en julio de 1985 y aprobada para su entrada en vigor en julio de 1987), en la que, junto a otros temas, se incluía la necesidad de armonizar las normas sobre los servicios. Sin embargo, los avances efectivos en este frente han sido mucho más lentos de lo previsto y deseado, de forma que casi dos décadas tarde puede comprobarse que en la UE siguen existiendo un gran número de barreras - físicas, técnicas, normativas, impositivas, etc. - que impiden que pueda hablarse realmente de un mercado único de servicios.

El propósito de alterar esta situación es lo que llevó a la Comisión Europea a preparar una **Directiva Marco sobre Servicios**, cuyo primer texto se aprobó, por unanimidad, en enero de 2004. Dicha Directiva⁴ ha sido objeto - como es sabido - de notables controversias, debates y recortes a lo largo del proceso orientado a su aprobación definitiva. De hecho, el texto aprobado por el Parlamento Europeo a principios de 2006 y revisado después por la Comisión (abril 2006) muestra bastantes diferencias con respecto al que Bruselas había preparado dos años antes.

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Basado en OCDE in Figures, 2004

Los países más terciarizados son Estados Unidos, Australia, Reino Unido, Holanda, Bélgica, Francia, Dinamarca y Suecia, donde las actividades de servicios superan el 70 por 100 tanto en términos de valor añadido como de niveles de ocupación. Otros países del ámbito de la OCDE se aproximan cada vez más a dicha frontera⁵, España entre ellos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 3 Comercio intra-europeo versus comercio extra-europeo:
Tasas de crecimiento 1996-2003 (%)^(*)**

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

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

Conviene evitar, sin embargo, una interpretación demasiado simple de los anteriores datos. Hay que recordar, al respecto, el hecho de que, más allá de los datos estadísticos, los servicios no sólo son importantes en sí mismos, sino que influyen en la competitividad del conjunto de sectores económicos, especialmente a través de los servicios a la producción, que se utilizan de forma cada vez más relevante como *inputs* intermedios en los procesos de producción⁶. Una mejora en los precios y calidades de los servicios redonda

⁶ Ver, por ejemplo: Cuadrado y Rubalcaba (2000) y Rubalcaba (2001).

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

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

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

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

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

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

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

Estados Unidos⁷. Retraso, asimismo, en cuanto a innovación y en I+D, donde los servicios apenas participan un 13% en el gasto total en I+D, a lo que contribuyen políticas públicas que ignoran sistemáticamente a los servicios. Retraso en empleo deslocalizable, lo que aumenta el número de servicios que emigran a países de costes más bajos y calidades similares, o incluso superiores, a los europeos. Retraso, en definitiva en el comercio, donde el superávit europeo es pequeño comparado con el de Estados Unidos, y tampoco es particularmente fuerte en el caso de los servicios más avanzados. Y la conclusión que puede derivarse de este conjunto de retrasos es que cada vez tiene menos sentido hacer **políticas que ignoren la situación y el papel de los servicios**, cuando - como hemos subrayado - representan en torno al 70% de las economías europeas. La UE debía y debe apostar más claramente que lo que ha venido haciendo por los servicios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Barreras al Mercado Interior de Servicios

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

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

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

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

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

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

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

FRONTERAS JURÍDICAS

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

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

FRONTERAS NO JURÍDICAS

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

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

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

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

5. Las propuestas de la Directiva Marco

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

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

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

5.2. Algunos rasgos básicos de la Directiva propuesta

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3. Valoración del posible impacto positivo de la Directiva

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

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

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

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

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

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

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

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

Nota:

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

Fuente: Kox et al., CPB

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

6.1. Las críticas ‘interesadas’

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3. Valoración del documento y su aprobación final

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

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

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

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

En el primer caso, el texto aprobado se sitúa en una posición intermedia entre la versión inicial y lo que pretendían quienes criticaban el amplio campo de aplicación de la Directiva. De hecho, han quedado fuera los servicios sanitarios (incluidos los farmacéuticos), los servicios sociales (desde la vivienda al servicio doméstico), las agencias de trabajo temporal, las de seguridad y todo lo relacionado con apuestas y juego. Por otra parte, todavía más importante es la exclusión del 'principio del país de origen', que era uno de los aspectos a los que se atribuían mayores ventajas en alguno de los estudios de impacto a los que anteriormente se ha hecho referencia (p.ej. el holandés del CPG). Los partidarios de suprimir dicho principio se han basado en el riesgo que comportaría impulsar acciones calificables como de dumping social⁹, aunque lo que esconde realmente es el temor a una mayor competencia en los mercados de servicios. La enmienda - aprobada por una gran mayoría - establece el principio de libertad de prestación de servicios, pero permite que el país en el que se preste el servicio pueda introducir requisitos adicionales a los del país del proveedor. Lo cual reduce el tema a una simple declaración de intenciones en relación con los principios ya incorporados en los Tratados.

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

Referencias:

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

LA REGULACIÓN SOCIAL, LA MOVILIDAD Y LA FORMACIÓN LABORAL EN EL NUEVO MERCADO EUROPEO DE SERVICIOS.

JÓZEF NIEMIEC

Secretario Confederal de la Confederación Europea de Sindicatos
Responsable de política del mercado interior y de la política social

Soy polaco, pero no soy fontanero e intervengo en este debate como representante de los intereses de los trabajadores, de las trabajadoras, en este sector tan importante para los sindicalistas europeos.

Nuestra confederación -pienso que puede resultar interesante recordarlo-, representa al conjunto de las organizaciones sindicales en la Europa ampliada, no sólo de los 25 sino de los 27 más los sindicatos turcos. Así que desde este punto de vista representamos intereses que, si bien son contradictorios, tienen bases comunes en relación al derecho de los trabajadores.

Se me ha pedido que hable de los aspectos relativos a la movilidad de los trabajadores, a la regulación social del futuro mercado interior. Pienso que se trata de un tema extremadamente importante ya que como ha recordado Philippe Herzog, en los servicios, en el corazón de estos servicios, las personas están fuertemente implicadas. Hay servicios, por ejemplo el trabajo temporal, en el que es la trabajadora o el empleado, quienes están implicados, por lo que nuestro compromiso es claro.

En mi intervención voy a tratar fundamentalmente ciertos aspectos de esta Directiva que pensamos podrían plantear problemas, como mi predecesor acaba de demostrar. En segundo lugar, desearía hablar sobre qué nivel de intervención necesitamos si hablamos del futuro mercado interior en términos de impacto para los trabajadores, sobre todo en relación a la movilidad y la desregulación social. El tercer punto que desearía abordar en mi intervención es el de la regulación eventual, que puede ser desregulación más que regulación. Se trata pues la Directiva Servicios de un debate actual, que ha generado muchas opiniones y posiciones contradictorias.

De hecho, cuando hablamos sobre todo de los aspectos sociales de la Unión Europea, los puntos de vista son diferentes. Por una parte, están los que dicen que en política social lo esencial ya se ha hecho por lo que el resto corresponde a los Estados miembros, que deberían intervenir, ya que es su responsabilidad. Por ello, si se quiere avanzar, no se debe intervenir más en este campo. Pero por otra parte estamos los que, como mi organización, no compartimos ese punto de vista.

Por el contrario, si analizamos los trabajos en el campo social, comprobaremos que hay diversas propuestas que se están debatiendo, poniendo de manifiesto que no existe consenso ni unanimidad sobre estas cuestiones. Así por ejemplo, en la Directiva sobre el tiempo de trabajo el debate no ha finalizado, y sobre el funcionamiento de las agencias de trabajo temporal existen diferentes propuestas de directivas que se han visto bloqueadas en el Consejo. A su vez, hay una propuesta de Directiva en el campo de la protección social relativa a la protección de los derechos de la pensión complementaria de los trabajadores, para solucionar los problemas de portabilidad cuando se produce una movilidad transfronteriza de los trabajadores.

Otra cuestión que se ha debatido y que se encontraba en el centro de este debate sobre la Directiva Servicios es el funcionamiento / aplicación de la Directiva para evitar el desarraigo, y más concretamente qué reglas hay que aplicar, qué medios se necesitan, cómo ponerla en marcha en cada Estado miembro...

Pero sin embargo el debate más importante se centra en la flexibilidad en el trabajo y la seguridad de la trayectoria profesional. Cuestiones que se analizan actualmente por la Comisión en relación a las mutaciones que se están produciendo en el ámbito del empleo. A su vez, se ha elaborado una propuesta para crear un fondo europeo de adaptación a la globalización.

Sin embargo, y a pesar de estas propuestas, por el momento no se encuentran soluciones aceptables para todo el mundo o para la gran mayoría y nosotros sabemos que, -

sobre todo en el campo que ha descrito a la perfección Philippe Herzog, en su intervención-, en el campo de los servicios de interés general, se trata de un vasto trabajo ya que la Comisión se debe pronunciarse acerca del seguimiento que se debe dar al Libro Blanco. Ya existe una propuesta relativa al futuro de los servicios sociales que plantea bastantes cuestiones. Por fin la Comisión va a proponer soluciones referentes a los servicios sanitarios.

Estas propuestas van a ampliarse, ya que la Comisión está preparando un Libro Verde sobre el derecho al trabajo. Algo que, para nosotros, es extremadamente importante, sobre todo si se habla de nuestras experiencias y se refiere al debate sobre la Directiva Servicios.

La Directiva Servicios era el proyecto clave para la ejecución del mercado interior, pero ha reabierto importantes grietas sociales. Suecia, desde el comienzo, se ha alarmado, se ha preocupado por esta propuesta. Para no entrar en demasiados detalles, desearía recordar tres puntos clave que despiertan preocupación, críticas o reivindicación en nuestra Confederación.

En primer lugar, trataremos el derecho al trabajo. Nuestro objetivo es que se incluya, claramente y sin ambigüedades, el derecho al trabajo en el campo de aplicación de la Directiva, y que se reconozca el derecho fundamental a las negociaciones colectivas y acciones colectivas. Al principio la Comisión nos decía que no había razón para tener dudas, pero el debate ha confirmado que existen razones y, llegados a este punto, el resultado no es suficientemente claro para nosotros. Volveré sobre esta cuestión más tarde.

La segunda cuestión que ha generado cierto temor ha sido el campo de aplicación. Solicitamos que se excluyan ciertos servicios sensibles, como las agencias de trabajo temporal, la seguridad privada y los servicios de interés general, en concreto, los servicios de sanidad y los servicios sociales. Preferimos que estos ámbitos sean cubiertos por normas europeas específicas. Cuando Philippe Herzog ha hablado de estos dos sectores, -hablaba de la aplicación del principio del país de origen o de la aplicación del método de armonización-, nos ha convencido de que en este campo se necesita cierto nivel de armonización antes de aplicar el principio de país de origen.

El tercer punto es precisamente la forma en la que se introduce este principio del país de origen porque, al menos cuando se trata de ámbitos como el derecho al trabajo o al campo del empleo, estamos convencidos de que es preciso dejar a los Estados miembros la posibilidad de controlar y aplicar las normas nacionales que protejan los derechos de los trabajadores y el interés público.

Para profundizar un poco más en estas cuestiones, es preciso ejemplificar nuestras preocupaciones. En este sentido, pensamos que los derechos de los trabajadores deberían estar protegidos por el país de acogida y no por el país de origen, porque si son proveedores de servicios traspasan las fronteras, es decir, llevan los trabajadores con ellos.

Y, está claro, que estos trabajadores frecuentemente están cubiertos por la Directiva sobre el desarraigo de los trabajadores, que establecía claramente el principio del país de acogida en lo que se refiere al salario mínimo y a las condiciones de trabajo.

¿Por qué todas estas preocupaciones? Porque la Directiva sobre el desarraigo de los trabajadores no cubre todas las situaciones. Si se contrata a trabajadores locales para suministrar servicios ¿qué pasa? Este personal desarraigado no está dentro de la Directiva sobre el desarraigo de los trabajadores.

¿Qué condiciones debería aplicar esta empresa a los trabajadores en este caso? En nuestra opinión, confirmada por numerosos expertos jurídicos, sería necesario aplicar el derecho internacional privado, como la Convención de Roma I. Estas soluciones han sido aprobadas por las modificaciones en el Parlamento y por el Consejo, pero también existen otros aspectos.

En numerosos Estados miembros el empleo y las condiciones de trabajo están reglamentadas por las negociaciones colectivas. Debemos recordar que, en una de las reuniones, si no me equivoco en 1998, los convenios colectivos se calificaron como barreras a la libre circulación de los servicios. Se puede justificar, esto está recogido en el documento, pero no compartimos este punto de vista, crucial para nosotros, pues aspiramos a que la Directiva reconozca explícitamente este derecho fundamental a las negociaciones y acciones colectivas, y que respete los diferentes sistemas de relación del trabajo en los Estados miembros.

Sobre los derechos fundamentales se ha requerido la introducción de una cláusula en la Directiva Servicios, que ha sido admitida, sobre la libre circulación de bienes llamada cláusula Donghi que reconoce el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros. Este es un ámbito en el que ha habido problemas.

El segundo punto se refería a la aplicación de estas normas. Porque nosotros sabemos que si tratamos la circulación de los servicios existen situaciones concretas de gentes que viven estas realidades. Somos conscientes de que si bien las reglas a veces pueden ser aceptables, las realidades en los trabajos no son evidentes. Y lo que nos preocupa, es que el proyecto de Directiva ha propuesto limitar los poderes de los Estados miem-

bros para controlar e imponer su reglamentación nacional a los proveedores de servicios extranjeros. Estamos de acuerdo y preconizamos el incentivo a las prácticas no discriminatorias y proporcionales pero, para nosotros, como preconizaba el proyecto, que el país de origen sea capaz de controlar o imponer normas a una empresa en otro Estado miembro, resulta ilusorio. Hay ejemplos concretos, y me voy a referir a uno de ellos en particular. La Comisión deseaba impedir que los Estados miembros pudieran obligar a los proveedores de servicios a registrarse o a tener un representante en su territorio, o a entregar determinados documentos. Pero en el ámbito del empleo estos documentos son necesarios para controlar y hacer respetar las condiciones de trabajo mínimas. Así pues, este aspecto, sobre todo para los países escandinavos, era extremadamente importante.

Analizaremos a continuación un punto específico sobre el trabajo temporal u otros sectores sensibles. Ustedes, como estudiantes, tal vez hayan tenido ocasión de servirse de las agencias de trabajo temporal. Se trata de organismos temporales entre las empresas y los trabajadores. Este sector es muy sensible a eventuales abusos y fraudes en materia de obligación fiscal, seguridad social y, lo que es aún más preocupante para nosotros, en lo que se refiere a los salarios y condiciones de trabajo. Yo no sé si es el caso en España, pero al menos en algunos países, como en Francia, ha habido casos muy mediatizados en el que las agencias temporales o de subcontratación empleaban a trabajadores por debajo de las condiciones mínimas aceptables que se hubieran impuesto a los trabajadores nacionales. Se han elaborado diferentes reglamentaciones para luchar contra estos abusos, pero permitiendo a las agencias serias jugar un papel útil en el mercado de trabajo. Estoy convencido de que, incluso en ausencia del principio del país de origen tal y como ha sido concebido, habrá siempre una fuerte presión en favor de una desreglamentación. Por ello, demandamos la exclusión de estos sectores.

Así mismo, con referencia al sector de la seguridad privada, las posibilidades de abuso son reconocidas por las dos partes de los actores sociales. Tanto los empresarios como los sindicalistas han solicitado la exclusión de este sector debido a las fuertes diferencias de reglamentación y licencias entre los diferentes Estados miembros. Los actores sociales están convencidos de que hacen falta reglas para estimular la nivelación por encima de las normas cualitativas, para responder a las tendencias de creciente inseguridad en este sector.

Se ha afirmado que el compromiso ha permitido encontrar soluciones aceptables, pero se ha reconocido que las decisiones del Consejo, que ha respetado en gran medida este compromiso alcanzado en el Parlamento, no está suficientemente claro sobre todo cuando se trata de la exclusión al derecho al trabajo y la protección de los derechos fundamentales.

Por nuestra parte insistimos en la necesidad de que para tener claridad es preciso que esta propuesta sea neutra con relación al derecho del trabajo y al respeto de los derechos fundamentales. Hemos podido comprobar que no se alcanza una claridad suficiente cuando se trata de la exclusión o de la toma en consideración de las reivindicaciones relativas a los servicios de interés general.

Vemos que los servicios de sanidad se han excluido del campo de aplicación, pero para los servicios sociales, la definición tal y como ha sido propuesta por el Consejo, no nos conviene y determinados servicios sociales pueden volverse a encontrar en el campo de aplicación. Así pues, las normas de esta Directiva podrían volverse a aplicar a una gran parte de los servicios sociales que se pueden definir también como servicios de salud.

Por ello habrá prevemos una gran confusión, con conflictos potenciales, por la forma de definir los servicios. Si se los define como servicios de salud, sobre todo para las personas de edad avanzada, por ejemplo, deberían ser excluidos. Si se los define como servicios sociales, estarán cubiertos por esta Directiva. Nosotros votamos por excluir este sector.

También tenemos claro que la batalla que hemos librado ha dado resultados positivos demostrando que existen posibilidades de tomar en consideración las preocupaciones de los ciudadanos, pero no puede resolverse sin buscar a su vez fuera de esta Directiva. Igualmente existen ámbitos en los que se debe intervenir y esta discusión, esta batalla, es una parte de la búsqueda del equilibrio a nivel europeo, por lo que continuamos con nuestra actividad y, en concreto, con el tema de los servicios de interés general. Deseamos comprometernos plenamente ya que a nivel político vemos límites. Se ha recordado que, en el Parlamento Europeo, la idea de tener una cierta armonización de principio, o con relación al principio o de condición de aplicación de las normas del mercado interior para los servicios de interés general económico, no está suficientemente clara por lo que hemos solicitado una directiva marco.

Igualmente hemos decidido, durante nuestro último comité ejecutivo, promover una campaña utilizando la idea de una petición europea, tal y como estaba previsto por el Tratado Constitucional, para sensibilizar, explicar por nuestros afiliados nacionales por qué tenemos necesidad de tratar de una forma diferente, incluso a nivel comunitario, este sector tan importante en el campo de los servicios.

Por un lado, he afirmado que existe un gran trabajo por hacer, pero sobre todo cuando miramos el modo de trabajar de los servicios, de la Comisión y de la Dirección General de Mercado Interior, surgen gran cantidad de preguntas. Es interesante recordar

que este seminario se desarrolla en un momento en el que la Comisión analiza los resultados de la consulta pública que lanzó sobre el futuro del mercado interior con el objetivo de estimular un debate público.

Nosotros sabemos muy bien que cuando la Comisión lanzó, a principios de los años 80, los debates sobre su ambicioso proyecto de mercado interior, la dimensión social se tuvo muy en cuenta y se instauró el diálogo social. En concreto, la Comisión la reconoció en 1988, y cito: “el mercado interior es un elemento fundamental de la dirección del proyecto de mercado interior puesto que no se trata únicamente de reforzar el crecimiento económico y aumentar la competitividad externa de las empresas europeas”. Este proyecto, en la época, podía contar con el sostén activo de los Estados miembros además de los actores sociales. Podemos ver que actualmente esta dimensión social está bajo presión, lo que es particularmente visible en países como Alemania, Francia. Sin embargo, no sólo se observa en estos países que el progreso social está en peligro, sino que este peligro supone a su vez un problema también para el desarrollo del mercado interior.

Deseo volver sobre este tema tratado por la Comisión. En una evaluación inicial de la situación del mercado interior, cuando la comisión examina las posibles orientaciones de la futura política, para nosotros resulta particularmente inquietante que la dimensión social no aparezca en este análisis en su totalidad y este olvido es difícil de comprender tras dos años de controvertidos debates acerca de la Directiva Servicios y nadie ha hecho referencia al importante papel de los actores sociales y del diálogo social que pueden jugar a todos los niveles para evaluar las necesidades del mercado interior.

Volviendo a este análisis debemos subrayar que la imagen de la Comisión no es clara, ya que por un lado el mercado interior hace propuestas en las que esta dimensión social es prácticamente inexistente mientras que, por otro lado, el Consejo Europeo, recientemente, ha reconocido que es preciso conciliar el desarrollo del crecimiento económico europeo así como el desarrollo de la dimensión social.

La Comisión, cuando lanzó la agenda social para 2005-2010, reafirmó el coste que la falta de políticas sociales puede tener para la economía europea. Así pues, ¿qué es lo más importante desde nuestro punto de vista? Pensamos que el ámbito de la libre circulación de los servicios junto con la libre circulación de los trabajadores demuestra que el empleo y las políticas en materia de movilidad deberían tratarse tanto a nivel nacional como a nivel europeo.

Dado que el mercado interior es competencia de la Unión, también es responsabilidad suya poner orden en todas las situaciones de trabajo transfronterizo a nivel de la Unión.

Para nosotros está claro que es preciso desarrollar una reglamentación de mayor calidad. Se trata de un debate muy interesante. Actualmente, se habla de desregulación, es el término más usado. Vemos que frecuentemente este debate, para algunos, se reduce a menos regulación mientras que para nosotros está claro que es preciso tratarlo de forma diferente.

En primer lugar es preciso dotarlo de una gran transparencia, con la implantación de partes monopolizadoras, actores sociales. Por otro lado, cuando se habla de desregulación es preciso mirar cuándo se hace, y si se traspasa el coste de la desreglamentación hacia las empresas o hacia los trabajadores. Es preciso ver a qué nivel se hace este tipo de desreglamentación.

En concreto, se propone introducir normas voluntarias, mediante la vía de los acuerdos o de las decisiones unilaterales de las empresas, pero en el ámbito de los servicios es preciso prestar atención a que el contenido de estas normas no invada los convenios colectivos, ya que frecuentemente, es mediante esta vía por la que se regulan ciertos aspectos como la organización del trabajo y la calidad de este trabajo. En consecuencia, sobre todo en el campo en el que la calidad del servicio, la organización del trabajo, el tiempo de trabajo y la cualificaciones formen parte de los acuerdos colectivos.

Volviendo a la cuestión particular de la movilidad de los trabajadores, desearía insistir en algunos elementos esenciales que para nosotros son importantes para el mercado europeo y la movilidad europea de los trabajadores.

Pensamos que la apertura de las fronteras debería ir acompañada de una protección adecuada, existiendo cuatro condiciones clave para esta apertura.

En primer lugar, se debe basar en el principio de igualdad de los salarios y de las condiciones de trabajo, para un trabajo igual en un mismo lugar de trabajo y en el mismo territorio.

La segunda, es que las negociaciones colectivas y el sistema de las relaciones industriales se respeten completamente y se consideren con una herramienta indispensable y dinámica para hacer frente a los cambios.

La tercera es que este sistema ofrezca un igual acceso a las ventajas sociales a todos los trabajadores y que dote -es la cuarta reivindicación - a las partes, a todos los niveles implicados, también a los actores sociales, de los instrumentos y herramientas de gestión y aplicación.

Así pues, para finalizar mi intervención.. ¿qué es necesario en términos prácticos para crear este marco jurídico europeo? Me reafirmo en que el marco nacional completo. Sin extenderme mucho, voy a hablar de este marco nacional. Pensamos que son necesarias una serie de normas mínimas europeas establecidas a nivel de la Unión Europea. No tenemos las ideas suficientemente claras para decir qué normas se deberían instaurar pero estamos discutiendo el salario mínimo europeo, la renta mínima europea... y estamos convencidos de que será el objeto de nuestro debate, en nuestro congreso, que se celebrará el próximo año, el mes de mayo, en Sevilla.

Igualmente creemos que es preciso establecer principios precisos de igualdad de trato, condiciones de trabajo y en materia de salario. Ya he mencionado que necesitamos de un marco europeo para el trabajo temporal, para la seguridad privada, precisamos que la Directiva acerca del desarraigo se analice en profundidad y este debate se está llevando a cabo, sobre todo, en lo relativo en la fecha de su aplicación práctica.

Necesitamos una cualificación de las normas europeas con referencia a la protección social de los trabajadores móviles, sobre todo transfronterizos, en concreto sobre las pensiones complementarias.

También tenemos necesidad de un enfoque común en materia de tratamiento de los abusos, de subcontratación transfronteriza, que plantea problemas actualmente, con una responsabilidad de los principales empresarios y de las empresas contratistas.

Igualmente es preciso afrontar la cuestión de la protección de los trabajadores económicamente dependientes o de los trabajadores independientes ya que con frecuencia se recurre a falsos empleos independientes. Y como instrumento necesario para la puesta en práctica efectiva... es preciso una inspección social europea que pueda comprometer a los Estados miembros.

Y por último, verdaderamente se necesita una campaña informativa, para dar a conocer al público en general las realidades referidas a la emigración así como para transmitir a los trabajadores informaciones relativas a los derechos mínimos de los trabajadores. Como pueden comprobar, hay un importante trabajo por hacer.

Desearía hablarles de los retos que esto constituye también para los sindicatos pues ellos tienen su propia responsabilidad. En la actualidad, existe en este sentido un compromiso de nuestras organizaciones nacionales, de las federaciones, o de las cooperaciones bilaterales, sobre todo entre los países en los que los flujos migratorios son importantes, por ejemplo en Polonia y Gran Bretaña.

Así mismo debemos hacer referencia a esta la actividad, a las actividades sindicales tendientes a responder a los desafíos en las regiones transfronterizas, Tenemos estructuras específicas, consejos sindicales interregionales donde desarrollamos nuestras actividades; somos conscientes de que es nuestra responsabilidad.

El mayor desafío puede encontrarse en el campo del diálogo social ya que cuestiones importantes como la formación de los trabajadores, la calidad de los servicios o la organización del trabajo se pueden hacer por esta vía. Y se trata de una actividad esencialmente desarrollada por nuestras federaciones europeas. Ellas se han comprometido, por ejemplo, en el campo de servicios, de los servicios de seguridad y de los servicios de salud. Así pues, esta es nuestra obligación para el futuro. No voy a desarrollar más este aspecto, pero desearía subrayar que se trata de un trabajo importante. También tenemos nuestra parte de responsabilidad en este trabajo.

Evidentemente, esto nos lleva a la cuestión de la financiación de estos servicios, el futuro de los sistemas de protección social y el futuro de los sistemas fiscales. Debo señalar que estos problemas van unidos a los medios que aplicamos en relación a nuestras ambiciones en este ámbito.

Para concluir, diría que cuando hablamos del mercado interior de los servicios, la libre circulación, la desregulación social, es preciso volver a lo esencial. Se está a favor de la libre circulación sobre la base de la competencia leal, leal de no discriminación y pensamos que, si se refuerza el modelo social europeo, de manera que se pueda dar y mantener una protección de base a los trabajadores, ciudadanos europeos, daremos respuesta a un sentimiento creciente de inseguridad social.

La aceptación del desarrollo de las políticas europeas en países en los que la apertura de los mercados se combina o se mantiene mediante sistemas de aportación de seguridad a las trayectorias profesionales y la inversión masiva en los sistemas de protección social, muestra el camino a seguir por el conjunto de la Unión Europea.

Muchas gracias por su atención.

**EL MERCADO DE TRABAJO Y LAS POLÍTICAS DE EMPLEO FRENTE A
LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR SERVICIOS**

FRÉDÉRIC VIALE

Doctor en Derecho. Responsable de la sección sobre AGCS
(Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) en ATTAC Francia.

Gracias por esta invitación. Hasta ahora no hemos estado de acuerdo en nada, o en casi nada. Para ser francos, ATTAC-France ha llamado a votar NO en el referéndum sobre el Tratado Constitucional europeo, y ha alcanzado una parte no desdeñable de votos. Pero, sobre todo, Attac intenta erradicar el catecismo neoliberal, tal y como acaba de ser expuesto por el profesor Cuadrado (de la Universidad de Alcalá de Madrid), catecismo que repite que la competencia es la panacea universal, lo que no se puede justificar, ni teórica ni prácticamente.

Tras aclarar que difiero bastante de los ponentes anteriores, paso a tratar el tema que se me ha pedido y que es el siguiente: “El mercado del trabajo y las políticas de empleo frente a la liberalización del sector servicios”.

Dada la clara tendencia desde hace años de creación de empleo en el sector servicios, (I) la decisión de la UE de liberalizar este sector tiene importantes consecuencias en el mercado de trabajo y las políticas de empleo, (II) si bien constituye también una elección social y política promovida por la Directiva Bolkestein, principalmente (III). Esta elección es la inserción de la UE en la mundialización predominantemente financiera actual impulsando la creación de una vasta zona de libre cambio tendente a hacer de Europa la “zona más competitiva del mundo en el horizonte 2015”. Esta elección consiste en renunciar a cualquier solución activa y original que pudiera tener Europa, para seguir la inclinación deseada por los mercados, la de una “adaptación” que, bajo aires ofensivos, no es más que la sumisión a normas no deseadas y a intereses que no tienen nada que ver con el interés general de la población y del planeta, ni con el desarrollo económico, si no se quiere confundir desarrollo y crecimiento. Políticamente, la elección es la del mercado único; culturalmente, es la de la mercantilización del mundo.

El sector servicios, gran proveedor de empleos en los países de la OCDE

El sector servicios representa en la actualidad, en los países desarrollados y concretamente en la UE, más de las 2/3 de los empleos de los países de la Unión. El sector agrícola, normalmente representa menos del 2% de los empleos en los países de la UE (salvo países nuevos entrantes en los que la transición se halla en curso), cifras comparables con los Estados Unidos. Si bien los empleos industriales en Europa se mantienen parcialmente, son los empleos en el sector servicios los que más crecen en la actualidad. Por otro lado, esta tendencia también se corresponde con el modo de vida de los europeos, mayoritariamente urbano.

El mercado del trabajo está sujeto a grandes influencias, así como las relaciones de trabajo.

El mercado de trabajo.

En el conjunto de la zona OCDE, el empleo a tiempo parcial ha crecido un tercio aproximadamente entre 1990 y 2004. Las tasas de empleo a tiempo parcial han aumentado considerablemente en Austria, Irlanda, Italia, Corea, Luxemburgo y España.

En 2004 existen grandes diferencias entre los países en materia de empleo a tiempo parcial. En el Reino Unido, Suiza, Japón, Australia y en los Países Bajos, más del 24 % de todos los activos ocupados trabajan a tiempo parcial, contra menos del 10 % en Eslovaquia, en la República Checa, en Hungría, en Grecia, en Turquía, en España, en Corea y en Portugal. En 2004, las tasas de empleo a tiempo parcial se sitúan justo por

encima del 15 % de media para el conjunto de la zona OCDE, y el 17% en los países de la Unión Europea¹.

Esta tasa se debe comparar con la de las mujeres en el trabajo. Con un aumento neto del empleo femenino en numerosos países (1 % por año o más en Irlanda, en España, en los Países Bajos, en Grecia, en Italia, en Bélgica y en Luxemburgo), los servicios reciben cada vez más mujeres. Se debe destacar que la mayoría de los puestos en los servicios, sobre todo precarios, a tiempo parcial que únicamente permiten salarios escasos, están cubiertos por mujeres. Debido a ello, cabe destacar una cierta persistencia de la pobreza femenina así como de los niños que tienen a su cargo.

Por otro lado, la tendencia a la reducción del tiempo de trabajo se confirma. En la mayoría de los países de la OCDE, la duración del trabajo ha disminuido entre 1990 y 2004. Sin embargo, en la mayoría de los países esta disminución ha sido menor en comparación con la reducción observada en las décadas anteriores. Es preciso preguntarse si el desarrollo de una fuerte precariedad en los servicios no explica, en parte, esta tendencia, tendencia de la productividad en el trabajo que no es técnicamente posible redondear al alza, constante: dado que la productividad en el trabajo aumenta, y que el tiempo de trabajo disminuye² menos rápidamente de lo que aumenta la productividad³, es preciso señalar, por lo menos, que la tendencia histórica que veían las generaciones de trabajar menos ha conocido un alivio, ya que el trabajo se desarrolla en el sector de servicios, menos sindicado, menos habituado a fuertes luchas, más flexible.

En la mayor parte de los países de la OCDE, la tasa de paro aumentó a principios de los años 90, y no se ha reducido desde entonces. El retroceso se constata en Finlandia, España y Suecia. *Pero, globalmente, el nivel se ha mantenido elevado.*

El paro de larga duración se ha mantenido relativamente estable en el conjunto de la zona OCDE. Sin embargo, ha progresado fuertemente en varios países mientras que se acusaba un retroceso no menos importante en otros. Así, las tasas de paro de larga dura-

¹ Fuente : OCDE (2005), Perspectivas de empleo de la OCDE, OCDE, París. Salvo indicación contraria, todas las referencias cifradas en este párrafo proceden de esta fuente.

² Durante los dos últimos siglos en Francia, la duración del tiempo de trabajo se ha multiplicado globalmente por 0,5, mientras que la productividad se ha multiplicado por 1,15.

³ En los países de la OCDE la duración anual media del trabajo por persona ocupada ha caído desde 1.790 horas en 1990 a 1.740 horas en 2004, lo que equivaldría a una reducción del tiempo de trabajo de más de una semana de 40 horas.

ción se ha duplicado en la República Checa, Hungría, Finlandia y en los Estados Unidos (donde era bajo) y también han aumentado en Islandia (donde su nivel también era muy bajo) en Japón y en Suiza. Por el contrario, ha retrocedido fuertemente en Bélgica, Irlanda, Italia, Luxemburgo, en los Países Bajos y en España.

En 2003, el 46% de la población activa de la zona de la OCDE se encontraba en regiones cuya tasa de paro era superior a la tasa nacional.

El interés de estas cifras radica en mostrar que la terciarización de la economía, es decir el desarrollo de los servicios se estabiliza en una tasa de paro que permanece elevada y relativamente larga en el tiempo. Igualmente indican que el tiempo en el trabajo se reduce mucho menos, habiéndose frenado esta tendencia histórica.

Estas cifras también ilustran la evolución de las relaciones en el trabajo.

Las relaciones en el trabajo

Uno de los grandes temores de los estudiantes y de los asalariados, que en Francia se han manifestado contra el Contrato de Primer Empleo, ha sido que este contrato materializa, una vez más, la falta de consideración con los asalariados, precarizados, siempre a su entera disposición, y debiendo aceptar cualquier condición (horas extras no pagadas, ritmos de trabajo insostenibles) durante el periodo llamado «de consolidación» de 2 años, durante el que el empresario se puede desembarazar del trabajador sin justificación.

La lucha ha tenido su recompensa, el Contrato de Primer Empleo se ha retirado, pero la precariedad es una realidad: el Contrato de Nuevo Empleo se puede aplicar en las empresas de menos de 20 trabajadores, en nombre de «la adaptabilidad en un mundo económicamente cambiante», los Contrato de Duración Determinada son la mayoría de los empleos propuestos, y se concentran naturalmente en los servicios. Por otro lado, si bien en Italia existe el derecho al trabajo, siempre en teoría, las casi 18 derogaciones existentes han permitido volver caducos numerosos sectores y no sólo en el sector servicios.

No podemos pasar por alto algunos problemas de la *sindicalización*. Si bien la tasa de sindicalización es históricamente baja en algunos países, principalmente los países latinos como Francia (aproximadamente 8% de los asalariados del sector privado están actualmente sindicados en Francia), si es notoriamente más elevada en países en los que es más automática y/o está ligada a la obtención de ciertas ventajas sociales (como en Alemania), o en países en los que las relaciones sociales reposan en compromisos históricos (países nórdicos). Está claro que la acción sindical se encuentra fuertemente obstaculizada por la

liberalización del sector servicios: ¿cómo organizar una acción colectiva en un sector tan cambiante, tan reventado, que favorece la multiplicación de situaciones muy diversas y que podría verse resentida por las divisiones entre los propios asalariados?

Aún más, existen estudios cualitativos que merecen ser sistematizados sobre el *sufriamiento en el trabajo*. Fenómeno nuevo desde hace 15 años, está basado en la intensificación de los ritmos de trabajo, intensificación agravada por los nuevos medios de control de los trabajadores, así como por una política de dirección de la empresa que, con el pretexto de enriquecer el contenido del trabajo, hace reposar en el trabajador la responsabilidad de alcanzar objetivos que él no fija y que frecuentemente están más allá de sus posibilidades. Este fenómeno es sensible en la industria, pero también en los servicios que permiten la individualización de las obligaciones, la división en parcelas de las tareas y su especialización por lo menos, tanto como en el sector manufacturero. Esta situación de sufrimiento de los trabajadores, si bien es difícilmente cuantificable (salvo si se tiene en cuenta el aumento del consumo de neurolépticos y de las bajas de trabajo) deben alarmarnos por el estado real de la situación del trabajo en el sector de los servicios, entre otros.

En estas circunstancias, ¿qué políticas de empleo aplicar?

Las políticas de empleo están ligadas, en parte, a diferentes problemas económicos, sociales y culturales.

Las políticas de empleo tienden a promover el empleo para luchar contra el paro. Pero más allá de esta primera misión, las políticas de empleo tienen consecuencias multiformes que hacen pensar que son uno de los elementos constitutivos de un tipo de sociedad determinada. En concreto, en todos los países de la OCDE, se constata que lo que se ha dado en llamar «política de empleo» se traduce siempre en una reducción del coste del trabajo para los empresarios.

Las políticas de empleo tienen que ver con la reducción de la pobreza y la persecución del crecimiento; tienen que ver con la integración de la juventud (integración social, económica y finalmente política y cultural), tienen que ver con la educación, con las cuestiones de migración y, por último, con el ejercicio de la soberanía política. En efecto, cada uno aceptará sin dificultad que la integración económica es algo previo al ejercicio efectivo de la ciudadanía.

Tradicionalmente las políticas de empleo utilizan instrumentos multiformes que consisten en una intervención pública: según se sitúe en una política de la oferta o la demanda, se considerará que primero es preciso mejorar el entorno de los inversores, presuntos

creadores de los empleos – y entonces se plantearán cuestiones acerca del equilibrio entre las fuentes de financiación de la protección social, sobre las elecciones en términos de creación (o no) de zonas francas, de medios destinados a la formación, con, al menos, un tratamiento social del paro; o se focalizará sobre una mejora de la demanda y, según una política más voluntarista, se decidirán medidas como la reglamentación del mercado del trabajo o de la seguridad de los recorridos profesionales. Los ejemplos por toda Europa muestran frecuentemente elecciones híbridas, mezclando unas medidas con otras dependiendo del momento.

La elección hecha en 2000 durante una cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea celebrada en Lisboa es muy dominante, coherente, y esta coherencia radica no solamente en acompañar a las consecuencias sociales de una mundialización financiera presentada como indiscutible, sino en precederlas, en convocarlas, en reforzarlas con la esperanza de sacar provecho. Esta elección es la del anti-modelo social europeo, la que, en nombre de la modernidad, mantiene una revolución que es una contrarrevolución. Esta contrarrevolución, como toda contrarrevolución que se precie, se engalana con el discurso del dinamismo y de la modernidad, si bien se trata de una contrarrevolución profundamente conservadora. Sea cual fuere, cada uno puede constatarlo. La dificultad, sobre todo, es que es ideológica. De hecho, es mortífera e ineficaz.

La idea general es hacer de la Unión la «zona más competitiva del mundo de aquí al 2015». Eslogan seductor, cual lo haya. ¿Se ha medido su gran inanidad? ¿Para qué nos sirve ser la zona más competitiva del mundo? ¿Competitiva en qué plano? ¿El de los trabajadores, de la protección social? ¿Ser la zona más competitiva en términos de creación de riqueza, o de compartir riquezas? Seguramente para convertirse en la zona que fabrica más menos caro. ¿Para conseguir qué beneficio?

Un eslogan es simplemente eso, un eslogan.

Se aprecia cierta coherencia de conjunto, donde la última vicisitud, en cuanto a lo que nos interesa, se encuentra en la aplicación de la directiva Bolkestein.

La energía, la educación, los transportes y otros sectores están incluidos en la agenda de Lisboa.

Se ha constatado, en cuanto a la energía, la liberalización del sector de la energía aplicada (últimamente en Francia con el episodio de la privatización de Edf, preludeo de la fusión con Suez): esta liberalización obedece a imperativos ideológicos, no permite en absoluto una independencia energética ni se traduce en ninguna política energética,

inexistente en Europa. La liberalización del sector de la electricidad ya ha provocado un aumento de tarifas considerable (hasta un 64% en dos años) para los profesionales que han tenido que recurrir al sector llamado “libre”, con imposibilidad para ellos de volver al sector reglamentado.

Por otro lado, el futuro del medio ambiente, gravemente amenazado, está totalmente ausente de estas operaciones.

Se ha visto, en relación a los transportes, los efectos de una privatización en Gran Bretaña: más caros, menos eficaces, a veces mortales para los usuarios, los transportes ferroviarios han llegado a tal punto de desamparo que el gobierno baraja volver a nacionalizarlos. Pero las directivas transporte aplican una competencia a cualquier precio, en lo que no se ve ningún beneficio. Asimismo, la directiva portuaria que parte de la desreglamentación de los transportes, encuentra una oposición firme de los dockers que no desean transformarse en laboratorio de las consecuencias sociales nefastas de la mundialización liberal; el ejemplo de sus colegas marineros precarizados y explotados les resulta suficiente.

Las relaciones comerciales internacionales se ven afectadas. La Comisión Europea de la UE adoptó el 4 de octubre de 2006 el documento de estrategia global de competitividad de la UE. Según el comisario Mandelson, se trata de hacer que «el proteccionismo sea rechazado en el interior (de la UE) y estar activo para obtener en el exterior (de la UE) una apertura de los mercados». En este sentido, es preciso medir el impacto del rápido crecimiento de los cambios en el mundo sobre el equilibrio ecológico del planeta, sobre la soberanía alimentaria de las poblaciones de las zonas más débiles.

Esto ocurre (entre otras) por las opciones estratégicas siguientes: la OMC es una prioridad y es preciso hacer que el ciclo de Doha salga adelante; se trata de concluir acuerdos bilaterales, o plurilaterales entre Estados, no necesariamente numerosos, pero que formen un todo coherente (una masa crítica), fundamentalmente en Asia. China se convierte en un punto de fijación de las energías. Hay que actuar sobre la propiedad intelectual en ciertos países. Es preciso obtener una apertura de los mercados, interactuando principalmente sobre las “barreras no-tarifarias”, invitando a los empresarios a identificar sus prioridades a este respecto. La Comisión también trabaja en el acceso a los mercados públicos. Estos aspectos deben estar interconectados con la voluntad, expresada por otro lado, de acabar en la PET (zona de libre intercambio EEUU/UE).

Si me refiero rápidamente a algunos puntos de la «Estrategia de Lisboa», aparentemente alejada del objeto inicial, es para mostrar la coherencia de conjunto, el programa

de trabajo de la Comisión Europea. Dado que en este vasto movimiento de liberalización, uno a uno, la colectividad pública, la de los ciudadanos, pierde los medios para actuar, tanto uno a uno, como en nombre de una modernidad, jamás definida ni debatida, se determinan elecciones políticas, que pasan por elecciones técnicas, pero que son fundamentalmente elecciones ideológicas. La desregulación del mercado de trabajo, la imposibilidad cuasimecánica de aplicar políticas de empleo, se inscriben en este contexto, y se encuentran aceleradas por la liberalización del sector de actividad más importante en nuestras economías, el de los servicios.

Ahora bien, ya que es preciso hacer de Europa a cualquier precio la «zona más competitiva del mundo» también se trata de rebajar lo más posible el coste del trabajo – extrañamente, no es cuestión de reducir la remuneración del capital, ni su parte en el valor añadido, parte que, a fin de cuentas, no deja de crecer. El proyecto de la Directiva Bolkestein se encarga de realizar la reducción del coste del trabajo operando una fuerte desregularización y una desreglamentación masiva. La modernidad con la que se engala induce elecciones políticas y sociales precisas que, al fin y al cabo, son también elecciones culturales y sociales.

Las elecciones sociales y políticas inducidas por la Directiva Bolkestein

La moción votada hoy (23 de octubre de 2006) en comisión IMCO del Parlamento Europeo está bastante alejada del texto inicial. Esto es completamente inaceptable.

El principio del país de origen que debía regir la prestación de servicios a través de Europa habría tenido como consecuencias poner en competencia a los trabajadores a nivel de protección social y de salarios muy heterogéneos en Europa, hacer prácticamente imposible cualquier control de aplicación de las normas de derecho al trabajo, crear una inseguridad jurídica insoportable para los consumidores. Este contexto obedece a una lógica clara, que pone de manifiesto la política de la Comisión desde Lisboa: se trata, en nombre de la simplificación administrativa, de volver caduca toda reglamentación de protección, tanto social como medioambiental, permitiendo una caída de los salarios - en efecto, estos se alinearían con los más bajos de Europa, ya que las disparidades son grandes en una Europa que rechaza la armonización social.

En la actualidad, de la propuesta inicial procede el dogma central: “*un mercado libre ofrece una mayor elección y mejores servicios a precios más bajos a los consumidores*” (considerando 2). Esta fe expresada en las aptitudes de la competencia para suministrar calidad a precio más bajo no se verifica en los hechos. Pero la preocupación de responder a las expectativas del sector privado prevalece.

De hecho, y aunque los elementos más inaceptables (o los más provocadores) de la directiva se hayan retirado (el principio del país de origen, por ejemplo), y aunque el campo de aplicación de la Directiva sea limitado, puesto que los servicios sociales y de salud, por ejemplo, están explícitamente exentos de la aplicación de la Directiva, persisten **inquietudes y ambigüedades**.

Si bien el principio del país de origen no existe, éste es reemplazado por el *principio de libre prestación de servicios*: la idea es que el país en el que se ejerce el servicio debe garantizar que puede llevarse a cabo sin discriminación. Esto puede parecer aceptable. Sin embargo, los artículos 14 y 15 que contienen las *exigencias más tarde prohibidas y las cuestionadas* plantean problemas. Los poderes públicos locales, regionales y nacionales sólo podrán aplicar a las actividades de servicio algunas leyes o reglamentos (artículo 14). El artículo 15 prevé que los Estados deberán modificar sus legislaciones y reglamentaciones con el fin de asegurar la libertad de establecimiento y de circulación. De esta manera, los límites cuantitativos o territoriales (límites de establecimiento de una actividad de servicios fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre proveedores) quedan prohibidos; obligar al proveedor a estar constituido bajo una forma jurídica particular, se prohibirá, así como imponer exigencias relativas a la detención del capital de una sociedad; así mismo se prohibirá reservar el acceso a la actividad de servicios a proveedores particulares en razón de la naturaleza específica de la actividad, imponer un número mínimo de empleados e imponer tarifas obligatorias mínimas y/o máximas a respetar por el proveedor.

Estas exigencias únicamente se podrán mantener por “razones imperiosas de interés general” – que es preciso que el Estado establezca, bajo el control de la jurisprudencia de la CJUE. Sin embargo, las exigencias prohibidas por el artículo 15, en el considerando 40, da un amplio sentido a la noción imperiosa de interés general que deja margen de maniobra a los poderes públicos. Esto es algo positivo.

Es preciso añadir el nuevo artículo 16 adoptado por el Parlamento, que sustituye el inicialmente llamado “principio del país de origen”. Este artículo prohíbe a los Estados someter a los proveedores de servicios a exigencias que serían discriminatorias (rechazo en razón de nacionalidad o del Estado de origen), no necesarias (no justificadas por razones de orden público, de seguridad pública, de sanidad pública o de protección del medio ambiente) o más rigurosas de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido. Además, los poderes públicos no podrán imponer a un proveedor la obligación de tener establecido su domicilio en el territorio, ni obligar al proveedor a presentar una autorización de las autoridades del país de procedencia exigiendo la inscripción en un registro o en un colegio profesional de su país de origen. Los Estados no podrán:

- prohibir al proveedor dotarse de la infraestructura necesaria para prestar el servicio;
- imponer un régimen contractual entre proveedor y destinatario que limite la prestación de servicio a título independiente;
- imponer al proveedor un documento de identidad específico para el ejercicio de su actividad de servicio;
- imponer un equipamiento o un material específico, salvo en lo referido a la salud y seguridad en el trabajo.

El art. 17 prevé algunas derogaciones (servicios postales, de gas, de electricidad, de agua, de residuos; materias relativas al despido de los trabajadores, a la protección de las personas y al tratamiento de los datos de carácter personal, a la profesión de abogado,...)

Si añadimos las exigencias prohibidas del artículo 16 a las reglamentadas de los artículos 14 y 15, nos encontramos en presencia de la mayor desregularización nunca impuesta en el sector de servicios en Europa y del mayor desposeimiento de poder infligido a los poderes públicos.

Además, el considerando 8 de la directiva dispone que ésta sólo se aplicará a las actividades abiertas a la competencia. Pero, por otro lado, la Comisión Europea considera que la competencia debe aplicarse a lo que ella llama “los servicios sociales de interés general” (Comunicación de la Comisión del 26/04/2006⁴)

En cuanto a la *cuestión social*, el Parlamento tuvo el cuidado de decidir, en la última moción, y recuperado en el Consejo, la reafirmación de que se aplicaría la directiva 96/71 relativa al despido de los trabajadores asalariados en la Unión. Esto era positivo en la medida que permitía creer que se podrían limitar los daños en este campo, aunque también hacía temer la multiplicación de falsos trabajadores independientes, auténticos precarios, al no beneficiarse de las protecciones de la Directiva a los trabajadores asalariados, y menos aún cuando ningún juez, de ningún país de la UE, puede verificar útilmente el carácter verdadero, o no, de trabajador independiente puesto que la cooperación judicial es aún una quimera. Pero incluso sobre este punto, es preciso sentirse temerosos ya que la Comisión, en un comunicado del 4 de abril de 2006⁵, ha reintroducido determinados elementos que el Parlamento había decidido suprimir, apoyándose en la jurisprudencia neoliberal del Tribunal de Justicia. El poder del Tribunal de Justicia se consolará por la incertidumbre política que aún reina: dado que el principio del país de origen se ha

⁴ COM(2006)177 final – Aplicar el programa comunitario de Lisboa Los servicios sociales de interés general en la Unión Europea.

⁵ COM 2006/ 159 final.

dejado de lado, el principio de aplicación del derecho del país de acogida también ha sido dejado de lado durante los debates. Así mismo, en caso de problema indefectiblemente planteado, es el CJUE, quien decide, ya que es el CJUE quien aplica el principio del país de origen.

Además, el Parlamento Europeo en la 1ª moción integró la obligación de suministrar todas las informaciones útiles con respecto a la directiva 96/71 acerca del desinterés de los trabajadores asalariados a las ventanillas únicas previstas por la directiva. El nuevo texto suprime esta obligación.

Por último, el artículo 39 prevé someter a la Comisión, en una fecha que falta por fijar, un informe sobre la manera en la que se aplicará la Directiva y que *«la Comisión suministrará una vez por año análisis y orientaciones relativas a la aplicación de estas disposiciones»*. ***La Comisión Europea ejercerá un poder de control sobre actas normativas de los Estados que revelan el ejercicio de la soberanía, y adquiere el poder de presentar cada año un documento que constituye una interpretación de la nueva legislación comunitaria.***

Es cierto que gracias a las fuertes movilizaciones que se desarrollan en 2005 y 2006, la Directiva sólo se aplica a las actividades de servicio abiertas a la competencia y sólo contempla los servicios suministrados como contrapartida económica; no trata de la liberalización de los servicios de interés económico general reservado a organismos públicos o privados, ni de la privatización de organismos públicos proveedores de servicios; no se tratan la salud, el derecho al trabajo, el derecho penal de los Estados miembros, la legislación en materia de seguridad social de los Estados miembros, los servicios sociales (alojamiento, ayuda a la infancia, ayuda a las familias y a las personas en dificultad) la diversidad cultural, el pluralismo de los medios; los agentes de trabajo interino, los servicios de seguridad privados, las actividades de juego, los servicios suministrados por los notarios y los ujieres de justicia también escapan al campo de aplicación de la directiva. Y, repetimos, la supresión de la mención “principio del país de origen” y la reafirmación de la aplicación de la directiva de los trabajadores asalariados, constituyen puntos positivos.

Las enmiendas propuestas por la ponente, Sra. Gebhardt, van en el buen sentido. Pero la inseguridad jurídica permanece, el papel de regulación de los poderes públicos ha disminuido mucho y, por su capacidad de actuar, el principio del país de origen amenaza siempre vía la jurisprudencia del CJUE, y nos encontramos frente a un movimiento masivo de desreglamentación que va a la par con el considerable reforzamiento de los poderes de una Comisión cuya legitimidad democrática es discutible, ciertamente dudosa.

La Directiva Bolkestein no se aplica sólo en la liberalización del sector de los servicios

Por ejemplo, también España y Francia han conocido reformas del mercado de trabajo con el fin de reducir, fundamentalmente, el subempleo de los jóvenes. En España, a comienzos de 1990, surge un lote de reformas tendentes a hacer menos costosa la mano de obra de los jóvenes. Las consecuencias de estas políticas es “*la utilización sistemática de contratos de trabajo temporal sin aumento del empleo permanente y estable*”⁶. En Francia, el Contrato Primer Empleo (CPE) ha sido rechazado, pero el CNE se aplica para las empresas de menos de 20 trabajadores, con resultados poco optimistas. Alemania también ha conocido su lote de reformas, igual que Italia y algunos países más.

Sin embargo, el sector servicios es en esos países objeto de una fuerte desreglamentación y esto corresponde a casi dos empleos de cada tres. ¿Cómo conducir políticas de empleo que se darían, por ejemplo, con la ambición de favorecer la inserción de tal categoría más débil, permitir un aumento del nivel de empleo, si los poderes públicos se encuentran frente a la realidad de una competencia no sólo entre empresas sino también entre sistemas sociales? Por ello, la lógica de la directiva Bolkestein finalmente es la siguiente: promover un dumping social que permita una reducción general del coste del trabajo –siendo el fin último permitir la constitución de la zona más competitiva del mundo. O bien, el medio más soberano para reducir el coste del trabajo, no cualificado en primer chef pero no sólo eso sino permitir que los trabajadores asalariados sean puestos en competencia no sólo sobre sus competencias ni su utilidad, sino sobre su número y sobre el medio coste de su protección social. No nos engañemos : Esto es lo que está en juego, dar una prima a estos países que ofrecerán la mano de obra menos cara, la más flexible, la menos “rígida” como dicen los liberales, incitando a los que se resuelvan espontáneamente a seguir el movimiento en nombre de la adaptación a la competencia.

Conclusión

El mayor problema de la Europa que se constituye hoy es el de la democracia: no me he referido aquí a las sucesivas ampliaciones sin profundización previa (sobre todo sin profundización previa) Simplemente me he referido al hecho de que para satisfacer a una ideología (la total libertad de los mercados en el marco del libre comercio) la Unión se cree autorizada a promover un antimodelo social europeo, el del siempre menos, el de la desregulación, el de la competencia, como si este dogma, la competencia libre y no falsa, no

⁶ Y es el Banco Mundial que lo dice, Informe 2007, p. 126.

hubiera demostrado ya por todo el mundo su ineficacia (salvo para los detentadores del capital), su carácter quimérico cuando no asesino.

Después de todo, la Comisión encargada de los negocios es muy “*pro-business*”, no se esconde, se enorgullece. Lo que es más sorprendente es que se encuentra en el Parlamento Europeo, y entre los electos que se dicen “socialistas”, para promover el dogma de la competencia entre trabajadores asalariados y en su peor versión. Si la versión de la Directiva Bolkestein hoy votada se encuentra un poco mejorada (o bastante, si hemos evitado la peor) esto es debido a las fuertes movilizaciones sociales que han hecho recluir a un Parlamento Europeo que es testigo de la alianza de los liberales, de los demócrata cristianos y de los socialdemócratas. Por otro lado, cuando en el Parlamento Europeo se trata de votar una moción que sostenga la primera propuesta de la directiva Bolkestein que prevé la aplicación del principio del país de origen, principio malvado, encuentra una mayoría de parlamentarios para votarla. ¿Cómo no concebir que el divorcio entre Europa y los ciudadanos sea profundo?

Si la ambición es crear Europa (lo que han solicitado todos los oradores en sus intervenciones) una Europa política, una Europa verdadera, esto se conseguirá haciendo hincapié en proyectos parciales y sistemáticamente orientados sobre las exigencias de los mercados y de las empresas. Brevemente, es preciso recordar lo que debería pasar para una tautología: sólo se alcanzará la Europa política si imponemos una política europea, políticas europeas. Y si los pueblos desean Europa.

Para que los pueblos quieran a Europa, será preciso que ésta tenga otras ambiciones diferentes a establecer la competencia, a hacer de la competencia el alfa y el omega de la acción, a construir la Europa de los bancos, de las empresas transnacionales y de los mercados financieros.

Podemos reflejar auténticas políticas: una política fiscal europea que pone un freno al dumping fiscal y social, que dota a Europa de los medios propios para crear las condiciones reales para un acercamiento económico y social de los países; dar sus oportunidades a una directiva social transversal, manteniendo falsas promesas, nunca aplicación; promover el modelo social europeo (¿Qué interés político, económico, social tenemos para hacer de la Unión Europea la zona más competitiva del mundo? ¿Qué interés tenemos en crear una vasta zona de libre cambio en el mundo globalizado? En fin, aplicar una verdadera democracia europea, lo que no permitiría la “Constitución” europea, que no es otra cosa que un reglamento de copropiedad de lobbystes Bruselenses.

Como se puede apreciar, los sujetos de movilización y las ocasiones de trabajo no faltan. La mundialización nos hace audaces. La democracia, el modelo social, esta es la auténtica audacia. Aprovechemos el espacio político abierto por los no franceses y holandeses para fundar una Europa con un proyecto.

DEBATE MAÑANA

Respuesta de **JÓZEF NIEMIEC**. Secretario Confederal de la Confederación Europea de Sindicatos

Debo decir que comparto este análisis y que estoy convencido de que el compromiso, la movilización de los actores sociales y en general, de la sociedad civil, como se dice en el argot bruselense, es un elemento esencial y yo soy también de los que, en la Confederación Europea de Sindicatos, la defienden ya que es preciso, y más en este momento, cuando Europa está en crisis, eso está claro.

Desde este punto de vista, no comparto la opinión, expresada sobre todo por mi compañero en esta mesa, de ATTAC. Yo pienso que Europa se construye paso a paso; desde este punto de vista, el Tratado Constitucional, si se quiere, además de más democracia, más de social, nos aporta elementos suplementarios importantes. Por ejemplo, para hacer avanzar la protección y/o la modernización de los servicios de interés general, actualmente ya de por sí difícil hacerlo, sin el tratado lo sería más. Y se necesita esta movilización... En cualquier caso, deseo recordar que nuestros afiliados han aceptado actuar de la misma manera, movilizar las opiniones públicas, movilizar las fuerzas políticas para trabajar conjuntamente, crear..., cambiar la relación de fuerza, la relación de fuerza para tener más democracia y más de social.

Respuesta de **PASCAL KERNEIS**. Director del European Services Forum.

Comparto en gran manera las opiniones que se han expresado. Sin embargo, deseo hacer una matización. Pienso que en Europa hay una enorme hipocresía al querer excluir los servicios sociales y los sanitarios, mientras que nuestros Estados en la actualidad importan enfermeras desde Filipinas y médicos de Cuba, las enfermeras españolas van a trabajar a los hospitales franceses, y son las ucranianas las que vienen a España.

¿Por qué se disfraza la verdad? ¿Por qué quien llega no puede utilizar las herramientas que se encuentran a nuestra disposición tales como las directivas para gestionar este género de cosas? Hay algo que es inadmisibles, entre la hipocresía y la realidad. Yo he dicho que por ahora pienso que la globalización, por el momento, ha sido positiva y es positiva a favor de la Unión Europea, pero la globalización, la agenda de Lisboa, existen porque nos encontramos en un mundo en el que, pienso que es muy duro, es “mercado o muerte”.

Las empresas no tienen elección, lo quieran o no lo quieran, las empresas deben hacerlo. Y si Europa no se adapta, no hay que olvidar una cosa: La revolución tecnológica y la evolución sufrida en India ha provocado un desarrollo de este país y mucho ‘outsourcing’, subcontratación. Pero la verdadera razón por la que ha ocurrido esto es: una, la revolución tecnológica; dos: el cierre de las fronteras por la política migratoria tras los atentados y ataques del 11 de septiembre. Esto es lo que ha propiciado que las empresas se hayan adaptado una vez más, y puesto que no se podía hacer ir a los ingenieros informáticos a Estados Unidos ni a Europa, se ha hecho ir a las empresas a India. Y esto es lo que va a seguir pasando en otros sectores si Europa no llega a tomar conciencia de los triunfos que tiene para mantenerlos aquí.

Respuesta de **FRÉDÉRIC VIALE**. Doctor en Derecho. Responsable de la sección sobre AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) en ATTAC Francia.

Espero que no se sorprendan si hago un análisis ligeramente distinto. Lo que acaban de escuchar, en este momento, es la ilustración perfecta de lo que yo propongo. Es decir, se puede elegir entre discurrir, yo prefiero decir adaptarse, es decir desarrollar una política exigida por los mercados o intentar desarrollar otra. La elección está ahí. A partir de entonces, se trata de una elección política evidente y desde entonces, todo el discurso que consiste en decir “no hay elección” es un discurso... es un discurso con vocación a llegar a ser político y que consiste en decir ... debéis hacer esto, debéis adoptar tal texto, debéis adoptar Bolkenstein, debéis adoptar la Constitución, esa es la elección”... La política es

la elección y precisamente, si existe algo realmente importante que ha sido creada históricamente, yo diría en Europa, es la democracia. Fueron los griegos quienes la inventaron. La democracia como rechazo a la renuncia. Nos resignamos efectivamente y nos inclinamos a pensar que no hay solución.

LA DIRECTIVA DE SERVICIOS A DEBATE

ANA CORCUERA

Jefa del Servicio de Gestión de Fondos Europeos y Políticas Comunitarias
Diputación Foral de Bizkaia

A lo largo de la Jornada hemos estado escuchando, las bondades de la Directiva y yo no pretendo más que, con esta introducción seguir ahondando, un poco mas en ellas.

Esta, que pretende consagrar el derecho de las empresas a operar en distintos Estados sin tener filiales en ellos y en igualdad de condiciones con las nacionales, ha generado un intenso debate a lo largo de todo su proceso de elaboración.

La propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, forma parte del proceso de reformas iniciado en el Consejo Europeo de Lisboa para fortalecer la Unión Europea en el período que discurre hasta el año 2010. Se trata, en suma, de garantizar los derechos fundamentales y sociales que recogen los Tratados vigentes sin renunciar a que la Unión Europea pueda convertirse en una de las economías del conocimiento más competitivas y dinámicas del mundo.

Para buscar la realización de dicho objetivo resulta indispensable seguir profundizando en un mercado interior de servicios precisamente consolidándolo.

La propuesta de Directiva constituye también un elemento de la estrategia que ha adoptado la Comisión Europea para la supresión de algunos de dichos obstáculos, como continuación al informe de la Comisión comunicado al Consejo y al Parlamento Europeos sobre el estado del mercado interior de los servicios.

De hecho, creo que es objetivo de la Directiva facilitar un marco jurídico que pueda eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios entre los Estados de la Unión Europea, garantizándose al tiempo, tanto a quienes prestan servicios como a los destinatarios, el nivel de seguridad jurídica necesaria para el cumplimiento de estas dos libertades básicas derivadas de los Tratados vigentes.

Abarca pues diversas actividades económicas de servicios, incluyendo un importante abanico de excepciones directas para los servicios públicos y aplicándose exclusivamente a los prestadores de servicios establecidos en la UE.

Además las excepciones presentes en la propia propuesta de Directiva, su naturaleza permite, de manera abierta, que los Estados miembros traspongan la misma en sus niveles internos pudiendo a tal fin establecer determinadas cláusulas de excepción de aquellas cuestiones que entiendan propias del orden público de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Para finalizar creo que se pueden destacar como consecuencias positivas de la Directiva las siguientes:

- Dinamizar la competencia de los mercados de servicios y su consecuente mejora en la eficiencia de la economía.
- Mejorar las bases para el crecimiento económico y el empleo en la Unión Europea.
- Lograr un verdadero mercado interior de servicios eliminando las barreras legales y administrativas a las actividades de servicios, reforzar los derechos de los consumidores.
- A grandes rasgos pretende contribuir a generar un mayor crecimiento y más puestos de trabajo en la Unión Europea al liberalizar el comercio transfronterizo y la inversión en servicios.
- Así como en definitiva desarrollar medidas de estímulo a la calidad de los servicios.

**ZERBITZUEN ARTEZTARAUA ETA LANGILEEN MUGIKORTASUNA
EUROPAR BATASUNEAN**

FERNANDO TAPIA

Diputado Foral del Departamento para las Relaciones Sociales e Institucionales
Diputación Foral de Gipuzkoa

Arratsaldeon eta lehenik eta behin eskerrak eman nahi dizkiot EUROBASK - Europako Mugimenduaren Euskal Kontseiluari - urtero bezala ekitaldi honetara gonbidatu nauelako. Atseginez betetzen dudan konpromisua da, izan ere Europa eta Europar batasunaren inguruko gaiak nire ardurapekoak izateaz gain Gipuzkoako Foru Aldundian, oso gogokoak ditut nire arlo pertsonalean.

Bestalde, eta horretan guztiok ados egongo gara, gaur aurkezten ari garen moduko ekimenek Europar Batasuna herritarrengana gerturatzea dute, besteak beste, helburu. Ahalegin hau goraiatzekoa da, baita atzean dagoen jendearen lana ere, baina prozesu bateratzaile honetan aktore garen guztiok, instituzioek, erakundeek, herritarrek... oraindik ahalegin handiagoa egin behar dugu Europa zer den jakinarazteko, barneratzeko eta, nola ez, atsegin ez ditugun gauza guztiak aldarazteko. Eta euskaldunok horretan badugu zer egin baldin eta duela hilabete batzuk Eusko Jaurlaritzak egin zuen inkestaren datuak onak badira: Euskal Autonomi Erkidegoko herritarren ehuneko 46 sentitzen da Europatik gertu, beste herrialdetan baino ehuneko 20 gutxiago.

Datu horien inguruan arrazoiak bila hasita asko legoke eztabaidatzeko baina nik bat azpimarratuko nuke besteen gainetik: Europako instituzioetatik iristen zaigun informazio eza edo eskasia. Badira gehiago, hala nola Europar batasunak eskualde-hizkuntzen inguruan, eta euskararen inguruan bereziki, duen jarrera. Gure hizkuntzarekiko errespetua eta ofizialtasuna ezinbesteko dira euskaldunok Europa bere osotasunean onartu dezagun.

Y han pasado, casi sin darnos cuenta, aunque las consecuencias han sido muchas y muy variadas, 20 años desde que el estado español ingresaba en la entonces Comunidad Económica Europea. Pasaron 24 años (fue en 1962) desde la primera solicitud oficial y 11 desde la segunda (en julio de 1977), ya en democracia. Era ésta la tercera ampliación de la comunidad (también ingresó Portugal) desde que naciera el Mercado Común europeo en 1957, con el Tratado de Roma.

A pesar de las dudas y preocupaciones iniciales - la amenaza que para la economía vasca podía suponer el desembarco de las grandes potencias industriales del norte, más competitivas que la nuestra, con altas dosis de paro y con una reconversión industrial sin terminar - muchos han sido los momentos históricos que hemos vivido desde entonces: sucesivas ampliaciones, desaparición de las fronteras internas, nacimiento del euro como moneda común para toda la Unión... y Euskadi, y Gipuzkoa están a la cabeza en el cumplimiento de los objetivos de Lisboa, que quedaron definidos de la siguiente manera en el año 2000: *Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*. Podemos por tanto afirmar que aquellos que en 1933 reivindicaron el binomio Euskadi - Europa eran personas con una gran visión de futuro, y seguramente estarían orgullosos de ver lo que sus descendientes hemos sido capaces de lograr.

Sin embargo, si importante es la llamada Declaración de Lisboa, y la situación de Euskadi en relación a los objetivos en ella planteados, no lo es más que la declaración histórica que Robert Schuman realizó el 9 de mayo de 1950, que dio el pistoletazo de salida al proyecto europeo: *“Europa no se hará de un golpe ni será una construcción de conjunto: se hará por medio de realizaciones concretas creando, desde el comienzo, una solidaridad de hecho”*. Y es importante porque subraya precisamente el objetivo de la construcción europea: la solidaridad y la paz. Es mucho lo avanzado, sin duda, como mucho es lo que aún queda por hacer; muchas son las luces que iluminan este camino, pero no son menores las sombras.

Y entre las luces de la Europa que nos viene debemos mencionar, sin duda, la Carta de Derechos Fundamentales, que fue proclamada en Niza en diciembre de 2000, Carta

que ayudará sin duda a conformar un sentido de pertenencia a la Unión a través, entre otros, de la creación, el reconocimiento y la protección de la Ciudadanía Europea, que otorgará a todos los ciudadanos europeos los mismos derechos, con independencia de la nacionalidad que posean o elijan, o del lugar de nacimiento. Si Europa cuenta algún día con una constitución, no cabe duda de que esta Carta de Derechos Fundamentales deberá quedar reflejada en ella.

Pero hay también sombras: los que son más escépticos con el proyecto reprochan a la Unión Europea que ponen el acento en los aspectos mercantiles en detrimento de otras áreas más “políticas” como pueden ser la política exterior de la Unión o las cuestiones, precisamente, “de solidaridad” .

Y lo cierto es que a estos escépticos no les falta razón, si nos fijamos cómo, a partir del Tratado de Maastrich (1992), que da inicio a la Unión Europea como tal unidad política, se pone el acento en las restricciones presupuestarias que se imponen a cada Estado y cómo éstas restricciones afectan en primer lugar a los sistemas de protección social. Europa parece así la excusa para la introducción en sus Estados Miembros de un liberalismo económico cada vez más semejante al norteamericano. Añadamos a ello la reciente integración de 10 nuevos Estados Miembros, además de la ya aprobada de Rumania y Bulgaria, casi todos ellos provenientes de regímenes económicos centralizados, deseosos de una integración liberal, que cuentan con unos costos salariales muy inferiores a los de los países de la UE-15 con la consiguiente amenaza, a menudo utilizada por las grandes empresas, de la deslocalización.

Izan ere, merkatal kutsu hau egiazkoa da, eta horrelaxe esan nuen foro honetan bertan duela bi urte. Monnet, Schuman, Adenauer... ongi jabetzen ziren jarduketa babesleak eta estatu itxiegiak gerraren eta ondorengo txikizioaren oinarrian zeudela. Horregatik, merkatal trukaketaren garapena bakegintzarako lehenengo pausoa zela ohartu ziren. Horregatik, egungo Europar batasunari sorrera eman zion jatorrizko instituzioa Ikatzaren eta Altzairuaren Europako Erkidegoa (IAEE) izan zen, eta 1957.ean Erromako Itunza sortu zena Europako Ekonomia Erkidegoa zen.

Hala ere, ultraliberaleek eskatzen duten ongizatearen gizartea desgiteak ez du tokirik, zorionez, Europan. Erkidegoaren altxortzat har dezakegun “eredu sozial” partekatu bat badugu, eta hiritarrok ez gaude berari uko egiteko prest. Ekonomiaren Europa eta Europa soziala, zalantzarik gabe, bateragarriak dira. Baina zeregin horretarako, agian, jakinduria ekonomikoa jakinduria ekonometrikoko soilaren aurrean gailendu beharko litzateke, interes orokorrarekiko konpromisuaren ideia berreskuratuz.

Bide hori jorratu nahian, Europar Komisioak “hazkundearen eta lanaren alde elkar-lanean¹” mezua kaleratu zuen 2005ean, non Lisboako estrategia berrestearekin batera, bultzada berri bat eman nahi zitzaion. Hazkundera eta lana, beraz, datozen urteotako helburu nagusi: hazkundera lana ekarriko du, eta lan gehiago eta lan hobeak hazkundera ekonomikoa dakarkigu. Horretarako, lanbideratzea errazten duen lan merkatua lortu behar dela, giza kapitala hobetzeko inbertsio handiagoak behar dira, langile moldagarriagoak lortzeko giza kapitalean inbertitu beharra dago... langileen mugikortasuna handiagotu behar da, orain arte ez dugun zerbitzuen merkatu bateratu bat sortu behar da.

Y la movilidad laboral debe entenderse de dos maneras: movilidad de empleo, es decir, la frecuencia con que alguien cambia de puesto de trabajo, y movilidad geográfica, o el movimiento de las personas trabajadoras de una región a otra o de un país a otro.

Cambiar de país por razones de trabajo puede ser una experiencia muy gratificante, tanto profesional como personalmente, pero no sencillo: estamos en un mundo laboral desconocido, tal vez nuestras cualificaciones no sean reconocidas en el país de acogida (aspecto que, esperemos, el futuro espacio universitario europeo resolverá), quizás no dominemos suficientemente la lengua del país de acogida, la reinstalación en otro país trae consigo una serie de costes administrativos, legales personales y familiares que no podemos despreciar. Sin embargo y como reconoce la propia web del año europeo de la movilidad de los trabajadores, *“el mercado laboral de la UE se caracteriza por un alto nivel de desempleo en varias regiones y sectores, así como por la escasez de competencias y trabajadores en otras regiones y sectores. El aumento de la movilidad profesional es esencial si Europa desea alcanzar su objetivo de lograr más empleos y de mejor calidad”*².

No es por lo tanto, suficiente declarar el derecho de los trabajadores a la libre circulación, ni “amonestar”, como lo hace la Comisión Europea en su comunicación de 11 de diciembre de 2002, por ejemplo, a los estados que no tratan equitativamente a los trabajadores “nacionales” y a los “extranjeros”, en una nomenclatura nada europea, así como a sus familiares. Hay que desarrollar medidas que hagan realidad ese derecho. En primer lugar porque es un derecho, y en segundo lugar porque es beneficioso para el crecimiento y el empleo.

¹ Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. COMUNICACIÓN AL CONSEJO EUROPEO DE PRIMAVERA. Bruselas, 2.2.2005

² http://ec.europa.eu/employment_social/workersmobility_2006/index.cfm?id_page=22&language=ES

Además, se da la circunstancia de que hay territorios en Europa donde esa movilidad laboral se da y en proporciones nada desdeñables en algunos casos: los territorios transfronterizos. Incluso cuando se trata de una movilidad “reducida” o “especial” como es el caso que se da entre Gipuzkoa y los Pirineos Atlánticos (mayoritariamente se trata de personas con ciudadanía guipuzcoana que viven en territorio francés pero trabajan en Gipuzkoa), la casuística generada a efectos tributarios, sanitarios e incluso escolares hace honor a la definición que en su día hizo la Unión Europea de los territorios transfronterizos como “laboratorios de la construcción europea”.

Eta klabe berean nahi dut jarraitu, mugaz gaindikotasunaren klabea, alegia, zerbitzuen merkatu bateratua aipatzerakoan. Gauza asko esan dira zerbitzuen arteztarauen inguruan: gizarte-dumpinga izango dela arau honen ondorio nagusia, zerbitzu-enpresen deslokalizazioa ekarriko duela, interes orokorreko zerbitzuek izugarrizko kalitate jaitziera jasango dutela, izan ere, hasierako zirriborroak ezartzen zuen “jatorrizko herriaren printzipioa” delakoak bide ematen omen dio edozein enpresari lan legedia errazena edo hitzarmen kolektibo lagungarriena duen estatuan bulego-iraxto bat irekitzeko horrela langileen eskubideen gaintik pasatzeko inolako arazorik gabe.

Arrisku hori gutxietsi gabe, nahiz eta interes orokorreko zerbitzuak arau honetatik kanpo geratu diren, eta langileen eskubideak, lehiakortasuna eta hiritarren eskubideak behar den moduan bateratu behar direla kontuan hartuz, nik zera azpimarratu nahi dut: zerbitzuen arteztarau honen bitartez, Europar Batasunak³, mugaz gaindiko jarduera ekonomikoa bultzatu nahi duela, enpresen arteko lehia handiagotzeko, berrikuntza bultzatzeko, eta lan hobeagoak sortzeko. “Jatorrizko herriaren printzipioa” behin testutik desagertuta, praktikan mugaz gaindiko jarduera ekonomikoko hori mugatzen ari gara, izan ere, adibidez, Donostiako igeltsero batek, Urruñan edonolako lan bat egitera badoa, bere langileei frantziar estatuak duen legedia betetzera behartzen baitugu. Gipuzkoa Foru Aldundian mugaz gaindiko gaien arduradun naizen neurrian, balizko egoera horrek benetan kezkatzen nau.

Eta benetan, oker nabilela entzun nahi nuke.

³ <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33228.htm>

**EUROPA Y EL FUTURO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. LAS
OPORTUNIDADES Y RIESGOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS**

JOAN SUBIRATS

Doctor en Ciencias Económicas
Catedrático de Ciencia Política
Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas
Universidad Autónoma de Barcelona

Ante todo quisiera agradecer a EUROBASK la invitación a estas jornadas. Durante mi presencia en la jornada he tenido la oportunidad de comprobar el interés del tema, la importancia estratégica de este debate, no solamente en el País Vasco sino en toda España y en toda Europa. Es por ello un placer poder estar con todos vosotros y compartir estas reflexiones.

El moderador de la mañana, ha mencionado que en muchas de las intervenciones que ha habido se ha empezado discutiendo y analizando la Directiva, por lo que no creo que yo tenga necesidad de entrar en el fondo de la directiva ya que, en buena parte, se ha hecho durante la mañana.

En el debate muchos de los ponentes han llegado a poner en cuestión el proceso de construcción de la UE. Yo un poco voy a hacer al revés. Es decir, que desde mi punto de vista es difícil discutir y debatir la directiva Bolkestein o la llamada directiva Bolkestein

en su formulación actual después de todo el proceso de conflicto que ha habido en relación a ella sin contextualizar un poco los elementos que confluyen en este punto. No se entendería la “tensión” que ha habido esta mañana entre las diversas concepciones que existían en relación a la Directiva de Servicios sin poner de relieve los diversos elementos que confluyen en ese debate.

¿Qué elementos destacaría yo? Uno muy general, que no es estrictamente propio de la UE pero que sin duda es importante tener en consideración, como es el hecho de que desde finales de los años 70, principios de los años 80, en un momento de cambio significativo en la dimensión de la UE, pasando de los seis Estados fundadores a los 15, etc, se inicia un proceso muy importante que condujo a Maastricht y al euro, etc, en ese momento, en esos finales de los 70, repito, principios de los 80, empezó a ponerse en crisis uno de los elementos fundacionales de la nueva Europa que en cambio estaba muy presente cuando los “foundations fathers”, cuando los padres fundadores de la UE iniciaron este proceso y era un poco eso que algunos autores como Ralph Dahrendorf han llamado el consenso socialdemócrata-democrristiano, que partió de la hipótesis, tras la Segunda Guerra Mundial, de que la aceptación de la economía de mercado, como elemento estructurador de la economía del continente, tenía que ir acompañado obligatoriamente de unas políticas redistributivas significativas, como reconocimiento al esfuerzo que los trabajadores de la clase obrera habían hecho de lucha contra el fascismo.

Es decir, que había una lógica de intercambio básica que partió de la hipótesis de que la aceptación de una economía de mercado, con todo lo que ello conlleva de lógicas de desigualdad que están, yo diría, genéticamente implícitas en su propia forma de proceder, tenía que ir acompañado de unas políticas redistributivas que hicieran realidad eso que nuestra Constitución en el artículo nº 2 consagra pero que también estaba consagrado antes en el art. 5 de la Constitución italiana o en el 3 de la Ley Fundamental de Bonn, es decir, los poderes públicos removerán los obstáculos que impidan que la libertad y la igualdad sean efectivos, un principio profundamente antiliberal.

Por lo tanto, digamos que esa hipótesis de que si dejas al mercado solo ni la igualdad ni la libertad van a ser efectivas, sino que necesitas intervenir y hacer políticas distributivas, ese marco contextual es el que sirvió de base de la reconstrucción europea después de la Segunda Guerra Mundial, y nos encontramos que en el año 79, con el triunfo de Thatcher en Gran Bretaña o de Reagan en EEUU, eso empieza a cuestionarse.

Lógicamente no es tampoco casualidad, que antes haya habido una crisis del petróleo y un proceso de renovación tecnológica significativa, y se haya iniciado eso que de alguna manera hemos llamado en caracterizar como mundialización, o globalización.

Creo que esto es importante porque detrás de ese consenso socialdemócrata democristiano de final de la Segunda Guerra Mundial, se introdujo la hipótesis de que convenía, era importante, construir políticas sociales de gran calado que universalizaran servicios que hasta entonces eran considerados propios de un sector social que tenía acceso a ellos, o bien en el otro extremo de políticas de carácter caritativo. Es entonces cuando universalizamos la sanidad, la educación, -digo cuando se universalizó en Europa, nosotros llegamos un poco tarde-, pero cuando se universalizó en Europa la sanidad, la educación, los servicios sociales, se hizo sobre la base de hacer universales servicios que antes no eran de este tipo y esto produjo un impacto evidente porque son servicios muy intensivos en mano de obra, en construcción de grandes aparatos burocráticos, funcionariales, de carácter profesional en el ámbito sanitario, en el ámbito educativo, en el ámbito de los servicios sociales.

Aunque parece que estoy hablando de la prehistoria es muy importante entenderlo en relación con lo que ahora nos sucede.

Un segundo elemento. Yo creo que la apuesta de los padres fundadores de la UE - hace un momento se ha citado algunos de esos elementos fundacionales-, partieron de la hipótesis, yo creo inteligente, correcta, planteada con inteligencia de que a ver si logramos por la economía lo que no hemos logrado por la política. Es decir, a ver si conseguimos generar unas pautas de conexión, de intereses a nivel económico que permitan que Europa no vuelva a reproducir mecanismos y lógicas de conflicto que han conducido a lo que han conducido: a la Primera Guerra Mundial, a la Segunda Guerra Mundial.

Por lo tanto, vamos a intentar generar espacios e intereses compartidos entre Francia y Alemania, en primer lugar, pero también entre Francia, Alemania e Inglaterra, es decir vamos a construir una Europa económica de intereses que logre, de alguna manera, evitar lo que la guerra ha planteado como forma de dominio de un sector por otro. Tampoco estoy descubriendo nada; es sobradamente conocido.

Pero eso es importante porque le da un sesgo economicista, si se quiere en ese sentido, a la construcción europea y le proporciona además un énfasis muy importante a los output y no a los inputs que es algo contradictorio con los procesos de construcción política nacional.

Los procesos de construcción de política nacional se han basado en la construcción de inputs y no de outputs. Es decir, se ha partido de la hipótesis de que una vez conseguida la toma de la Bastilla entonces se tenía que conseguir crear franceses o una vez conseguido por los tramonteses planificación italiana, entonces tenían que construir italianos.

Había una lógica de construcción de inputs, de legitimación, de valores nacionales, de elementos que constituyeran el sentido de unidad, de un país, de una entidad de carácter político.

En el caso europeo se apostó, probablemente por razones muy comprensibles, por hipótesis distintas, es decir vamos a ir construyendo Europa sobre la base de que sea rentable ser parte de Europa, de que esto nos acabe conviniendo a todos.

Vamos a trabajar con esa hipótesis y por tanto el énfasis, el gran énfasis se situó en construir un mercado que tuviera las menos trabas posibles porque ese mercado sin trabas acabaría fortaleciendo el proceso de construcción europea. De esta manera ha sido posible construir un mercado único a nivel de productos, a nivel financiero, hasta llegar a algo que parecía impensable cuando se inició, que era conseguir que los Estados Nación asumieran el no tener un instrumento básico en toda política económica de un Estado, como es la política monetaria, la moneda, el jugar con la inflación; es decir, elementos muy importantes en una política económica de una unidad nacional y eso, en cambio, se traspasó al nivel europeo.

Estamos en un momento, y es un poco en el terreno en el que la directiva se sitúa, en que la apuesta por la agricultura como gran elemento, digamos, de política pública, específica, sectorial, tiene sus límites porque en un proceso de mundialización la agricultura es lo que es y más bien ahí tenemos un problema y no una ventaja.

Avanzamos en el intercambio de productos pero luego vemos que lo que se mueven son las personas cada vez más y nos encontramos en que tenemos una política en la que el crecimiento económico cada vez está más situado en la capacidad de generar riqueza pero esa capacidad de generar riqueza tiene cada vez menos significación en el terreno de tener fábrica, sino más bien al revés: si tienes fábrica eres un “pringao”, es decir, lo que es importante es no tener fábrica, lo que es importante es ser capaz de generar crecimiento sin vinculación económica, sin vinculación territorial, perdón.

Entonces es ahí en ese proceso de cuestión económica donde los servicios aparecen como algo importantísimo. Es decir ¿cómo lo vamos a dejar al margen, en la construcción del mercado, en ese proceso que lleva su propia lógica en no incorporar algo que esta mañana se decía y que tiene que incorporar entre 70-75% de la riqueza de Europa? Es decir, es evidente que tenemos que trabajar sobre servicios.

Lo que ocurre es que entonces estamos tocando algo ahí donde entramos en conexión con una parte muy importante de sus servicios, y lo hemos considerado por razones de

pacto post guerra 45 como algo que forma parte del núcleo de lo que consideramos intereses públicos, elementos básicos de legitimación de los Estados nacionales y que no hemos traspasado a la UE.

Aquí tengo la cita de una persona muy conocida de la UE, que se llama Antonopoulos en la que dice “el modelo social europeo, muchos dicen que no es realmente ni un modelo, ni es solo social y no es particularmente europeo” o sea que ni es modelo, ni es social ni es europeo.

Entonces ¿cómo vamos a construir algo que tiene mucho impacto en el modelo social europeo, como es el tema de los servicios, cuando en realidad no hemos construido un proceso de legitimación de este proceso? Es decir, nos ha faltado el elemento de inputs de legitimación, hemos ido manteniendo las políticas sociales a nivel nacional, porque la patronal y los sindicatos controlaban las políticas sociales, y han tenido poco interés en traspasar ese aspecto al ámbito supranacional, pero entonces por debajo, o sea utilizando la palanca del mercado, vamos a intentar suplir lo que no hemos hecho por el lado político.

Yo creo que este es uno de los problemas esenciales de esta situación. Es decir, que se ha intentado sin construcción de esfera pública, porque es básico, sin sensación de que tenemos un demos común, sin existencia de partidos políticos realmente transnacionales, con una visión de que ser político en Europa es un “second best” con relación a un ser político a nivel nacional.

Con todas esas limitaciones hemos hecho el salto y hemos dicho: “no, ahora los servicios los vamos a convertir en algo unitario. Nos hemos saltado unas cuantas fases intermedias y además esto ha coincidido con el intento del Tratado revestido, disfrazado de Constitución del nuevo Tratado con el cual hemos intentado, en un momento en que hemos pasado de algo que es considerado como un espacio natural europeo, en la lógica guerra fría, -si queréis-, pero que era la visión de los padres fundacionales hasta los 15, hemos pasado a la Europa de los 25 y pronto a la de 27 y ahí las dudas han empezado a saltar, las alarmas han empezado a saltar: ¿La Europa de los 25, y qué límites, y Turquía, y hasta dónde llegaremos, y cual es el límite?”

Hemos puesto en crisis de alguna manera las percepciones, los esquemas analíticos con los cuales la gente entendía que construir Europa era lo que estamos haciendo, y faltaba el sur de Europa y vincularemos España y lo digo en particular: España quiere dejar de ser diferente, queremos entrar en Europa porque así seremos democráticos, es decir, todo este proceso que en buena parte está internacionalizado en los demos nacionales de

cada país, se ha traspasado a un momento en el cual, sin hacer este salto, el mercado se ha convertido en el único elemento referencia sobre el cual íbamos a justificar ese proceso.

Se ha dicho que los europeos tienen miedo y que sienten el vértigo de saber qué pasa, que son resistencias a la modernización, que no entienden que el fontanero polaco no es tan fiero como lo pintan y que eso demuestra la voluntad de conservadurismo de las clases medias francesas... pero en el fondo todos tenemos un poco de sensación de que nos están llevando al huerto y yo creo que ese el punto en el cual mucha gente ha visto que al proceso de construcción europea le han faltado etapas comprensibles.

Yo no sé cuanta gente aquí, -seguramente porque fue el primer referéndum que se hizo- sabía exactamente qué estaba votando, qué implicaba el voto de la Constitución europea, la llamada Constitución europea, hasta qué punto se era consciente de qué se estaba avanzando en ese contexto.

Yo con esto no quiero decir que yo sea un euro-escéptico, ni que sea contrario. Estoy intentando decir, desde una lógica de ciencia política, de visión de construcción política, que es un proceso que tiene un sesgo económico, excesivo desde mi punto de vista, cuando además ese sesgo económico parte de una hipótesis, que yo creo que es discutible y esta mañana se ha dicho, que la economía parece naturalizada, parece que sólo hay una economía posible, como la lluvia o el paisaje...

Cuando se dice: “esto lo tenemos que aceptar por razones de carácter económico”.

Cuando alguien dice esto yo siempre le pregunto: si yo dijera que esto lo tenemos que hacer por razones de carácter político no me dirías “depende de qué política”. En cambio oímos, sin alterarnos, que alguien diga “esto lo tenemos que aceptar por razones de tipo económico”.

Dependerá de qué versión de esta economía tu defiendas, de qué concepto de eficiencia tengas, de qué concepto de eficacia tengas, a partir de qué parámetros, con qué lógicas, quién gana y quién pierde.

Esta mañana se decía, con la Directiva de Servicios van a ganar Holanda y Gran Bretaña y van a perder Italia y Austria. Bueno ¿y si lo hacemos, como esta mañana se decía, la misma persona que decía que iban a ganar Gran Bretaña y Holanda y que iban a perder Italia y Austria?... posteriormente ha dicho no me gusta discutir sobre lógicas de países, me gusta discutir sobre sindicatos...

Pues en Holanda y en Gran Bretaña,... dentro de Holanda y Gran Bretaña, ¿quién va a ganar y quien va perder?, y dentro de Italia y de Austria ¿quién va a ganar y quién va a perder? Porque a lo mejor si lo hacemos desde una lógica más social... ¿La política de qué entiende, (si entiende de algo)? De cómo se distribuyen costes y beneficios.

Entonces esos procesos de construcción europea lo que están poniendo de relieve es que hay gente que se siente perjudicada en ese proceso y gente que se siente beneficiada, y a lo mejor es simplemente un problema de percepción pero lo que resulta cosa extraña es que la democracia funciona sobre las percepciones, y la gente vota y se mueve en relación a percepciones.

En política es más importante lo que la gente piensa que pasa que lo que pasa en realidad. Hemos de aprender, hemos de trabajar con lógicas de percepción, de construcción, de imaginarios que sean capaces de generar confianza en relación a esos procesos. Si es tan buena la Directiva de Servicios, pues demostrémoslo, avancemos en ello y veamos que todo el mundo, no todo el mundo pues es muy difícil que todo el mundo gane, pero una gran mayoría de la población va a ganar en esos procesos y probablemente eso no va a ser algo que esté compartido, y por lo tanto no deberíamos buscar la conspiración de aquellos resistencialistas en relación a este proceso, sino ver qué ha fallado en este proceso que ha hecho que en Francia y en Holanda los referéndums, curiosamente Holanda que iba a ganar tanto con ese proceso de directivas, pues resulte que esté en contra de este proceso de construcción.

En fin, yo creo que si hablamos de la directiva donde vamos a trabajar más es en la lógica de la directiva, una vez se han planteados estos elementos generales que estaba comentando, porque luego, ya esta mañana alguien lo ha comentado, ya hay trabajadores portugueses aquí trabajando en condiciones laborales peores que..., bueno no esto..., o sea, ya hay una cárcel, hay algunos tribunales austriacos que sancionan con pena a personas rumanas que viven en Austria y que cumplen la condena hecha por tribunales austriacos en cárceles que están situadas en Rumania.

Esto ya ocurre ahora... y esto ya es la ruptura de la lógica de la idea que hablaba de territorio, población y soberanía, algo ocurre ahí que ya no lo controlamos.

Y luego además sabemos que el Tribunal europeo ha dicho a la señora que quería una cadera nueva en Inglaterra y que estaban dándole vueltas, llevaba más de 6 meses, ha autorizado cuando esta señora se fue a cambiar su cadera a Francia en un servicio privado, la Corte europea ha obligado al National House Service a que pague la cadera de la señora inglesa que se lo fue a hacer en Francia.

Estamos en un proceso en la que la sanidad la excluimos de la Directiva Bolkenstein pero en cambio tenemos abierta una brecha con lo cual ya no sabemos muy bien dónde empieza y acaba la capacidad del National House Service de controlar y de decir qué poderes tiene políticamente.

Hay una ruptura, o sea que al mismo tiempo que pasa todo eso, está pasando también todo esto. Por lo tanto aquí tenemos un problema y no me sirve mucho la Estrategia de Lisboa del año 2000 porque es muy bonito, digamos: vamos a ser los más competitivos en el año 2015 en todo el mundo y además vamos a ser también los primeros en cohesión social.

Pero el informe del 2005 sobre los avances en competitividad y en cohesión social nos dice: en competitividad vamos mal, pero es que en cohesión social vamos fatal.

Esta mañana se decía que tenemos que refundar la Cumbre de Lisboa: bienvenida sea la refundación, porque sí que es importante refundarla ya que de momento los avances en la cumbre de Lisboa no son muy importantes.

Repito, no es que yo sea anticonstitución europea, estoy diciendo que desde mi punto de vista la única manera de superar muchos de los problemas que tenemos planteados a nivel nacional, estatal, europeo, es precisamente construir Europa.

Seguramente una Europa distinta a la que estamos construyendo y es muy probable que sea la única forma de avanzar. Pero evidentemente hay elementos de carácter político que tienen que estar puestos de relieve y no simplemente condicionados y subordinados a una lógica económica que no siempre es comprensible para la población.

Cuando hablamos de la Directiva, y voy a acabar ya con este tema, creo que es importante entender que las reticencias a la idea de que los servicios públicos en Europa pueden verse muy condicionados por la directiva, tienen su razón de ser.

Esta mañana nos hablaban del contrato de “primer empleo” de Francia y de las reticencias que provocó. Bueno, yo cada semana me encuentro con alguno alumno mío de políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona que me dice, “profe, esta semana no vendré, porque he pillado un trabajo”. No me dicen: “tengo un trabajo, con lo cual tendré que pensar en cómo sigo el curso”, no, no... la semana que viene, como el trabajo me habrá “despillado”, entonces volveré a estar aquí, simplemente quiero saber esta semana qué hago....

Cuando el 60% de los jóvenes de 16 a 25 años en España trabaja en condiciones de precariedad es normal que la gente se preocupe de qué ocurre con los servicios públicos, porque no estamos hablando de una situación estable en la cual la gente pueda pensar cuál es su futuro desde el punto de vista económico, social y tal... sino que estamos hablando de una situación de precariedad no laboral, social.

Ulrich Beck que ha sido citado esta mañana, también tiene un libro que habla de la brasileñalización de Europa, habla de que Europa puede ser un modelo para América latina o que América latina es un modelo para Europa y en América latina, en muchos países como Brasil, el 50-60% de la economía de esos países es informal, por lo cual no haría falta en esos países hacer la directiva Bolkestein, ya está hecha. Porque ya hay, digamos, libertad de servicios desde este punto de vista.

Independientemente de esto, que creo que son cautelas, al menos, que se deberían tener en cuenta. Creo que hay una concepción del servicio público un poco restrictiva como si un servicio público fuera solamente una prestación de un servicio. Un servicio público, y subrayo la palabra público, tiene al menos cuatro componentes.

Tiene una componente de carácter normativo; está regulado jurídicamente, hay una relación entre administración y administrado, que se decía antes. Normalmente, detrás de esa relación hay una norma y una norma, si está bien hecha, incorpora valores. Esos valores están protegidos o no están protegidos.

Segundo elemento. Es una relación de carácter de servicio, hay una prestación. De acuerdo. Esa prestación la puede dar un privado, un público, un no público ni no privado, es decir un tercer sector. De acuerdo. Dependerá de si la da o no la da, y esto lo podemos analizar.

Pero después hay una relación de carácter profesional, en muchos casos. Hay corporaciones profesionales en muchos casos, hay colegios de médicos, colegios de enfermeras... Hay estructuras profesionales que son difíciles de sustituir por lógicas de carácter laboral porque una corporación no es solamente burocracia y corporativismo, es también lógica de control entre los pares, capacidad de calidad, una corporación, diríamos, suprimir una corporación tiene costes en otros aspectos, tiene ventajas pero tiene costes. Si desprofesionalizamos los servicios tendremos costes,... luego tenemos que tener en cuenta también la pérdida que se puede dar en ese ámbito porque no es lo mismo trabajar con lógicas de un colegio de médicos determinado con sus cautelas, también sus problemas, etc. que no hacerlo.

Un cuarto aspecto que desde mi punto de vista es muy importante, es que un servicio público tendría que incorporar, y creo que cada vez más, una lógica de ciudadanía, por tanto de participación y no siempre un servicio desnudado de estos elementos incorporado a la lógica de participación.

A partir de esos cuatro elementos creo que a veces tendríamos que ir con cuidado a la hora de quién presta los servicios públicos. Yo estoy a favor de una visión pluralista de los servicios públicos. No creo que el mejor servicio público lo dé un funcionario: creo que es un error tener esta visión. Estoy a favor de una concepción pluralista de la prestación de servicios públicos. Los servicios públicos tienen que estar regulados públicamente, financiados públicamente, pero la prestación puede darla un privado, un público, un social, digamos.

Pero atención con la prestación, con el hecho de prestación ¿Por qué? Porque evidentemente se pueden perder cosas, esa concepción no es neutral, tiene que estar controlada, tiene que tener sus propias lógicas de indicadores, etc.

Si la respuesta es el mercado interior de servicios, lo que deberíamos discutir es cuál es la pregunta, qué es lo que queremos conseguir con el mercado interior de servicios, qué queremos conseguir: ¿queremos conseguir mejorar la calidad de los servicios públicos, queremos conseguir que toda la gente tenga acceso a esos servicios mejor que ahora, queremos conseguir que sean más baratos...?

Es decir, ¿qué es lo que queremos conseguir? Porque lo importante no es la respuesta, lo importante es la pregunta y a esta pregunta es a la que deberíamos tener capacidad de respuesta.

Muchas gracias.

HACIA LA REINVERSIÓN DE LOS SERVICIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS COMPETITIVAS PARA LA EUROPA DEL BIENESTAR.

JON AZUA

Presidente de Enovatinglab
Ex Vicelehendakari del Gobierno Vasco

Muy buenas tardes.

Voy a hacer una presentación retomando un poco dos de las ideas que acabo de tener la oportunidad de escuchar. La primera es partir, efectivamente, del para qué. Para qué queremos una directiva de estas características y para qué tipo de mercado interior, qué es y qué debe ser ese mercado interior.

La segunda observación o idea que me parece de gran relevancia es partir de esa posición personal favorable al proceso de construcción europea, pero desde un relativo desencanto. Un relativo desencanto que guarda relación con el que decía Joan Subirats en el sentido que, comparto, se ha renunciado a los principios iniciales que pusieron en marcha todo este proceso de construcción europea, se ha optado por lo fácil dejando lo complejo que es el proceso político, el proceso de construcción de estructuras, identidad del ciudadano y se ha intentado ir a una receta simplificadora de la economía.

Los indicadores de convergencia que en su día fueron relativamente simples, no alcanzarlos pero sí medirlos, parecía la gran solución a todo y hemos seguido en una línea en la que parece que todo, como viene con esa etiqueta económica, es el modelo único, el modelo válido y el modelo que debemos seguir adelante y al que deben seguir todas las demás líneas, como también esta directiva, cosa que yo no comparto, como trataré de alguna manera de comentar.

Desgraciadamente, no he tenido oportunidad de estar a lo largo de esta jornada pero habréis tenido oportunidad de ver múltiples factores que ya en sí mismos explican la enorme dificultad de dar respuesta a estos dos planteamientos, que están detrás de esa directiva europea de servicios y movilidad, y que abarcan desde un intento de liberalizar mercados y liberalizar estos sectores, los problemas que supone migración... en fin, cada uno de los distintos elementos, da demasiado en sí mismo para poder hacer algo.

La línea de la ponencia que a mí se me ha pedido, es la gran repercusión que tiene sobre la reinversión, que yo llamo, de los servicios y las políticas públicas, y digo competitivos para mantener y potenciar una Europa del bienestar.

Teóricamente estamos partiendo del desarrollo de una Directiva de Servicios porque, en un momento dado, como un hito más en esas fases que nos hemos ido saltando, se establece el marco de la Estrategia de Lisboa que pretende obtener unos términos de competitividad, definidos de una determinada manera, apostando por una Europa que, teóricamente, debería alcanzar en el año 2010 la convergencia en un espacio del conocimiento para el que los servicios de interés general tienen que jugar un elemento fundamental.

Aquí tenemos una primera pregunta que trataré, de alguna manera, cuestionar: “¿qué Servicios?” Porque hasta hoy parecería que teníamos un reparto muy clásico de los sectores o de las antiguas industrias en el sector manufacturero, en el sector agrario y en el sector servicios.

El mundo es hoy mucho más complejo que todo eso. Hoy resulta extraordinariamente difícil, como podremos ver más adelante, acercarnos a identificar de qué actividad económica estamos hablando, cuando estamos hablando de una industria concreta, cuando estamos hablando de una actividad X, sean servicios o sea lo que sea.

Es verdad que en este pleno debate de la simplificación, la Directiva se acerca a favorecer una simplificación importante de todo el marco normativo, sin duda y eso siempre es bueno, es deseable.

Pero, ¿hacia qué tipo de Europa? Si lo planteamos, antes se hablaba y a lo largo de la mañana habréis tenido oportunidad de verlo, estamos construyendo una Europa absolutamente diferenciada. No todos los Estados y mucho menos las distintas regiones dentro de cada uno de los Estados Miembros, tienen las mismas preocupaciones, los mismos intereses, los mismos objetivos en este momento.

Aquí solamente hay algunos ejemplos de dónde están centrando su actividad, dentro de esa llamada Estrategia de Lisboa, distintos países con distintas preocupaciones. Estamos además atrapados por una serie de políticas a las que no se les puede hincar el diente porque cada país tiene una situación completamente diferenciada y que están condicionando el desarrollo de cualquier tipo de actividad.

Pero adicionalmente hay un enorme descontento entre los distintos países. Pongamos simplemente como ejemplo unas declaraciones que establecía un informe del Instituto Elcano, hace unos meses, sobre la advertencia al gobierno español del temor a la línea que estaba siguiendo en el desarrollo de la UE y el informe se llamaba “Peligra la convergencia real de España con Europa”. Establecía una serie de causas y una serie de recomendaciones pidiendo empezar por nacionalizar la agenda de Lisboa como elemento prioritario y máximo, integrar un pacto de estabilidad y objetivos, elevar la visibilidad pública del debate sobre competitividad y definirlo, preparar a la opinión pública para un escenario de “no ayudas” y las complicaciones que esto iba a tener, una política consuetudinaria y una nueva política presupuestaria propia, según necesidades españolas.

Si esto lo reproducimos en cada uno de los Estados miembro nos encontraríamos con que no habría demasiadas diferencias en cuanto a una situación de incomfortabilidad existente.

Pero además de todo esto, uno de los grandes problemas es que la sensación que tenemos sobre la construcción europea que estamos viviendo es una situación un tanto autista. Europa en esas grandes cumbres, en esas grandes reuniones, en estos grandes documentos enormemente burocratizados, prescinde de alguna manera de los escenarios mundiales y define qué es lo que tiene que hacer Europa como si el resto del mundo no se moviese en una determinada dirección.

Podemos citar los que queramos pero hablar de algunos escenarios y de las nuevas plataformas de progreso nos llevaría a cuestionarnos seriamente qué hay detrás de esa llamada economía global, de esa política de competitividad, de este papel que deben jugar los individuos, las ciudades, los ciudadanos, los gobiernos y las distintas empresas.

Todo esto influye al final en qué tipo de directiva tenemos que aprobar o hacia dónde la debemos dirigir.

En este momento, la nueva agenda europea está centrada en una gran cantidad de ideas clave que deberían llevar a esa prosperidad y bienestar. Una de ellos es mercado interior buscando el incremento de su eficacia.

Pero hay otros muchos: mercado, mejor regulación, invertir en I+D, incremento de innovación, etc., elementos para los que no necesariamente la propia directiva está suficientemente cualificada como para potenciarla, sobre todo si estamos diciendo y preguntando por todas partes que el tipo de economía que estamos tratando de construir en Europa es, lo que podemos llamar, una economía de innovación como valor único.

Hoy Europa no está al 100% de sus Estados miembros en una economía de innovación, ni mucho menos. Existen muchos países que siguen jugando hoy, y necesariamente habrán de seguir jugando en los próximos años, en una economía de factores en la que sigue siendo más relevante el coste de los inputs, en la que cuando estamos hablando de deslocalización, y deslocalización de la manufactura, en este momento, no es porque Polonia tenga unos grandes centros de innovación de I+D sino porque tiene una diferencia salarial que no tiene nada que ver con la economía de innovación que estamos planteando, por citar solamente un ejemplo.

Hay otros Estados que están en una etapa más situada en la economía de inversión, que requiere unas políticas y unas estrategias distintas de las que estamos hablando, y determinadas regiones de determinados Estados, como puede ser nuestro caso, estamos empeñados en un proceso mucho más complejo que es esa economía de innovación para la que estamos muy lejos de tener la base extraordinaria que garantice ese éxito.

Pero además de todo esto, y tiene mucho que ver con esta movilidad a lo largo de toda Europa, es la inevitabilidad de la llamada deslocalización pero con el modelo empresarial que vivimos. Hace años se deslocalizaban las empresas en bloque, porque las empresas además eran empresas integradas que trataban de abordar la totalidad de una cadena de valor.

Hoy eso ha desaparecido, hoy las múltiples cadenas de valor se han ido rompiendo a trozos y cada una de las distintas empresas tiene que optar por la mejor localización, absolutamente dispersa, de cada uno de los distintos elementos.

No pone una empresa el 100% en un sitio. Una empresa como Nokia, por ejemplo, establece 17 centros de I+D diferenciados, de mismo nivel prioritario, en 17 regiones del mundo absolutamente diferenciadas y mantiene su Dirección General en Finlandia y mantiene su Dirección Estratégica y de Diseños en Estados Unidos. Porque hoy las industrias y las empresas han dejado de funcionar estrictamente en la clave del pasado.

Por tanto, si seguimos empeñados en entender y definir de una manera simplificada la composición de las empresas, la composición de la economía y todos jugamos a lo mismo, estaremos cavando una enorme fosa de la que será muy difícil salir.

Porque, por ejemplo veamos esta industria que es una industria que podemos llamar multimedia o de contenidos. Veamos simplemente la cantidad de elementos que están asociados o que están detrás de una actividad de este tipo.

¿Dónde están los servicios ahí, están los servicios en la totalidad, están los servicios en una de estas partes discretas, están los servicios interrelacionados con todos estos elementos?

Y esto es lo que nos encontramos en todas las industrias. Por ejemplo, algo tan elemental, tan simple como puede ser la gastronomía. Veamos simplemente una descomposición completa de lo que hoy es una industria que no solamente es tener un bar, o tener un restaurante o tener una materia prima, o tener algo... Todos los agentes y jugadores que intervienen en una determinada actividad económica.

Todo esto es lo que se deslocaliza a lo largo del mundo, todo esto es lo que motiva que trabajadores, actividades, etc. se muevan.

Por tanto si nosotros pretendemos segmentar o hablar exclusivamente de una Directiva Servicios y no hablamos del conjunto de las actividades estaremos una vez más no acertando en lo que hay.

Estamos hablando, como decía al principio, de desarrollar un mercado interior alineado con una estrategia de competitividad en la agenda de Lisboa. Pero claro, el primer problema es preguntarse qué es competitividad.

Todas esas nubes que están ahí detrás son algunos de los elementos que explican la competitividad. La competitividad no es solamente producir más barato o mejor que el de al lado, son todos los elementos que están asociados con estos factores. En competitividad todo importa, todas las decisiones políticas, las decisiones económicas, las infraestructuras, los famosos elementos que componen este gran diamante de la competitividad que habla desde los factores o las condiciones de los factores, hasta la demanda del mercado y el comportamiento de los distintos mercados en los que actúan en una determinada economía, el conjunto de industria soporte relacionadas con la actividad base de la que hablamos y el contexto estratégico, rivalidad, organización, etc. en cada uno de los lugares que hay.

Es decir, que toda esta complejidad no puede ser simplificada en términos estrictamente de una directiva por muy bien estructurada, desde el punto de vista político, que esté.

Pero además hay que complicarlo un poco más. Cuando se habla de competitividad no es disociable de la solidaridad y lo que no podemos caer es en la trampa de asociar competitividad con liberalismo, con libre mercado o con crecimiento de otro tipo.

Si no somos capaces de garantizar para un espacio, en este caso para el espacio europeo, la posibilidad de aportar una plataforma socioeconómica que garantice un sistema de estabilidad como elemento bien diferenciador de la competitividad. Si no somos capaces de generar ese magnetismo que supone el retener y atraer talentos, sobre todo el retener y atraer los servicios y las empresas necesarios para una determinada actividad; y si no somos capaces de conjugar lo global y lo local en un mundo en el que hoy estamos viviendo.

Adicionalmente hoy el mundo de la economía, el mundo de la sociedad no tiene respuesta sino se hace de una manera colaborativa. Yo suelo decir, para complicarlo todavía

más, más “copetitiva”, compitiendo y cooperando al mismo tiempo, pero al menos colaborativa entre las administraciones públicas, las empresas y el entorno.

Ya hoy no se puede hablar exclusivamente de lo que hace una empresa, de lo que hace un gobierno... La mayoría de las veces el resultado de nuestras empresas no está explicado por lo bien o mal que lo hacemos dentro de la empresa, sino sobre todo por lo bien o mal que funcione el resto, que funcionen nuestros gobiernos, que funcionen nuestras relaciones con los gobiernos... no sólo en el terreno regulador sino en la labor promotora, de composición, como cliente, como proveedor y generador de mercados, como colaborador y acompañante en la salida al exterior, como representante del propio país, de las propias empresas y por supuesto del entorno, la comunidad en la que desarrollamos nuestra actividad. Como hemos visto antes, cada vez más las empresas no salen a mercados, salen a trabajar en 40, 50 ó 60 comunidades diferentes a lo largo del mundo, que tienen normas diferentes, que tienen comportamientos sociales distintos, que tienen organizaciones distintas y que tienen unos objetivos, unos planteamientos muy diferenciados unos a otros.

Por tanto, todo esto además se complica desde un punto de vista muy importante. Estamos hablando cada día más de las cuatro recetas mágicas que Europa plantea como elemento de convergencia a los 25 Estados miembros, próximamente 27, y a los cientos de regiones en el mundo.

Pero detrás de cada uno de estos Estados hay gobiernos que tienen unos retos importantísimos: demográficos, de bienestar, de salud, ocio, cultura, y en una sociedad de la información, a los que tiene que dar respuesta desde las sociedades.

Y estos gobiernos están obligados para poder dar esos nuevos servicios internacionalizados, a reinventarse a sí mismos, lo mismo que se les pide a las empresas: que se adapten y cambien, los gobiernos tienen que ser capaces de cambiar para amoldarse a esta situación, generando redes y una apertura internacional necesaria para consolidar y fortalecer una plataforma socioeconómica.

Hoy lo estamos viendo claramente en este país. En este país hemos venido avanzando extraordinariamente en prestación de servicios sociales, en compromisos de los distintos gobiernos y administraciones públicas, pero a todos de alguna manera nos asalta una cierta preocupación sobre la posibilidad de financiarlo y lo peligroso es que surgen, cada vez con más fuerza, muchas voces que lo que parten es de una hipótesis, a mi juicio falsa, que es el decir: “no somos capaces de financiar un sistema de bienestar, luego abandonémoslo”, cuando lo verdaderamente importante es pensar: “apostemos por un estado

de bienestar, qué tenemos que hacer para garantizar su financiación y su posibilidad a través de las distintas industrias que hay”.

Con un elemento muy directamente vinculado con la Directiva de Servicios que se está dando y es el papel y demanda de las propias ciudades. Cuando hablamos de economía estamos continuamente pensando en que todo es globalizado y es absolutamente falso. Las ciudades tienen un componente de actividad local verdaderamente importante.

Este es un gráfico de aplicación a los Estados Unidos, nada más y nada menos, en el que identificando las distintas actividades agrupadas por clóster locales exportadores o de recursos naturales, vemos la distinta composición que tiene, y nada menos que el 68% de los empleos en los EEUU son de actividades locales.

Por tanto hay que tener muchísimo cuidado en el momento de dejarnos llevar siempre por estas grandes ideas y teorías de la globalización.

Las industrias del futuro, ¿cuáles son esas industrias del futuro a las que debería dar respuesta de verdad más que a las industrias del pasado la directiva, en este caso, de ser-

vicios? Todo lo que es el mundo de la salud y ciencias de la vida, las que podríamos llamar industrias red, base fundamental para potenciar el futuro que son: educación, salud y bienestar social. La cantidad de industrias soporte, para cualquier actividad que desarrollemos, están aquí recogidas y sobre todo de una manera muy importante, las industrias de la nueva gobernanza. Nueva gobernanza que tiene que sustituir a los modelos que venimos heredando y siguen estructurados en función de economías del pasado y que difícilmente pueden enfrentarse al futuro.

De aquí se deducen una gran cantidad de áreas de interés competencial para el nuevo modelo que deberían ser abordadas en su conjunto.

Por tanto, cualquier nueva directiva, en este caso esta Directiva de Mercado Interior que nos viene, lo que debería de ser es capaz de dar respuesta a estas preguntas: ¿nos está sirviendo o nos está alejando de la capacidad de generar espacios de competitividad para esa nueva economía creativa y esa nueva sociedad del Estado de Bienestar que decimos querer crear. ¿Está alineada con esto o no lo está? ¿Cuáles son los límites y roles de las administraciones públicas para poder hacer este tipo de actividades? ¿Cuáles deben ser sus nuevas formas de enfrentarse al futuro? Tenemos que repensar los elementos claves

de este Estado de Bienestar, repensar nuestro sistema de salud y de políticas públicas que tenemos. De la misma manera que antes planteaba la cantidad de agentes que tenemos aquí deben ser absolutamente parte de la solución final y no creernos el modelo que tengamos por muy exitoso que sea, sino plantearnos de verdad de qué manera tenemos que garantizar ese elemento de universalidad en la prestación, máxima calidad posible y que responda a los objetivos básicos sobre unas nuevas piezas.

Unas nuevas piezas en las que aquí simplemente identifico y señalo unas cuantas en esa línea de reinventar las políticas públicas a las que tenemos que dar. Y aquí estoy señalando unas cuantas partiendo de una posición de un modelo exitoso que parece que tenemos en este país. Un modelo que hemos ido construyendo entre todos, del que nos sentimos orgullosos, pero que tenemos unas cuantas piedras en el camino que parecería por lo menos prudente considerar y tener en cuenta para su posible modificación y mejora.

Y de la misma manera, que aquí podemos seguir enumerando cien mil pero no se trata de hacerlo hoy, y de la misma manera buscamos un nuevo sistema educativo. Antes se mencionaba: no podemos caer en la trampa de pensar que volver a..., yo diría que al siglo pasado de hablar de: lo bueno es lo que hace la empresa, lo malo es lo que hace la administración, o en este caso los servicios públicos son eficaces y tienen sentido si los

presta el funcionario público y son un desastre si son objeto de una subcontratación o nueva actuación.

Lo verdaderamente importante está, como se decía antes, en cómo se definen, cómo se regulan, cómo se controlan, quién ejerce esos sistemas, qué coste-beneficio tienen y de qué manera posibilitan la adecuación a las demandas de una sociedad en un momento determinado.

Y esto lo tenemos para esos nuevos servicios que cada día cobran un papel mayor como fuente de generación de riqueza para ese espacio competitivo que decía nuestra inicial Estrategia de Lisboa.

Por tanto, lo verdaderamente importante es que al hilo de todas las intervenciones, de todos elementos en detalle que se hayan podido analizar a lo largo de esta jornada sobre el contenido de la Directiva como tal, es preguntarse si responde a los retos del objetivo concreto que marcábamos.

¿Nuestro objetivo es una Europa del bienestar, sí o no? ¿Nuestro objetivo es una Europa competitiva, sí o no? ¿Nuestro objetivo es una Europa de los ciudadanos, sí o no? ¿Nuestro objetivo es una Europa que responda a una participación y a un planteamiento de gobernanza democrática conforme a las propias directrices del libro blanco de la gobernanza, sí o no? Y a partir de ahí hacer el planteamiento y el análisis crítico de las diferentes directivas.

Una vez más, a mi juicio, hemos vuelto en esta carrera desenfundada en la que está metida Europa a dejar decisiones demasiado burocratizadas y demasiado aparentemente simples en manos de los estados, algo que parecería absolutamente contrario a lo que hace ya muchos años fue el compromiso en la creación del movimiento europeo que hoy nos acoge en estas jornadas.

Nada más. Muchas gracias

INNOVACIÓN Y EMPLEO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

BALEREN BAKAIKOA

Director del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social-GEZKI
Miembro del Departamento de Economía Aplicada 1. UPV/EHU

I.- Introducción

La economía de la Unión Europea ha padecido problemas estructurales que le han impedido crecer y desarrollarse con normalidad, estando por detrás de las dos economías internacionales más poderosas: USA y Japón. Fruto de estas disfunciones provocadas, en cierta medida, por la integración de diferentes economías, a partir de los setenta aparece una ralentización en el crecimiento, elevadas tasas de desempleo, inflación de precios, stagflación, déficit, presupuestarios crónicos, fuerte deuda pública, etc.

Sin embargo, desde los noventa, algunos de estos problemas se han ido superando, mientras que otros, como es el caso del desempleo, no han seguido por la buena senda. Así, el Tratado de Maastricht de 1992 y su Plan de Convergencia significó una reducción considerable de los déficit públicos de los estados miembros y, consecuentemente, de sus administraciones públicas, incluyendo la CAPV y Navarra (según se constata la CAPV es la comunidad autónoma del estado español con el déficit presupuestario más peque-

ño); también comenzó a sanearse la deuda pública cuyo límite se estableció en un 60% del PIB; las políticas antiinflacionistas consiguieron resultados positivos; etc.

Aunque fuera con cierto retardo, también comenzaron a aplicarse políticas activas de empleo, concretamente es de destacar el Consejo de Luxemburgo de noviembre de 1997. A partir de esta cumbre, los estados miembros tuvieron que diseñar políticas serias de empleo que ayudadas por la buena coyuntura económica, el desempleo entró en una fase de decrecimiento en la mayoría de los miembros de la UE. Más discutible es la calidad de dicho empleo.

La CAPV también experimentó una mejora sustancial cuyo punto de inflexión se dio en 1994. Desde ese año la tasa de crecimiento del PIB se incrementa y la tasa de desempleo comenzó a reducirse, estando en la actualidad próxima a niveles de pleno empleo, aunque la precariedad sea una de las asignaturas pendientes de nuestra economía.

Todas las políticas económicas aplicadas en el conjunto de la UE han mejorado los datos macroeconómicos, no obstante, las diferencias respecto a los dos bloques económicos de referencia siguen manteniéndose. Estas políticas han significado la flexibilización de los mercados laborales, debilitamiento o adelgazamiento del estado de bienestar, alejamiento del estado de la actividad económica, etc. Todo esto tampoco ha supuesto una reducción de distancias con respecto a las economías de esas dos superpotencias.

Las medidas de política económica tradicionales relegaban a un segundo nivel el factor *conocimiento*. Así, en la actualidad el conocimiento está considerado como un importante activo de competitividad, por lo que en el futuro se deberían diseñar políticas empresariales basadas en la mejora continua del conocimiento. Por ello, se han incrementado considerablemente los gastos en I+D+i con la finalidad de alcanzar los niveles de USA y Japón.

Es en este contexto cuando se adquiere conciencia de la necesidad de marcar unos objetivos claros para que la economía comunitaria vaya por la senda del desarrollo y crecimiento. En este sentido, la cumbre de los jefes de estado de la UE celebrada en marzo de 2000 en Lisboa acordó aprobar la denominada “Estrategia de Lisboa”, acuerdo que marcará las líneas de intervención de los estados miembros. Dicha estrategia, según los dirigentes de la UE, abocaría en la transformación para 2010 en la economía más competitiva del mundo cuya base fundamental es el conocimiento.

El Consejo Europeo de 2000 se da un plazo de diez años para alcanzar el nivel económico de USA y Japón, para lo cual debería alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- 1.- Se debe alcanzar el 3% del PIB en los gastos en I+D+i.
- 2.- La tasa de empleo global debe ser del 70% y dicha tasa para las mujeres debe llegar a ser el 60%.
- 3.- Se marca el objetivo del pleno empleo para el año 2010.
- 4.- La economía debe crecer a un ritmo del 3%.

Las autoridades comunitarias fueron conscientes de las dificultades para alcanzar los objetivos marcados en Lisboa, sobre todo por la mala situación de las economías de Alemania y Francia, verdaderos motores de la UE. Por ello, en el Consejo Europeo celebrado en Estocolmo (2001) se rebajan algunos objetivos: la tasa global de empleo se reduce en tres puntos (67%), igual que la tasa global femenina (57%) y se fija en un 50% la tasa de empleo de personas mayores o de trabajadores de más edad. Ese mismo año en la cumbre de Barcelona se ratifican los objetivos aprobados en Estocolmo.

En efecto, ha de ser el sector servicios el sector que debe absorber las nuevas incorporaciones al mercado laboral, así como las bajas de empleo del sector industrial y agrario. Los servicios, en su conjunto, generan el 70% del PIB y de los puestos de trabajo, además tienen un importante potencial de crecimiento económico y de generación de empleo. Es por ello que las nuevas políticas comunitarias giren alrededor de dicho sector.

Así, las reformas propuestas en el Consejo Europeo de Lisboa trataban de desarrollar, sobre todo, el potencial del sector de servicios. Sin embargo, al cumplirse diez años desde la entrada en vigor del mercado único comunitario (1993), todavía el mercado interior de servicios no había experimentado avances significativos.

El informe de la Comisión Europea (2002) sobre el “estado del mercado interior de servicios” recoge los obstáculos que tiene este sector en su proceso de liberalización. Este informe dio lugar al inicio de un debate muy intenso entre diferentes agentes comunitarios cuya finalización provisional se da el 17 de junio de 2006 en el Parlamento Europeo. El acuerdo parlamentario modifica la filosofía hasta entonces dominante en la que se parte del “país de origen” y en su lugar se fija “el país de destino” en lo referente a los derechos de los trabajadores. Éste es un cambio significativo porque quedan salvaguardados los derechos de los trabajadores, aplicando a los trabajadores procedentes del “país de origen” los mismos derechos que a los del “país de destino”.

Referente a los objetivos marcados por las autoridades comunitarias, la economía de la CAPV todavía tiene recorrido, tal como demuestran los datos disponibles de nuestro país. He aquí algunas cifras:

Tasa de actividad (2004)

	Tasa de empleo	Objetivo (2010)	Recorrido
Varones	67,8%	---	---
Mujeres	45,8%	57%	11,2 puntos
Total	56,8%	67%	10,2 puntos

Distribución porcentual del PIB (2004)

Sector	Porcentaje	Objetivo (2010)	Recorrido
Agricultura	1,5	---	
Industria	32,7	---	
Construcción	7,7	---	
Servicios	58,1	70	11,9 puntos

Gasto en I+D+i en relación al PIB

País	Porcentaje	Recorrido
Unión Europea (25)	1,9	1,1
CAPV	1,44	1,56
USA	2,7	0,3
Suecia	3,7	-1,3
Finlandia	3,5	-0,4
España	1,1	1,9

La tasa de crecimiento del PIB se sitúa por encima de la media comunitaria estimada para el período comprendido entre 2000 y 2010. Este año, supera todas las previsiones de crecimiento realizadas hasta ahora y se espera que llegue a ser del 4,1%. Los años precedentes también se han alcanzado cifras de crecimiento superiores a la media comunitaria.

A la vista de estos datos, la economía de la CAPV debe impulsar las políticas económicas para transformarse en una auténtica “learning region”, en “región de emprendizaje”, para lo cual contamos con unas bases relativamente positivas, tal como veremos en los siguientes epígrafes.

II.- La Innovación en la CAPV

Las investigaciones destacan el papel jugado por la innovación la cual se considera como uno de los factores determinantes de la competitividad de las empresas. Sin innovación las economías pierden empuje y las condiciones de vida, a medio y largo plazo, se deterioran.

Se subraya que la innovación se sustenta sobre el conocimiento, siendo éste en las sociedades desarrolladas actuales un importante activo de la competitividad. A su vez, el conocimiento requiere *aprendizaje* y esto obliga a los trabajadores a estar permanentemente mejorando sus conocimientos, para luego ponerlos en práctica en los correspondientes procesos de producción. En suma, los recursos humanos deben estar en continua formación; no obstante, siempre no se encuentran espacios para la puesta en práctica de todos los conocimientos adquiridos, por lo que sería conveniente también la formación de *emprendedores*.

La innovación ha sido tratada por economistas clásicos, siendo el más conocido Joseph Schumpeter quien consideró que la innovación se da en forma lineal, a diferencia de lo que destaca el pensamiento moderno, puesto que ahora se constata que los procesos innovadores son fruto de la interacción de diversos agentes “funcionando en red”. Por ello, en la actualidad se habla de la innovación sistémica o el “paradigma en red” donde surgen relaciones entre empresas y sus stakeholders, centros de formación superiores e investigación y agencias de transferencia tecnológica, departamentos gubernamentales, etc.

Es de señalar, por último, que la innovación se da en espacios concretos, (Freeman; Cook y Morgan) pudiendo ser éstos organizaciones empresariales, “learning organizations”, comarcas, regiones o estados. El presente trabajo se centra en los sistemas de

innovación regional en contraposición a los sistemas de innovación nacional (estatal). Se toma como objeto de esta investigación la Comunidad Autónoma del País Vasco como “región de innovación” la cual dispone de instrumentos para desarrollarse como “región de emprendizaje”, puesto que cuenta con un adecuado sistema financiero, un sistema educativo con relativa autonomía con tres universidades y diversos centros de investigación, un sistema tributario con competencias reguladoras, asociaciones empresariales, etc. Así mismo, la CAPV posee un importante Capital Social, un intangible que los investigadores de la economía regional consideran un factor clave explicativo de los diferenciales de competitividad de los países y regiones.

En este epígrafe se exponen los elementos con que cuenta la CAPV para desarrollarse como una región de innovación, condición indispensable para incorporar a la producción valor añadido, así como para mantener niveles de empleo tanto cualificado como de menos calidad. Se tratan, en primer lugar, las asociaciones de empresas, a continuación se da una visión del sistema universitario vasco, para finalizar con la red de ciencia, tecnología e innovación.

A) Asociación de empresas

El desarrollo de la economía vasca responde, fundamentalmente a factores endógenos. Pocos agentes exógenos han intervenido en la actividad económica del País Vasco, salvo las relaciones comerciales tradicionales o las inversiones directas de capital extranjero de finales del siglo XIX y principios del XX, pudiéndose decir que la acumulación de capital se ha dado de una forma relativamente autónoma.

La industria vasca se caracteriza por la existencia de muchas empresas de tamaño medio y pequeño. Pocas son las empresas industriales que superan los 500 empleados. Entre estas últimas destacamos la Compañía Auxiliar de Ferrocarriles (CAF), Gamesa, Mercedes, etc. y, por supuesto, Mondragón Corporación Cooperativa (MCC) tomada en su conjunto, las cuales desempeñan un destacado papel como empresas tractoras de la industria vasca. El comportamiento de estas empresas afecta a la industria vasca, así como al conjunto de la economía vasca.

Debido a la pequeña dimensión de muchas empresas que operan en sectores claves de la industria vasca, respondiendo a la iniciativa del Gobierno Vasco, se han constituido,- todavía continúan formándose-, asociaciones de empresas bajo la denominación de *CLUSTER*, existiendo en la actualidad alrededor de una docena. El *cluster* se define como “un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios circunscritos a un determinado territorio o

región". Se puede dar el caso de empresas pertenecientes al mismo *cluster* compitan en el mismo mercado; no obstante, las ventajas obtenidas por la asociación empresarial superan a las desventajas producidas por tener que competir con empresas integrantes del mismo *cluster*.

El *cluster* diseña estrategias comunes para todos los asociados de abajo hacia arriba. En primer lugar se capta y difunde información estratégica para luego identificar las correspondientes sinergias; a continuación se evalúan dichas sinergias ordenándolas y finalmente se crean los grupos de cooperación.

En los *clusters* se dan importantes niveles de cooperación, condición necesaria para la subsistencia de muchas empresas de tamaño reducido. Así mismo, es de destacar que los *clusters* están imbuidos de un profundo espíritu innovador, siendo una de las claves para el éxito empresarial en los tiempos actuales de globalización.

Por último, la economía vasca cuenta con un sólido movimiento cooperativo encabezado por Mondragón Corporación Cooperativa (MCC), siendo éste el grupo empresarial vasco más importante y sexto en el conjunto del Estado español. MCC es exponente de empresas (cooperativas) integrantes en un proyecto común guiados por los principios cooperativos entre los que destacan la solidaridad, la cooperación y la innovación permanente; asimismo, es de destacar la creación de empleo en el conjunto de este grupo cooperativo a pesar de la fuerte competencia que tiene que afrontar. En ese sentido tiene ciertas semejanzas con los tradicionales *clusters*, aunque con un nivel superior de integración.

Además, es de destacar que una parte importante de la plantilla de MCC participa en la propiedad, en los retornos cooperativos (beneficios) y, en cierta medida, en la gestión de las empresas lo que da solidez, coherencia y confianza al proyecto del grupo. Todo ello con un elevado espíritu innovador cuyo exponente presente es el Polo de Innovación Garaia.

B) Sistema Universitario Vasco

La formación de los recursos humanos de la CAPV se realiza en el Sistema Educativo Vasco donde los niveles educativos superiores se adquieren en las universidades de la CAPV las cuales son integrantes del Sistema Universitario Vasco. Las universidades vascas están coordinadas por el Consejo Vasco de Universidades que además es órgano de consulta del Gobierno Vasco en materia universitaria, impulsa programas conjuntos y colabora con las instituciones públicas y empresariales.

Es evidente la importancia dada por las autoridades vascas a la presencia del mundo empresarial en el diseño de la actividad universitaria vasca, puesto que el futuro de la mayoría de los universitarios se sitúa en las empresas de nuestro entorno. Las empresas generan valor y riqueza, pero también consumen recursos dotados por la naturaleza y deterioran el medio ambiente. Por ello, consideramos que en la composición del Consejo Vasco de Universidades también deberían estar representados miembros de la sociedad civil, además de las asociaciones empresariales.

Más cerca del mundo universitario están los consejos sociales de cada universidad, siendo por su dimensión el Consejo Social de la UPV/EHU un órgano clave en el desarrollo del Sistema Universitario Vasco. Así, a través de dicho Consejo, la sociedad vasca participa en la dirección estratégica de la UPV/EHU. Este órgano promueve la colaboración entre la universidad pública y las entidades públicas, así como las privadas (empresas) con el fin de facilitar el acceso de los universitarios al mercado laboral. Este Consejo, además, aprueba las titulaciones de acuerdo con las necesidades del mercado laboral. En este sentido la UPV/EHU tiene diseñados instrumentos para la inserción laboral de su alumnado. Básicamente esta inserción laboral se realiza mediante prácticas, servicios de empleo por cuenta ajena y servicio de autoempleo; también se impulsan proyectos empresariales (viveros de empresas) del alumnado universitario ofreciendo la UPV/EHU el adecuado asesoramiento y seguimiento de la empresa en ciernes.

En suma, la economía globalizada exige un acercamiento de la universidad al mundo empresarial, todo lo cual debe estar impulsado así como coordinado por los poderes públicos. Lejos quedan los tiempos en los que la universidad era coto cerrado, aislado de la sociedad, y los titulados se incorporaban a la actividad real cortando su cordón umbilical universitario. Ahora, desde que el estudiante se incorpora a la universidad las necesidades de las empresas están presentes a lo largo de toda la trayectoria académica y la formación se modela de acuerdo con dichas necesidades. En todo ello, los poderes públicos no deben ser ajenos a estos procesos como defendían los clásicos de la economía, sino que debe intervenir permanentemente para que el resultado global redunde en beneficio de todo el sistema productivo.

Por último, es conveniente recordar que el actual modelo de educación, sobre todo el superior, tiende a dirigirse casi en su integridad al mundo empresarial, olvidando que los seres humanos deberían desarrollarse en base a principios como el de equidad, solidaridad, democracia, justicia, libertad, apoyo mutuo, etc. Desgraciadamente a nuestros estudiantes, en lugar de inculcarles que interioricen estos valores, les enseñamos la necesidad que tendrán de competir con sus colegas, inculcándoles ideas darwinianas.

C) Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación: SARETEK

El Gobierno Vasco junto con otras instituciones pretende obtener el máximo rendimiento a los diversos centros de innovación existentes en la CAPV. Con esa finalidad se constituyó SARETEK, Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación. Así, el Decreto 96/1997 del Gobierno Vasco establece y regula las relaciones de colaboración y coordinación de las Entidades de Investigación Tecnológica de Euskadi.

Más tarde, miembros de la mencionada Red crearon SARETEK, siendo ésta una asociación privada sin fines de lucro. A partir de este momento se han adherido otras entidades y como resultado en la actualidad forman parte de la misma varias entidades científicas, tecnológicas e innovadoras.

La finalidad de SARETEK es aglutinar los esfuerzos de todas aquellas entidades públicas y privadas que traten de impulsar el uso de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación como medio para mejorar la competitividad y contribuir al desarrollo económico y social del País Vasco. En este sentido, SARETEK tiene como *misión* crear y desarrollar una institución de características comunes en los ámbitos mencionados en la CAPV, mientras que los *objetivos* se resumen a continuación:

- 1.- Representar al conjunto de los agentes científicos, tecnológicos e innovadores de la CAPV.
- 2.- Dinamizar las relaciones entre sus socios.
- 3.- Favorecer la interrelación entre sus socios.

Con todo esto, el Gobierno Vasco pretende llegar a gastar en la CAPV un 3% del PIB en I+D+i en el año 2010, para así cumplir con la estrategia de Lisboa. Asimismo, está comprobado que países como Suecia o Finlandia, con gastos por estos conceptos superiores al propuesto por las autoridades vascas, compiten en los mercados internacionales, a pesar de tener elevados costes salariales, y son capaces de mantener los niveles de bienestar homologables a los que disfrutaron la década de los setenta y anteriores. En este sentido sería conveniente que el gobierno central transfiriera las competencias en esta materia a la CAPV, tal como contempla el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979.

Estas son las bases sobre las cuales gira nuestra economía. Además, los procesos de innovación vienen favorecidos si, además de lo expuesto hasta ahora, se cuenta con una estructura de empresas con producción diversificada, gestión descentralizada y plantilla altamente cualificada. Así mismo, para la innovación regional es de suma importancia el Capital Social el cual se basa en las afinidades culturales de los ciudadanos de dicha

región, convicciones, valores compartidos, confianza, relaciones sociales francas, lealtad, complicidad social, códigos comunes, y el espíritu participativo. Sin duda, el Capital Social de la CAPV sería uno de los factores explicativos del notable desarrollo de su economía, por otra parte fuertemente afectada por la crisis de los ochenta.

El desarrollo de estas tres patas de la innovación facilitará la creación de un número considerable de puestos de trabajo directos en centros de I+D+i para nuestros universitarios e indirectos para trabajadores menos cualificados. Según datos del Eustat el año 2000 el número de investigadores universitarios de la CAPV alcanzaba la cifra de 3.219 a los cuales habría que añadir otros 3.244 investigadores de la administración pública y empresas con unos gastos en I+D del 1,44% del PIB. Cuando se llegue a gastar el 3% de nuestro PIB, el empleo de alta calificación será ostensiblemente superior (Polo de Innovación Garaia).

La industria perderá empleo, pero en su lugar se generarán puestos de trabajo en el sector servicios. Además de las empresas actuales, la mayoría Pymes, surgirán nuevas, muchas de ellas relacionadas con los denominados Nuevos Yacimientos de Empleo (atención a personas de la tercera edad, recogida y recuperación de muebles, rehabilitación de barrios, rehabilitación de edificios, etc.) En este tipo de empresas la Economía Social, como se verá más adelante, realiza una importante contribución.

III.- Políticas Públicas

A) La realidad actual

El Gobierno Vasco en colaboración y coordinación con las tres Diputaciones Forales ha diseñado políticas públicas para incentivar la actividad económica de la CAPV. Estas políticas han sido de carácter fiscal, ayudas para atraer inversiones y generar empleo. Todas estas políticas se han desarrollado en el marco establecido para estos fines por la UE, puesto que cualquier superación del nivel de estas ayudas implicaba la devolución de la cantidad concedida en exceso por considerarla “ayuda de estado”.

Las medidas fiscales para incentivar las inversiones reales recibieron un importante impulso después de la modificación del texto del Concierto Económico de octubre de 1990 en lo referente al tratamiento del Impuesto de Sociedades. Más tarde, en 1996 las Juntas Generales de los tres Territorios aprobaron sendas Normas Forales del Impuesto de Sociedades y en las mismas se establecieron disposiciones incentivadoras de inversio-

nes reales: bonificaciones en la base imponible, tipo de gravamen, deducciones por inversiones y creación de empleo neto, etc.

La utilización de estos instrumentos fiscales ha supuesto algunos inconvenientes a las empresas beneficiarias, puesto que algunas medidas han sido impugnadas, dejando cuestionadas competencias tributarias recogidas en el Concierto Económico. Algunas normas autónomas han sido recurridas a instancias estatales y comunitarias, sin embargo, los logros obtenidos por la gestión de este régimen tributario se pueden considerar como positivos, aunque los incentivos fiscales nunca son determinantes al decidir realizar una inversión, tal como avala la literatura económica. Ahora, a raíz de la sentencia del Tribunal de Luxemburgo sobre las medidas fiscales de las islas Azores, parece que se conocerán las posibilidades reales de las diputaciones forales de intervenir con tipos impositivos diferenciados en el impuesto de sociedades.

Por otra parte, también hay que destacar las ayudas concedidas por realizar inversiones reales. Mencionaremos las ayudas contempladas en el programa AFI consistente en bonificar los tipos de interés de los créditos concedidos a las Pymes o el programa Gauzatu de subvenciones a las inversiones reales. Sin duda, estas ayudas, más específicas y directas que las fiscales, sirven para consolidar la amplia red de empresas pequeñas y medianas, abundantes en la CAPV, siendo éstas junto a las cooperativas y otras empresas de la Economía Social, las empresas más arraigadas en su entorno geográfico y que difícilmente se deslocalizan, a diferencia de lo que ocurre con las grandes empresas.

B) Políticas socio-laborales y de empleo

A falta de ser transferido el servicio del INEM, el Gobierno Vasco interviene en el ámbito laboral con el fin de mejorar el acceso a los mercados laborales de la población activa, así como prestar servicios eficientes a las empresas. Con este fin se constituyó EGAILAN, S.A., Sociedad Pública de Promoción de la Formación para el Empleo. Esta sociedad tiene como misión “ayudar al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco a mejorar las políticas activas mediante la evaluación de programas, gestión de Langai, Servicio Vasco de Colocación y Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional”.

EGAILAN da servicio a las empresas que quieren cubrir determinados puestos de trabajo. Así mismo, ofrece servicios para los demandantes de empleo, sean parados o quienes quieren mejorar su situación laboral. También presta información laboral al observatorio para analizar los empleos y ocupación en la CAPV, así como realizar el seguimiento de las dinámicas del empleo.

Este organismo en la actualidad dispone de tres oficinas, una en cada Territorio Histórico. Además, el reciente Convenio de colaboración rubricado con la UPV/EHU contempla la creación de tres oficinas, una por cada campus. Sin duda, éste será un importante hito en la inserción laboral de los universitarios vascos. De todas formas, una de las claves de futuro es dar respuesta a la carencia de emprendedores, lo que exige que al mundo universitario se le imbuya de espíritu creador, en lugar de acumular en la memoria conocimientos de escaso valor para operar en la vida real.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Euskadi debería contemplar competencias reguladoras en materia socio-laboral, aunque las normas básicas podrían ser establecidas por el Parlamento central y la Unión Europea. Estas competencias legislativas, así como las potestades ejecutivas se extenderían a ámbitos laborales, empleo, formación y prevención de riesgos laborales. En suma, todas las políticas de empleo, tanto *activas* como *pasivas* deberían ser transferidas a la CAPV, tal como le recordó el senador vasco José Ramón Urrutia al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en la sesión plenaria celebrada en septiembre de este año.

La asunción de competencias de carácter socio-laboral y de políticas de protección social significa el establecimiento de relaciones financieras entre la CAPV y el estado. Estas relaciones estarían sujetas al Sistema del Concierto Económico el cual funciona con notable éxito en el ámbito fiscal. Esto quiere decir que la recaudación de las cuotas pagadas al Sistema de la Seguridad Social en la CAPV las realizarían las instituciones vascas.

La financiación del nuevo sistema de Seguridad Social debería garantizar la unidad en la titularidad de los recursos de la Seguridad Social del conjunto del Estado mediante la participación financiera sujeta al Sistema del Concierto Económico. Esto daría lugar a unas relaciones financieras similares al cupo y a ajustes actuales, los cuales nunca han cuestionado la unidad del sistema tributario estatal, ni el principio de solidaridad.

Realizadas estas transferencias, las Instituciones Públicas vascas desarrollarían la legislación del Estado en materia de previsión social y Seguridad Social, así como la gestión del sistema público de la Seguridad Social lo que implicaría tener un presupuesto autónomo, recaudar las cotizaciones sociales, los devengos, así como gestionar el patrimonio correspondiente a la CAPV.

Este sistema, además de ser solidario, puesto que habría que adoptar criterios metodológicos similares a los establecidos para regular las relaciones financieras en materia tributaria, -cupo y ajustes del IVA e Impuestos Especiales-, otorgaría a la CAPV, como “región de emprendizaje”, capacidad para diseñar un amplio elenco de medidas de polí-

tica económica superior a la actual, lo que, sin duda, redundaría en beneficio de la economía vasca.

Así mismo, el Sistema de la Seguridad Social de la CAPV sería de *riesgo unilateral*, estando el Estado eximido de cualquier responsabilidad recaudatoria; la Agencia Vasca de la Seguridad Social se encargaría de recaudar las cuotas correspondientes, tal como lo hacen las Haciendas Forales en el ámbito de sus competencias tributarias las cuales desarrollan sus tareas con diligencia y eficacia.

Las materias relacionadas con las cotizaciones serían reguladas por el Parlamento Vasco dentro de una amplia autonomía, lo que daría lugar a dos subsistemas de la Seguridad Social en el Estado español; no obstante, esto no significaría la ruptura del concepto de mercado único ni del sistema de la Seguridad Social. Nadie con criterio científico puede alegar que el Sistema del Concierto Económico vigente ha supuesto la existencia de dos submercados en el conjunto estatal. Esto también es aplicable a la Seguridad Social concertada entre el Estado y la CAPV.

La Inspección podría ser conjunta, en casos extremos, y coordinada para evitar cualquier fraude en la Seguridad Social.

Todos estos instrumentos posibilitarían diseñar políticas activas y pasivas de empleo, jugando la formación continua, base para adquirir conocimiento, un destacado papel en el proceso de “emprendizaje” de la CAPV. A su vez, el Estado español garantizaría, por ley básica, el nivel mínimo bienestar social para la ciudadanía vasca, quedando constreñidas las posibles diferencias que podrían darse como consecuencia de ejercer las competencias reguladoras en esta materia.

IV.- La Economía Social en la Comunidad autónoma del País Vasco

A) Panorama general de la Economía Social

La Economía Social (E.S.) de la CAPV, compuesta esencialmente por las Cooperativas y las Sociedades Laborales, es hoy en día un colectivo empresarial consolidado económica y financieramente y con una fuerte presencia territorial en toda la CAPV, así como en los diferentes sectores socioeconómicos de la economía vasca. También hemos de recalcar la creciente importancia que van tomando las sociedades

laborales, sin pasar por alto, eso sí, que es el cooperativismo vasco, encabezado por MCC, el verdadero motor y referente de la E.S. y de la economía en general de la CAPV.

Basándonos en diversos informes realizados por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi y de la Dirección de la Economía Social del Gobierno Vasco, trataremos de resumir en este apartado, mediante breves retazos, las magnitudes básicas, la dimensión socioeconómica de dicho sector y su estructura interna con el objetivo último de mostrar una fotografía nítida de la situación actual de la E.S. en la CAPV.

La evolución de la E.S. en el bienio 2000-2002 fue significativamente más dinámica que la del conjunto de la economía de la CAPV, en términos de creación de empleo (el diferencial a favor es de casi nueve puntos por encima), generación de valor añadido bruto (VAB) y apertura al exterior. De este modo, se observa que el peso relativo del empleo de la E.S. en la economía de la CAPV se ha ido incrementando año a año, suponiendo para finales del año 2002 el 6,8% de la población ocupada (muy por encima del 2,3% estatal), contribuyendo en especial en un 4,6% en el sector de servicios y un 13,1% en el sector industrial. En lo que se refiere a la participación de la E.S. en el PIB. sectorial de la CAPV, destaca su importancia en el sector industrial con una aportación del 11,3% del VAB.

Asimismo, se confirma la notable importancia relativa de la CAPV en el conjunto de la E.S. del Estado. Las empresas de la E.S. vasca alcanzan en el 2002 un peso relativo del 5,7% del total de empresas del Estado y se sitúan junto con Andalucía en los primeros puestos en los porcentajes de empleo generado, con un 16,1% del empleo total por CCAA. Es, del mismo modo, reseñable el tamaño medio de 26,2 empleados por establecimiento de las cooperativas vascas, muy superior a la media estatal (con 11,2 empleados por cooperativa).

Según los datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a finales del año 2004 la E.S. de la CAPV cuenta con 2.567 sociedades dadas de alta en la Seguridad Social que dan empleo a 64.419 trabajadores, obteniendo un incremento respecto al 2002 del 2,5% y del 1,02%, respectivamente. La desagregación de dichos datos nos facilitará la interpretación de estas magnitudes. Nos centraremos para ello, en el análisis de las Cooperativas y las Sociedades Laborales por separado, componentes vertebradores de la E.S. de la CAPV.

B) El Movimiento Cooperativo Vasco (MCV)

El MCV es, sin duda, una realidad pujante en la CAPV en términos de empleo (suponía el 5,70% del empleo total de la CAPV en el año 2002) y generación de valor añadido (aportando el 5,27% del VAB vasco en el mismo año). Los datos de 2004 corroboran esta tendencia en materia de creación de nuevas cooperativas y nuevos puestos de trabajo, con unas tasas de crecimiento del 4,3% y 2,3% respecto a los datos del 2002, respectivamente. Ese crecimiento viene marcado por el predominio del régimen de autónomo en la mayoría de las cooperativas creadas. Y el MCV es, a su vez el principal referente en el ámbito estatal en dicho sector, constituyendo el 4,3% de las empresas cooperativas y el 15,8% de los empleos generados en el conjunto del Estado.

SOCIEDADES COOPERATIVAS EN SITUACIÓN DE ALTA EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Cuarto trimestre del 2004

NÚMERO DE SOCIEDADES Y SUS TRABAJADORES, SEGÚN RÉGIMEN DE COTIZACIÓN, POR PROVINCIAS

	GENERAL (1)		AUTÓNOMOS (2)		TOTAL	
	Sociedades	Trabajadores	Sociedades	Trabajadores	Sociedades	Trabajadores
ALAVA	117	1580	116	1159	233	2739
GUIPUZCOA	351	10809	243	18191	594	29000
VIZCAYA	303	9781	313	12518	616	22299
TOTAL	771	22170	672	31868	1443	54038

(1) Además del régimen general incluye otros regímenes de la Seguridad Social diferentes al de autónomos.

(2) N° de Sociedades estimado, cuya plantilla integra está en el régimen de autónomos de la Seguridad Social.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de la Economía Social. Elaboración propia.

El cooperativismo vasco se ha caracterizado desde siempre por el predominio de la industria en el empleo cooperativo, pero el significativo proceso de terciarización en el cual se encuentra la economía vasca y los incrementos superiores en empleo y nuevos negocios de los sectores de servicios y construcción, dan como resultado que hoy día se

iguale en un 47% la distribución porcentual de los trabajadores en la industria y en los servicios. Sin embargo, en términos de valor añadido, la industria sigue aportando el grueso de la riqueza generada con un 59,8% sobre un 38,2% generado por el sector servicios.

Si realizamos este análisis del volumen del empleo en base a las ramas de actividad, la industria vuelve a ser la hegemónica, pero es ahí donde aparecen en un segundo plano las Cooperativas de distribución, las de enseñanza y las cooperativas de servicios, sectores con una gran trascendencia en la E.S. de la CAPV, seguidas en un tercer plano por las Cooperativas de intermediación financiera, construcción, transporte y las cooperativas agrarias, en último lugar, con un desarrollo desigual y poco consolidado.

En referencia a la distribución geográfica de las cooperativas, se atenúa en cierto modo la clara e histórica hegemonía de Guipúzcoa, con un porcentaje de cooperativas censadas del 45%, seguido de cerca por Vizcaya con un 39% de las mismas, y Álava, por último, con un 16%, producto del surgimiento más acelerado de nuevas cooperativas que viene produciéndose en dichos territorios en los últimos años.

Otro dato a destacar es el tamaño medio de la Cooperativas (26,2 trabajadores por establecimiento), notablemente superior a las cooperativas del ámbito estatal (11,2) y a las demás empresas de la economía vasca (4,9). A pesar del tamaño medio, 6 de cada 10 cooperativas siguen teniendo menos de 100 trabajadores, pero la baja presencia de cooperativas con plantillas numerosas no impide que las cooperativas con más de 100 trabajadores generen alrededor del 70% del empleo total del MCV. En definitiva, se observa un proceso de concentración del empleo en las cooperativas de tamaño medio, lo cual implica a su vez un mayor grado de cooperativización de las mismas, es decir, un mayor porcentaje de socios-trabajadores en las cooperativas.

C) MCC, fuerza motriz del MCV y de la economía vasca

El grupo Mondragón, con más de 100 cooperativas y más de 68.000 empleados en todo el mundo, es el primer grupo empresarial de la CAPV, destacándose por su significativa aportación al sector industrial vasco en términos de PIB (7,9% del total), empleo (8,5% del total) y exportaciones (15,3% del total). Anotamos adicionalmente que MCC muestra una capacidad de crecimiento sensiblemente superior al conjunto de la economía vasca. Su importancia dentro del MCV es aún mayor, siendo prácticamente omnipresente en todos los sectores y líder en muchos de ellos. MCC contaba en el año 2002 con el 10,2% de las cooperativas del MCV, daba empleo al 70,6% de los trabajadores del MCV

y su cifra de negocios rondaba alrededor del 86% del volumen total facturado por el MCV.

Además de los resultados económicos obtenidos, MCC es un claro referente por trayectoria y resultados en otros muchos aspectos de carácter cualitativo, entre otros:

- Por su capacidad de articular relaciones en el seno del MCV y su gran cohesión social que es producto de los mecanismos de intercooperación del grupo.
- Por su incidencia en la distribución más equitativa de la renta en la principal comarca en la que se sitúa, el Debagoiena.
- Por la calidad del empleo, la seguridad laboral y la estabilidad laboral que proporciona.
- Por el esfuerzo que desempeña en la educación, formación y capacitación del personal, contribuyendo al mismo tiempo en el desarrollo local y regional.
- Por sus políticas en favor de la inserción laboral de las mujeres e inclusión de grupos de baja empleabilidad (personas con discapacidades).
- Por el empeño innovador del grupo y la creciente diversificación y internacionalización de su producción.
- Por su comportamiento responsable hacia el medioambiente y su contribución al desarrollo endógeno.
- Etc.

D) Sociedades Laborales

La realidad de las S.L. ha estado muchas veces eclipsada por la importancia de las cooperativas de MCC, lo cual nos ha dificultado mostrar un panorama más completo del estado de la E.S. de la CAPV. Ciertamente, las sociedades laborales cuentan hoy con 1.124 sociedades que dan empleo a 12.510 trabajadores, el 44% de sociedades y el 20% de los empleados circunscritos dentro de la E.S.

Dentro de las S.L., en el bienio 2002-2004 se consolida la evolución apreciada en bienios anteriores, con una importante disminución del peso relativo de las Sociedades Anónimas Laborales (reducen en un 16,6% el número de sociedades) y un progresivo aumento de Sociedades Laborales Limitadas (con un aumento del 16,7%). También nos parece destacable, que el sensible aumento de sociedades laborales que se ha experimentado en el último bienio (del orden del 0,2%), no se corresponde con un aumento en la creación de empleo. En efecto, se observa una disminución del 4,5% en el empleo ads-

crita a las S.L., debido seguramente a la reducida dimensión de las Sociedades Laborales Limitadas surgidas en el mismo periodo.

El gráfico de la distribución territorial por ramas de actividad, nos muestra por un lado un claro predominio de las actividades industriales de dichas sociedades, y por otro lado una concentración significativa de la actividad en la provincia de Vizcaya (con el 50% de las sociedades).

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de la Economía Social. Elaboración propia.

V.- Conclusiones

1.- La CAPV reúne condiciones socio-económicas para la innovación, aunque debería mejorar su sistema universitario, así como aumentar el gasto en I+D+i, para situarnos entre los países pioneros de la UE. Disponemos de instrumentos fiscales, financieros, universitarios, centros tecnológicos e instituciones públicas concienciadas para que los agentes económicos puedan desarrollarse con notable éxito. La asunción de competencias en materia laboral y de previsión social mejorarían sustancialmente las capacidades del país.

2.- Se observa un enfoque productivista en las políticas innovadoras. Todo se dirige hacia las empresas. Habría que buscar un equilibrio entre la formación productivista y ocio, inculcando valores éticos en la formación de los estudiantes de todos los niveles.

3.- La formación productivista descuida el aspecto emprendedor de los estudiantes, dando lugar a un importante déficit de emprendedores.

4.- La fuerte presencia y desarrollo de la Economía Social asegura la creación de empleo y mantenimiento del bienestar social de nuestra comunidad. Además avala el elevado grado del Capital Social de nuestra comunidad.

LA DIRECTIVA EUROPEA SOBRE LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR

GARBIÑE BIURRUN MANCISIDOR

Magistrada de la Sala de lo Social del TSJ del País Vasco
Profesora Asociada Derecho del Trabajo. UPV/EHU

1.- LA ECONOMIA GLOBALIZADA

Aunque su conceptualización se haya calificado incluso de tarea imposible, la globalización o mundialización puede ser definida, siguiendo a un buen número de autores, como la extensión por todo el globo – mundo – de determinados procesos y fenómenos económicos, políticos y culturales, una vez alcanzada cierta infraestructura tecnológica que lo permite – mayor capacidad productiva y mundialización del transporte, la información y las comunicaciones –.

Si bien con la intensidad actual se trata de un fenómeno nuevo en la historia, existen algunos precedentes en la misma línea de vocación del capitalismo a desenvolverse a escala global. Así, a finales del siglo XV y principios del XVI nació la que recientemente se ha denominado *economía – mundo europea*, que consistía en un sistema social novedoso, en una entidad económica pero no política, en el que el vínculo básico entre las par-

tes era el sistema económico. Iniciado el proceso de industrialización, se percibió también con claridad la existencia de una tendencia a un mercado global de mercancías y la necesidad de una base mundial para la acumulación de capital. Tras la Segunda Guerra Mundial, iniciado el gran crecimiento económico, éste se sustentó inicialmente en el mercado interior, hasta que, hacia mediados de los años setenta, comenzó el fenómeno de globalización al irse internacionalizando progresivamente la economía y eliminando los controles restrictivos de los movimientos de mercancías y capitales.

Pese a la multidimensionalidad del fenómeno y de su gran complejidad, además de su vinculación a procesos varios relativos a la evolución de instituciones como la familia, el Estado-nación, la unión de culturas..., lo cierto es que es en su dimensión económica en la que se acostumbra a centrar la atención por parte de la mayor parte de los estudiosos. Incluso el Diccionario de la Real Academia Española la define como *“tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”*.

Pero también dentro del propio terreno económico rige esa misma multidimensionalidad, en cuanto a que también la globalización económica tiene múltiples aristas, tales como el desarrollo del capitalismo financiero; la apertura de los mercados nacionales y supranacionales; las nuevas relaciones laborales, productivas y de consumo; un cambio de criterio en la relevancia de las mercancías, situando en lugar secundario los materiales o los productos primarios en relación con las manufacturas, primero, y los servicios varios después; la mundialización de la producción y, sobre todo, de la demanda... Pero, en definitiva, la globalización económica es un proceso por el que se pretende eliminar las barreras físicas y reglamentarias que entorpecen la libre circulación de mercancías, capitales y servicios y la propia reproducción del capital. La liberalización económica que el capital precisa para moverse y crecer va a favorecer la creación de un mercado global para el que progresivamente se van reduciendo o eliminando las trabas preexistentes, de modo que las empresas multinacionales, las mercancías varias y el capital van a trascender las fronteras nacionales y las relaciones entre estados y van a hacer surgir ámbitos transnacionales de relación.

Este fenómeno económico va a producir asimismo efectos en otras esferas de la vida y de la relación social, dado que la extensión de los mercados y, con ella, la de la demanda, la producción y el capital van a alterar de manera notable determinados componentes sociales. No es posible actuar sobre uno de estos factores sin producir un grave desequilibrio en los otros; notablemente, es evidente y acreditado que ello obliga a hacer actuar al mismo tiempo todas esas coordenadas, en aras de evitar alteraciones importantes de los niveles de cohesión existentes, cualesquiera que éstos sean. Y ello, porque el modelo eco-

nómico globalizado presenta algunos importantes riesgos o puntos de debilidad, fundamentalmente, problemas de sostenibilidad por la dificultad de universalizar los patrones de producción y consumo propios de los países más desarrollados; problemas de cohesión social por la extrema dificultad de controlar las consecuencias derivadas de los cada vez más importantes procesos de desigualdad y exclusión y el mantenimiento y aumento de la pobreza; tensiones migratorias; desregulación pública de condiciones de vida y trabajo con aumento proporcional de la regulación privada y del mercado.

En efecto, el desarrollo de ciertos parámetros económicos como los apuntados van a tener como inmediatas consecuencias la de dificultar que el Estado pueda seguir sosteniendo la cohesión social y la de debilitar la vida laboral y la estabilidad familiar, toda vía ejes troncales de identidad en la sociedad actual. En efecto, el desarrollo del capitalismo financiero exige una acumulación flexible del capital y la apertura de los mercados precisa de una fuerza de trabajo más flexible en su producción y localización, lo que inestabiliza las relaciones personales y sociales más básicas – trabajo y familia –. Todo ello en el marco de la primacía, por vez primera en la historia, del consumo sobre la producción, en el que la apertura de los mercados viene exigida por el auge del elemento consumo. De este modo, los datos de la realidad son extremadamente reveladores: al menos una tercera parte de los trabajos en la Unión Europea son de baja calidad – poco aprendizaje y especialización y poca participación en la determinación de las condiciones laborales y, por ende, en la calidad de éstas –; estos trabajos de baja calidad se traducen en precariedad y marginación – altos niveles de desempleo entre los trabajadores poco cualificados y pocas expectativas de cambio –; la salud de los trabajadores se deteriora en la misma proporción que aumenta la precariedad laboral – inseguridad en el trabajo y estrés laboral, con repercusiones en muchos aspectos de la vida –.

El fenómeno de la globalización supone, pues, trascender los espacios nacionales a nivel mundial en materia de circulación de capital, bienes, servicios y, por ende, de trabajadores. Ahora bien, sus efectos, tremendos cuando ello se produce respecto a todo el planeta, no se limitan a estos supuestos, sino que, aunque en menor medida debido a las menores diferencias entre países y a una mayor regulación estatal y transnacional, también pueden producir consecuencias perniciosas incluso cuando esa circulación opera en un espacio geopolítico de menores dimensiones, cual es la Unión Europea.

2.- EL MODELO SOCIAL EN EL TRATADO DE LA UE

Conviene no olvidar que, aunque con la finalidad de lograr una unificación política europea, el principal objetivo que las Comunidades Europeas se fijaron fue de naturaleza económica. En cualquier caso, resulta claro que, planteada en esos términos la andadura europea, el punto de partida liberal de los Tratados Fundacionales hizo que la política social apareciera subordinada a la política económica y que la finalidad de las disposiciones sociales fuera también de carácter esencialmente económico. Se trataba, en efecto, de lograr la igualación de los costos sociales de las empresas de los países comunitarios en para evitar que la existencia de una legislación menos avanzada produjera el efecto de alterar la libre competencia. Esto es, se trataba de proscribir el llamado “*dumping social*” al que podrían recurrir las empresas para lograr ampliar sus mercados en el interior del espacio económico europeo. Así, los primeros pasos de la Europa unida consistieron, en materia social, en la promoción de la libre circulación de trabajadores mediante la regulación de la movilidad geográfica de asalariados y no asalariados y de protección de la seguridad social de los emigrantes.

Una segunda etapa se abre con la aprobación, el 21 de enero de 1974, de la *Resolución sobre un Programa de Acción Social*, con tres objetivos esenciales que sirvieron de guía para la política social comunitaria a partir de entonces, a saber: la realización del pleno y mejor empleo en la Comunidad; la mejora de las condiciones de vida y trabajo que permitieran la equiparación en el progreso; la participación creciente de las partes sociales en las decisiones económicas y sociales comunitarias y de los trabajadores en la vida de las empresas. Esta etapa coincidió con una importante crisis del empleo y con el reto de la introducción de las nuevas tecnologías, en un ambiente de demanda de mayor flexibilidad en el mercado de trabajo. Todo ello llevó al Consejo a la aprobación, el 22 de junio de 1984, de las llamadas *Conclusiones sobre un nuevo programa de acción social comunitario a medio plazo*, sostenidas sobre tres bases: el empleo, la seguridad social y el diálogo social europeo.

El *Acta Única Europea*, de febrero de 1986, que entraría en vigor en plenitud el 1 de julio de 1987, puso las bases para el futuro desarrollo de la política social comunitaria, que caminaría unida a la política económica y al mercado interior único. En su desarrollo, se adoptó por el Consejo en diciembre de 1989 la llamada *Carta Social Europea*, en la que se enuncian como derechos fundamentales de carácter social los de libre circulación; empleo y remuneración; mejora de las condiciones de vida y de trabajo; protección social; libertad de asociación y negociación colectiva; formación profesional, igualdad de trato entre hombres y mujeres; información, consulta y participación; protección de la

salud y seguridad en el medio laboral; protección de niños y adolescentes, tercera edad y minusválidos. Estos principios se reiterarán en los siguientes hitos normativos de la UE.

El *Tratado de la Unión Europea*, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, representó un paso importante en el proceso de unificación europea, así como el inicio de una nueva etapa también en política social, señalando en su artículo 2 como finalidad de la Comunidad la de “*promover un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, con un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel de vida y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros*”, previéndose para ello como medios, entre otros, en su artículo 3.c) la acción en orden al establecimiento de “*un mercado interior caracterizado por la supresión entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, medidas relativas a la entrada y circulación de personas en el mercado interior...*” y en su artículo 3.g) “*un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior*”. La libre circulación de los trabajadores también se plasma en los artículos 48 y siguientes, y se consagra el derecho de establecimiento en los artículos 52 a 58. De singular interés para la materia que nos ocupa son los artículos 59 y siguientes, referidos a los Servicios, previéndose, en esencia, una progresiva supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad y declarándose que los servicios comprenderán las actividades industriales, mercantiles, artesanales y propias de profesiones liberales, remitiendo los transportes, los servicios bancarios y de seguros a su propia regulación. No pueden tampoco dejar de citarse los artículos 118 y siguientes, relativos a la Política Social, en los que se prevé “*Los Estados miembros convienen en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso... “ y que se “favorecerá la armonización de los sistemas sociales...*”. En cuanto a la cohesión económica y social, el T.U.E. señala que “*la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos desfavorecidas, incluidas las zonas rurales*”. Novedad fundamental del Tratado fue el Protocolo y el *Acuerdo Anexo sobre política social*, en los que se reitera que “*los objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros son el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones sociales*”. Más adelante, el *Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y su Protocolo*, de 13 de diciembre de 1993, se suscribió con la finalidad de “*promover un reforzamiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales económicas entre las partes contratantes, en igualdad*

de condiciones de competencia y en observancia de unas normas comunes, con miras a crear un Espacio Económico Europeo”.

Por su parte, en el año 2000 se aprobó en Niza la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* que, siguiendo la jurisprudencia del TJCE, sólo obliga a los Estados miembros cuando actúan en el marco del Derecho comunitario. Dicha Carta recoge, en su Capítulo II – *Libertades* – la libertad profesional y derecho a trabajar – artículo 15 – en los siguientes términos: “1. *Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.* 2. *Todo ciudadano de la Unión tiene la libertad de buscar un empleo, de trabajar, de establecerse o de prestar servicios en cualquier Estado miembro.* 3. *Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión”.* En ese mismo Capítulo II se recoge, en su artículo 1, la “*libertad de empresa de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales*”. En su Capítulo IV, referido a la *Solidaridad*, cataloga, entre otros, el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas – art. 31.1. *Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, su seguridad y su dignidad.* 2. *Todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales retribuidas* –, y derechos en materia de seguridad social y ayuda social.

La versión consolidada del TUE a 24 de diciembre de 2002 recoge, en esencia, similares previsiones en materia de política social y de libertad de circulación, establecimiento y servicios.

Un último hito lo constituye el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* que, aunque por el momento, ha visto frustrado su camino, es, sin duda, altamente revelador y significativo de la idea de Europa en el futuro más inmediato. Tachado por un buen número de comentaristas de texto de contenido socialmente débil, de contener una acusada descompensación entre la Constitución Económica y la Constitución Social, o de resultar carente de avances en el reconocimiento de derechos y en el sistema de garantías, así como de incluir como derechos fundamentales algunos que nunca lo han sido, devaluando así los señeros y tradicionales. Baste ahora recordar, a lo que ahora nos interesa, algunas de sus previsiones. Así, su artículo 1-3.2 prevé, dentro de los objetivos de la Unión, que ésta “*ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada*”, resultando llamativo que se sitúen en el mismo plano la libertad, la seguridad y la justicia, de un lado y el mercado interior, de otro. Su artículo 1-3.3 señala que

“La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social... La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres... La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros...”. Dentro de su Parte II – *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión* –, se recoge en su Título II – *Libertades* – el artículo II-75, dedicado a la libertad profesional y el derecho a trabajar en cualquier profesión y en cualquier Estado miembro y su artículo II-76 la libertad de empresa en términos absolutamente similares a los de la *Carta de los Derechos Fundamentales*. El Título IV – *Solidaridad* – de dicha Parte II contiene diversas previsiones, entre las que se haya la de su artículo II-91, referido a *Condiciones de trabajo justas y equitativas*, en términos idénticos a los de la *Carta* y su artículo 94 también sin variación respecto a las previsiones de aquélla en materia de seguridad social y ayuda social.

3.- EL DESPLAZAMIENTO DE TRABAJADORES EN LA UE. REGULACION VIGENTE

A) LA DIRECTIVA 96/71/CE

El desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios en el seno de la Unión Europea viene regulado por la **Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996**. Esta norma, en base al principio de libre prestación de servicios que el TUE reconoce, estableció el marco normativo común para que los Estados miembros de la Unión Europea y los Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo regularan en sus respectivas legislaciones los derechos y condiciones mínimas que deben garantizarse a los trabajadores temporalmente desplazados a los mismos por empresas establecidas en otros Estados de la Unión Europea o en los dichos Estados signatarios del Acuerdo indicado.

Esta Directiva 96/71 parte de los siguientes **Considerandos**, a lo que ahora nos interesa:

- que, según el artículo 3 del Tratado, la supresión entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios constituye uno de los objetivos de la Comunidad;

- que la realización del mercado interior ofrece un entorno dinámico para la prestación de servicios transnacional al invitar a un número cada vez mayor de empresas a desplazar a sus trabajadores temporalmente para trabajar en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado en que trabajan habitualmente;
- que la prestación de servicios puede consistir ya sea en la ejecución de trabajos por una empresa, por cuenta de ésta y bajo su dirección, en el marco de un contrato celebrado entre dicha empresa y el destinatario de la prestación de servicios, ya sea en el suministro de trabajadores para su utilización por parte de una empresa, en el marco de un contrato público o privado;
- que el fomento de la prestación transnacional de servicios requiere un clima de competencia leal y medidas que garanticen el respeto de los derechos de los trabajadores;
- que la transnacionalización de las relaciones de trabajo plantea problemas sobre el Derecho aplicable a dicha relación y que la determinación de las condiciones de trabajo y empleo redundan en beneficio de las partes;
- que, en virtud del art. 3 del Convenio de Roma, de 19 de junio de 1980, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, la norma general es la de la libertad de elección de la ley por las Partes y que, a falta de elección, el contrato se regirá, de conformidad con el apartado 2 del artículo 6, por la ley del país en que el trabajador realice habitualmente su trabajo en ejecución del contrato, aun cuando se haya desplazado temporalmente a otro país, o si el trabajador no realiza habitualmente su trabajo en un mismo país, por la ley del país en que se encuentre el establecimiento que haya contratado al trabajador, a menos que del conjunto de circunstancias resulte que el contrato de trabajo tenga lazos más estrechos con otro país, en cuyo caso será aplicable la ley de ese otro país;
- que, con arreglo al apartado 1 del artículo 6 de dicho Convenio, la elección por las Partes de la ley aplicable no podrá tener por resultado privar al trabajador de la protección que le proporcionen las disposiciones imperativas de la ley que fuera aplicable, a falta de elección, en virtud del apartado 2 del mencionado artículo;
- que, con arreglo al principio de prioridad del Derecho comunitario contemplado en su artículo 20, dicho Convenio no afectará a la aplicación de las disposiciones que, en materias particulares, regulen los conflictos de leyes en materia de obligaciones contractuales y que estén o vayan a estar contenidas en actos que emanen de las instituciones de las Comunidades Europeas o en legislaciones nacionales armonizadas en ejecución de estos actos;
- que el Derecho comunitario no impide que los Estados miembros amplíen el ámbito de aplicación de su legislación o de los convenios colectivos celebrados por los

interlocutores sociales a toda persona que realice un trabajo por cuenta ajena, incluso de carácter temporal, en su territorio, aunque su empresario se halle establecido en otro Estado miembro;

- que el Derecho comunitario no prohíbe a los Estados miembros garantizar el respeto de estas normas por los medios apropiados;
- que las legislaciones de los Estados miembros deberán ser coordinadas a fin de establecer un núcleo de disposiciones imperativas de protección mínima que habrán de ser respetadas, en el país de acogida, por los empresarios que desplacen a trabajadores para la realización de un trabajo temporal en el territorio del Estado miembro de la prestación de servicios;
- que dicha coordinación sólo podrá llevarse a cabo mediante el Derecho comunitario;
- que el proveedor de servicios deberá observar un «núcleo duro» de disposiciones de protección, claramente definidas, independientemente de la duración del desplazamiento del trabajador;
- que resulta conveniente establecer que, en determinados casos delimitados de trabajos de montaje y/o de instalación de un bien, no se apliquen las disposiciones relativas a las cuantías de salario mínimo y a la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas;
- que, además, conviene garantizar cierta flexibilidad en la aplicación de las disposiciones relativas a las cuantías de salario mínimo y a la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas;
- que, en caso de que la duración del desplazamiento no sea superior a un mes, los Estados miembros podrán, en determinadas condiciones, establecer excepciones a las disposiciones relativas a las cuantías de salario mínimo o contemplar la posibilidad de establecer excepciones a través de convenios colectivos;
- que, en caso de que los trabajos que se vayan a efectuar sean de escasa importancia, los Estados miembros podrán establecer excepciones a las disposiciones relativas a las cuantías de salario mínimo y a la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas;
- que las disposiciones imperativas de protección mínima vigentes en el país de acogida no deben impedir la aplicación de las condiciones de trabajo y de empleo que sean más favorables a los trabajadores;
- que conviene respetar el principio de que las empresas establecidas fuera de la Unión Europea no deben obtener un trato más favorable que las empresas establecidas en el territorio de un Estado miembro.

Hay que tener en cuenta que esta Directiva 96/71/CE es de **aplicación** sólo a los supuestos de desplazamiento temporal de trabajadores, o sea, en los casos – cada vez más frecuentes en la realidad empresarial actual – en que un trabajador es enviado por su empresa a otro país a fin de prestar servicios, bien para un cliente del empleador, bien para una empresa de su mismo grupo, pero siempre con carácter temporal y con vistas a que el trabajador, una vez finalizado el período de desplazamiento, regrese a su país de origen. No se trata, pues, de supuestos de emigración ni de supuestos en que un trabajador de otro Estado miembro es contratado por una empresa de otro Estado miembro para prestar determinados servicios, sino sólo para supuestos de empresas que van a realizar servicios en otro Estado miembro al que desplazan a sus trabajadores, con los que siguen manteniendo la relación contractual. Así, esta Directiva se aplicará en la medida en que las empresas adopten una de las siguientes medidas transnacionales:

- a) desplazar a un trabajador por su cuenta y bajo su dirección, en el marco de un contrato celebrado entre la empresa de procedencia y el destinatario de la prestación de servicios que opera en dicho Estado miembro, al territorio de un Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de procedencia y el trabajador durante el período de desplazamiento; o
- b) desplazar a un trabajador al territorio de un Estado miembro, en un establecimiento o en una empresa que pertenezca al grupo, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de origen y el trabajador durante el período de desplazamiento; o
- c) en su calidad de empresa de trabajo interino o en su calidad de empresa de suministro de mano de obra, desplazar a un trabajador a una empresa usuaria que esté establecida o ejerza su actividad en el territorio de un Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de trabajo interino o la empresa de suministro de mano de obra y el trabajador durante el período de desplazamiento.

En cuanto al concepto y caracterización del **sujeto trabajador**, la Directiva lo establece en el que sea aplicable conforme al Derecho del Estado miembro en cuyo territorio el trabajador esté desplazado.

Se instaure, con carácter general y sin perjuicio de excepciones que se prevén, respecto a las **condiciones de trabajo y empleo, el principio del país de acogida**, al determinarse que los Estados miembros velarán por que, cualquiera que sea la legislación aplicable a la relación laboral, las empresas garanticen a los trabajadores desplazados en su

territorio las condiciones de trabajo y empleo relativas a las materias siguientes que, en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo, estén establecidas por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, y/o por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación general:

- períodos máximos de trabajo así como los períodos mínimos de descanso; duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas;
- cuantías de salario mínimo, incluidas las incrementadas por las horas extraordinarias; la presente letra no se aplicará a los regímenes complementarios de jubilación profesional;
- condiciones de suministro de mano de obra, en particular por parte de agencias de trabajo interino;
- la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo;
- las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo y de empleo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, así como de los niños y de los jóvenes;
- la igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones en materia de no discriminación.

Ahora bien, ello no impide, según la Directiva, la aplicación de condiciones de empleo y trabajo más favorables para los trabajadores – así ocurriría si el país de origen lo regulara de forma más conveniente –.

B) EN ESPAÑA, LA LEY 45/99

La Directiva 96/71 ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español a través de la **Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional**. Su destinatario principal son, obviamente, empresas establecidas fuera de España, que van a desplazar a sus trabajadores a este Estado miembro, pero también va a requerirse en muchas ocasiones la colaboración de la empresa española a la que los trabajadores extranjeros son desplazados temporalmente.

La Ley 45/99 tienen por **objeto**, en cumplimiento de la Directiva 96/71, el garantizar una serie de condiciones mínimas de trabajo a los **trabajadores** por cuenta ajena – no autónomos –, cualquiera que sea su nacionalidad, esto es, tanto sean comunitarios como

no lo sean, que presten servicios en empresas establecidas en Estados miembros y signatarios del Acuerdo de referencia y que sean trasladados a España de forma temporal en el marco de una prestación de servicios de carácter transnacional. La Ley será de **aplicación** en los siguiente supuestos:

- desplazamiento temporal de un trabajador a centro de la propia empresa o de empresa del mismo grupo;
- desplazamiento de un trabajador que, bajo la dirección de su empresa, va a ejecutar un contrato celebrado entre ésta y otra empresa establecida o que ejerce su actividad en España, esto es, para trabajar en una contrata o subcontrata con actividad aquí;
- desplazamiento de un trabajador por una Empresa de Trabajo Temporal establecida en alguno de los Estados de origen a los que se refiere la Ley para su puesta a disposición de una empresa usuaria establecida o ejerciendo su actividad en España;
- desplazamiento de un trabajador de una Empresa de Trabajo Temporal establecida en España y puesto a disposición de una empresa usuaria en un Estado de los de referencia y posteriormente desplazado por ésta a España en el marco de una prestación de servicios transnacional.

Las **condiciones de trabajo mínimas garantizadas en los supuestos de aplicación de la Ley 45/99** vienen relacionadas en ésta. Se trata de condiciones mínimas a aplicarse con independencia de cuál sea la legislación aplicable al contrato de trabajo de los trabajadores desplazados y del contenido del propio contrato de trabajo individual que, en su caso, pudiera contener condiciones más ventajosas que los mínimos garantizados por esta Ley. Se garantizan las siguientes condiciones:

- el tiempo de trabajo, en materia de jornada, horas extraordinarias, trabajo nocturno, trabajo a turnos y ritmo de trabajo, descanso semanal, fiestas, permisos y vacaciones anuales, en los mismos términos previstos en la legislación básica española, esto es, el Estatuto de los Trabajadores, con una excepción relativa fundamentalmente a las vacaciones en función de que la duración del desplazamiento sea inferior a ocho días;
- la cuantía mínima del salario, que será la que resulte de aplicación al sector o rama de actividad en la que el trabajador desplazado preste sus servicios, todo ello según las disposiciones legales, reglamentarias o de convenio colectivo que correspondan, con idéntica excepción, en esencia, a la anterior;

- la igualdad de trato en el trabajo y la no discriminación en las relaciones laborales por razón de sexo, origen, estado civil, edad, raza, condición social, ideas religiosas o políticas, afiliación o no a un sindicato y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores de la empresa, lengua y disminuciones físicas, psíquicas o sensoriales, siempre y cuando el trabajador disponga de las aptitudes necesarias para el desarrollo del trabajo de que se trate, en prácticamente idéntica dicción de la del artículo 17 ET;
- el trabajo de los menores, que seguirá lo establecido en el artículo 6 ET;
- la prevención de riesgos laborales, según la Ley 31/95, de 8 de noviembre;
- la no discriminación de los trabajadores temporales y a tiempo parcial, siguiendo en esencia la previsión de los artículos 12.4.d) y 15.6 ET, respectivamente;
- el respeto a la intimidad y la consideración debida a la dignidad de los trabajadores, comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual, recogiendo en lo sustancial el derecho laboral básico del artículo 4.2.e) ET;
- la libre sindicación y los derechos de huelga y de reunión que se contienen en el art. 4.1.b), e) y f) ET;
- además, se prevé la aplicación de lo dispuesto en la Ley 1471994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal, a trabajadores de Empresas de Trabajo Temporal de otro Estado miembro que se desplacen a prestar servicios para una empresa usuaria situada en España.

El incumplimiento de estas previsiones, esto es, el no garantizar a los trabajadores desplazados a España, con independencia de la legislación aplicable al contrato de trabajo, las condiciones de trabajo previstas por la legislación española, en los términos que se acaban de indicar, así como el no comunicar el desplazamiento a las autoridades laborales españolas competentes, constituyen sendas infracciones administrativas previstas en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Este es el panorama vigente en la regulación de la movilidad de los trabajadores en el seno de la UE cuando van a prestar servicios en uno Estado miembro por cuenta de una Empresa radicada en otro Estado miembro, bien para ella directamente, bien para un tercero contratante.

C) EL REGLAMENTO CEE/1408/71

El Reglamento del Consejo CEE/1408/71, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los Regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena y sus familias que se desplacen dentro de la Comunidad parte de determinados principios inspiradores tendentes a facilitar la libre circulación de trabajadores dentro de la Europa unida. Tales principios son los siguientes: la igualdad de trato, con el reconocimiento al trabajador extranjero del mismo estatus de Seguridad Social que al trabajador nacional; el principio del país de destino en cuanto a la legislación aplicable al trabajador migrante, esto es, la aplicación de la normativa del Estado de empleo o de trabajo, a excepción de los trabajadores fronterizos, a quienes se aplica la del país de residencia; la conservación de los derechos adquiridos – exportación de prestaciones y servicio de prestaciones en el extranjero –; conservación de los derechos en curso de adquisición, mediante la acumulación de los períodos de aseguramiento cubiertos en los distintos Estados miembros y la distribución del coste de la prestación a prorrata entre las distintas Instituciones nacionales afectadas o *prorrata temporis*.

4.- LA RAZON DE SER DE LA DIRECTIVA

La Directiva Bolkestein, es bien sabido, ha sido objeto de durísimas críticas y en su contra se han producido importantes movilizaciones en el seno de la UE. Sindicatos a todos los niveles, partidos políticos y fuerzas sociales de izquierda nacionales y europeas, Comités creados *ad hoc*... se han posicionado contra la Directiva, y utilizado al efecto los más duros calificativos – texto intrínsecamente perverso, venenoso, peligroso, destructurante, el final de las posibilidades de la lucha trabajadora... –.

Pues bien, lo cierto es que el recorrido en su tramitación la ha ido hasta ahora puliendo de sus más controvertidas y contestadas previsiones, lo que resulta altamente expresivo de la dureza de algunos de sus planteamientos iniciales.

En este sentido, es sumamente revelador de la filosofía que impregnaba la Propuesta inicial el hecho de que el texto de la Directiva se haya visto modificado incluso en sus *Considerandos* y, dentro de ellos, en los objetivos que trata de lograr, en los medios para ello y también en los extremos en los que ella misma considera que ha de ser extremadamente cautelosa.

La Propuesta de Directiva inicial del Consejo, de 13 de enero de 2004, identificada ya desde entonces con el nombre del ex comisario europeo que la promovió

–Bolkestein–, dando lugar a fáciles gracias acerca del terror que podía inspirar, recuerda en su Considerando 1 el objetivo de la UE de estrechar cada vez más los lazos entre los Estados y los pueblos de Europa y garantizar el progreso económico y social y que, con arreglo al artículo 14, apartado 2, del Tratado, el mercado interior implica un espacio sin fronteras interiores en el que estén garantizadas las libertades de prestar servicios y de establecimiento, así como que la eliminación de barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros es un medio esencial para reforzar la integración entre los pueblos de Europa y para fomentar un progreso económico y social equilibrado y sostenible. No sorprende esa declaración de principios si se toma también en consideración, como el propio texto recoge, que la propuesta de Directiva forma parte del proceso de reformas económicas iniciado por el Consejo Europeo de Lisboa para convertir a la UE, para el año 2010, en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo.

La preocupación que inspiró esa cruda filosofía y su plasmación en el articulado de la Propuesta ha tenido su reacción en la Propuesta Modificada de Directiva remitida por la Comisión el 4 de abril de 2006, a la luz de los dictámenes del Comité de las Regiones de 29 de septiembre de 2004 y del Comité Económico y Social Europeo de 9 de febrero de 2005, y de las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo. En efecto, ya desde su inicio, los Considerandos modificados amplían sustancialmente el marco de referencia de la Directiva, en los siguientes términos:

- Manifestando de manera reiterada que, a la hora de la eliminación de las barreras indicadas para el desarrollo de las actividades de servicios, es esencial velar para que ese desarrollo contribuya al cumplimiento de la tarea establecida en el artículo 2 del Tratado, de promover, entre otros fines, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

- Añadiendo que un mercado competitivo de servicios es esencial para la creación de puestos de trabajo y, sobre todo, que, para el nuevo impulso a la economía europea, resultan esenciales la supresión de los obstáculos jurídicos que impiden el establecimiento de un auténtico mercado interior y la preservación del modelo social europeo, así como que el mercado interior de los servicios se debe realizar con el equilibrio debido entre la apertura de los mercados, la preservación de los servicios públicos, los derechos sociales y los de los consumidores.

- Atribuyéndose otros objetivos de interés general, cuales la protección del medio ambiente, de la seguridad pública y de la sanidad pública y el cumplimiento del Derecho del trabajo.

- Aclarando que la Directiva ha de respetar las iniciativas comunitarias para alcanzar los objetivos de fomento del empleo y de mejores condiciones de vida y de trabajo; que la Directiva no afectará a las condiciones de trabajo – jornada, descansos, vacaciones anuales retribuidas, salario mínimo, salud, seguridad e higiene en el trabajo – ni a la negociación colectiva, ni al derecho de huelga y de acción sindical, ni a las legislaciones nacionales sobre la seguridad social, ni se aplicará a las empresas de trabajo temporal.

- Invocando que habrá de ser interpretada de forma que reconcilie el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros y por la Carta de Derechos Fundamentales de la UE con las libertades fundamentales de los artículos 43 y 49 del Tratado.

Esto es, el modelo social europeo, en el último texto de la Directiva, en su frontispicio, no es sólo un elemento a preservar, sino que se constituye, en los términos de la Directiva, en objetivo de la misma en aras de lograr el resto de sus objetivos.

5.- LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR. SU EVOLUCIÓN

Conviene preguntarse si un instrumento como esta Directiva es preciso para la preservación del modelo social que constituye su *desideratum* y, en todo caso, si es posible aunar, hoy por hoy, objetivos tan aparentemente alejados, como el de superar las barreras al comercio interior de servicios dentro de la UE respetando todos los objetivos de política social y, al mismo tiempo, colocar a ésta en primera posición en la economía mundial en este ámbito.

La primera cuestión a formularse es la de si, al margen de la necesidad de regular cómo se ha de gestionar el logro de un auténtico mercado interior de los servicios y, con independencia también de que la creación de un mercado competitivo de servicios contribuya o no al crecimiento económico y a la creación de puestos de trabajo, desde el punto de vista de los derechos de los trabajadores se precisa o no un instrumento de contenido distinto al recogido fundamentalmente en la Directiva 96/71/CE y, en su caso, cuál habría de ser la distinta y nueva regulación.

La dicción de la Propuesta modificada de Directiva – mantenida en los aspectos que nos interesan en la posición común aprobada por el Consejo el 24 de julio de 2006 – parece dar lugar a responder negativamente en cuanto a la necesidad o, al menos, utilidad de una nueva regulación de las consecuencias laborales de la creación de ese gran mercado interior de servicios en la UE.

En efecto, su artículo 1, referido al *Objeto*, tras determinarlo, en lo esencial, en *facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios*, se dedica – lo que no hacía la Propuesta inicial – a excluir materias que no se verán afectadas por la misma y, entre ellas, el *Derecho laboral, es decir, cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo o de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo, o las relaciones entre empleados y trabajadores, que los Estados miembros aplican de conformidad con el Derecho comunitario (...) ni las legislaciones nacionales en materia de seguridad social en los Estados miembros contempladas en el artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 1408/71, sobre la aplicación de los regímenes de seguridad social ni el ejercicio de los derechos fundamentales (...) incluido el derecho de negociar, celebrar y aplicar convenios colectivos y de emprender una acción sindical.*

En su artículo 2, referido a su *Ámbito de aplicación*, también la Propuesta de Directiva modificada se afana, más allá de la Propuesta inicial, en recoger las actividades a las que no será de aplicación, incluyendo entre ellas, en lo que a los derechos sociales se refiere y nos interesa aquí, las de *los servicios de las empresas de trabajo temporal, los servicios sanitarios, los servicios sociales relativos a vivienda social, atención a niños y apoyo a familias y personas necesitadas.*

Por si fuera poco, la Propuesta modificada clarifica aún más, la primacía en algunos terrenos de los restantes actos comunitarios sobre esta Directiva en caso de conflicto entre ésta y aquellos, citando de manera expresa los precitados Directiva 96/71/CE y Reglamento (CEE) 1408/71.

Mención aparte merece la cuestión referida al *Principio del país de origen*. Se trata de una de las cuestiones que suscitaron una mayor contestación a la Directiva Bolkestein. Este principio consiste, en esencia, en que los trabajadores de un país que se encuentren trabajando por cuenta de su empresa en otro Estado miembro verían regidas sus condiciones laborales por las normas de su país de origen y no por las del lugar de prestación de los servicios – país de destino o de acogida –. Este principio supondría una clara permisividad, cuando no incitación, a la deslocalización de empresas hacia países de la UE

de menos presión fiscal, social o medioambiental, esto es, aquellos en los que se aplican los mínimos necesarios comunitarios laborales, facilitándose así la creación de empresas – o su traslado allí – en Estados con muy baja regulación social para, desde ese Estado proceder a prestar servicios en otros Estados miembros, aplicándose la legislación de mínimos del país de origen. Pues bien, la Propuesta inicial de Directiva planteaba este principio del país de origen en su Capítulo III – *Libre circulación de servicios* –, titulado a su Sección I como *Principio del país de origen y excepciones*, formulándolo de manera directa en su artículo 16 como la sujeción de los prestadores de servicios a las disposiciones nacionales de su Estado miembro de origen que formen parte del ámbito coordinado, aunque excepcionaba con carácter general – artículo 17 –, entre otras, *las materias que abarca la Directiva 96/71/CE, las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1408/71 por las que se determina la legislación aplicable*. Los artículos 24 y 25 de la inicial Propuesta se referían al *Desplazamiento de trabajadores*, con una redacción muy farragosa en la que se reiteraba hasta tres veces la apelación a la Directiva 96/71/CE, aunque regulando las obligaciones y limitaciones de los Estados de origen y de desplazamiento relativas a comunicación de información y otras similares. Redacción que no dejaba de ser confusa, hasta el punto de que el Comité Económico y Social en su Dictamen de 10 de febrero de 2005 ya razonó que la excepción al principio del país de origen referido a la Directiva 96/71/CE no estaba formulada de manera suficientemente clara y completa. También se recogía, en su artículo 25 el *Desplazamiento de ciudadanos de terceros países*, en precepto también suprimido.

Modificaciones que, debido al contenido de la regulación comunitaria vigente en la materia, no podían haber dejado de tener lugar. Pero también por mor de lo dispuesto en normas y acuerdos internacionales, como la *Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política social de la Organización Internacional del Trabajo – Ginebra, noviembre de 1977*, en la que ya se recogía la necesidad de estar, en materia social y laboral, a la legislación de los países de acogida, con expresa garantía en materia de salarios, prestaciones y condiciones de trabajo.

Pues bien, a pesar de haberse rechazado en el Parlamento Europeo, en primera lectura – 16 de febrero de 2006 – una enmienda propuesta por los grupos de izquierda en el sentido de introducir expresamente el respeto al principio contrario – esto es, el del país de destino –, lo cierto es que en la Propuesta modificada, no se contiene ya ni una sola mención al principio del país de origen, limitándose el artículo 16 a garantizar la libre prestación de servicios, excepcionando de su aplicación a determinados servicios y determinadas materias que, en lo que nos afecta, son las mismas que las de la Propuesta inicial, y suprimiendo toda la regulación referida al *Desplazamiento de trabajadores*. Ello permite suponer que la Directiva opta por la directa aplicación de la regulación comuni-

taria vigente hasta ahora en la materia, a la que más arriba nos hemos referido. Así, la aplicación de la Directiva 96/71/CE va a dar un giro radical a la Propuesta inicial de la Directiva, ya que se aplicará a los trabajadores desplazados en el marco de la prestación de servicios de referencia el conjunto de las condiciones de trabajo del país de desplazamiento o destino.

Merece también una consideración especial la cuestión referida al *control* del cumplimiento de los requisitos y condiciones de la prestación de servicios en otro Estado miembro. En origen, la Propuesta inicial se refería al control por parte del Estado de origen incluso cuando los servicios se prestaran en otro Estado, en lógica correspondencia con la instauración del principio del país de origen, y contemplaba asimismo la asistencia recíproca entre los Estados. La redacción de la Propuesta modificada, en coherencia también con la desaparición absoluta del principio del país de origen, añade al control por parte del país de origen, un control por parte del país de desplazamiento, a quien se hace responsable respecto a los requisitos nacionales que pueden imponerse a la libre circulación – artículos 16 y 17 –, particularmente, en lo que aquí nos interesa, condiciones de trabajo en el sentido recogido en la Directiva 96/71/CE. Será este mismo instrumento el que determine el alcance de los mecanismos de control e inspección en materia de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios en el mercado interior. No resulta de recibo, tampoco en este terreno, que la futura Directiva a la que nos referimos disminuya, y menos aún, elimine, esos mecanismos, sino que los mismos habrán de ser intensificados a fin de evitar cualquier situación de abuso. Deberán estudiarse dotaciones significativamente mayores a los cuerpos de Inspección de Trabajo de todos los Estados miembros a fin de conseguir una mayor eficacia de su actividad inspectora en un campo tan resbaladizo como éste. Por otro lado, resulta imprescindible también que la futura Directiva de servicios en el mercado interior aborde una intensificación de los elementos sustanciales del control de la actividad de las empresas que desplazan trabajadores temporalmente de uno a otro estado miembro – información y cooperación – en la línea de lo previsto en la Directiva 96/71/CE, cuya aplicación ha de garantizarse y mejorarse.

Finalmente, otro elemento que merece atención es el referido a la cobertura de la asistencia sanitaria, que se recogía en el artículo 23 de la Propuesta inicial. Esta norma alteraba el panorama creado por el artículo 22 del precitado Reglamento (CEE) 1408/71. En efecto, este Reglamento preveía, en lo sustancial, en esta materia, la garantía a los afiliados a la seguridad social que obtuvieran la autorización correspondiente de acceso a la atención sanitaria en cualquiera de los restantes Estados miembros en las mismas condiciones de los afiliados a la seguridad social en ese Estado. Pues bien, la inicial propuesta Bolkestein preveía la supresión del requisito de autorización previa para el reembolso

de los gastos sanitarios no hospitalarios, lo que ha sido contestado desde diversos puntos de vista y con diversos argumentos, tales como, en esencia, la falta de control sobre la asistencia sanitaria por los Estados Miembros; los posibles abusos de prestadores de la asistencia sanitaria, al no haber en la normativa de aplicación común una distinción clara entre servicios hospitalarios y no hospitalarios. Pues bien, también en este extremo la Propuesta modificada de Directiva contiene una modificación importante, al haber suprimido íntegramente el precitado artículo 23 referido a esta materia.

6.- A MODO DE BREVE CONCLUSION

La creación de un mercado competitivo de servicios se reputa esencial para el fomento del crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la UE. Se trata de eliminar las barreras que, en el mercado interior, impiden a los prestadores de servicios operar más allá de las fronteras de sus Estados nacionales, puesto que ello debilita la competitividad global de los prestadores de servicios en la UE. Acerca de cuáles sean esas barreras u obstáculos, ninguna alusión expresa se hace a la carga de los costos sociales de las empresas, pero la Propuesta inicial recogía la necesidad de introducir el principio del país de origen en aras de la eliminación de esas barreras, lo que es extraordinariamente ilustrativo en el sentido de que la garantía de las condiciones de trabajo, tal como se recogía en la Directiva 96/71/CE, se entendía como una de esas trabas a eliminar. Si recordamos que uno de los objetivos de esta apertura del mercado interior a los servicios era, según el programa de reformas económicas del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, convertir para 2010 a la UE en la economía del conocimiento más competitiva del mundo, no será difícil convenir la lógica interna de la Propuesta Bolkestein al introducir el principio del país de origen, con sus previsible consecuencias de deslocalización masiva hacia los Estados miembros con el más bajo nivel de protección social en tanto no se logren estándares adecuados de armonización en este terreno. De ahí que este principio se hubiera situado en el eje de la Propuesta y en una de las cuatro medidas clave que la misma contenía para suprimir los obstáculos a la libre prestación de servicios –en palabras del Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo–.

La desaparición del principio del país de origen puede hacer perder a la Directiva gran parte de su sentido y finalidad, a tenor del interés que el mismo presentaba en la redacción inicial y el lugar central que ocupaba en el diseño de la libre circulación de los servicios en el mercado interior. En cualquier caso, su tramitación aún no ha finalizado, por lo que ha de esperarse a conocer el que será su tenor definitivo para proceder a comentar éste y otros extremos.

En cualquier caso, se hayan o no sacrificado, siquiera parcialmente, los objetivos de la Directiva al eliminarse el principio del país de origen, lo cierto es que se evita el alejamiento del acervo comunitario social vigente hasta el momento.

Cuestión distinta es si la Directiva conseguirá sus objetivos o no, o si, dentro de un cierto tiempo se volverá a intentar por un medio similar al que ahora comentamos, crear ese gran mercado interior de servicios para facilitar el acceso de los europeos a una mayor elección y a unos servicios a precios más bajos, tal como el texto actual recoge entre sus objetivos, precios más bajos que no pueden conseguirse implantando principios alejados del ya difícil modelo social comunitario.

LA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO

JULIÁN ERASO ARRIETA
Consejero Delegado de Euskotren

Índice

0. La Directiva de Servicios: Hacia un verdadero mercado único de servicios
1. Contexto general europeo
 - Los objetivos de la liberalización en la UE
 - Los antecedentes europeos
 - Primeras decisiones en el marco jurídico
2. En qué consiste la liberalización y cómo se materializa
 - Diferenciación entre gestores de infraestructuras y operadores de servicios
3. El caso español
 - Las mercancías
 - Las personas
4. El caso vasco: EuskoTren, el operador de referencia

- **La Directiva de Servicios: Hacia un verdadero mercado único de servicios**

Con el fin de crear un verdadero mercado interior de servicios para el año 2010, la Comisión ha desarrollado una Directiva destinada a suprimir los obstáculos jurídicos que impiden a las empresas ofrecer sus servicios o establecerse en otros Estados miembros. Al fomentar la actividad económica transfronteriza y al estimular la competencia, la Directiva tiene por objeto ampliar la elección, mejorar la calidad y hacer bajar los precios tanto para los consumidores como para las empresas usuarias de servicios. Pretende también fomentar la innovación, mejorar la competitividad y crear empleos de alta calidad en el sector.

Lógicamente, los servicios de transportes se ven implicados por esta directiva, que busca, entre otras cuestiones, la supresión de los obstáculos a la libre circulación de servicios de un Estado miembros a otros.

Hablamos, en consecuencia, de liberalización e integración del mercado de los transportes. Este es el tema que voy a desarrollar en mi intervención: la situación y perspectivas del sector en el contexto europeo y los casos del Estado español y de Euskadi.

- **Contexto general europeo**

La progresiva liberalización e integración del mercado de los transportes en la Unión Europea ha producido en los últimos años importantes frutos para los usuarios, entre ellos una mayor oferta y tarifas más competitivas en sectores como el del transporte aéreo.

La política común de transportes está contribuyendo asimismo a la modernización de infraestructuras y al uso de tecnologías avanzadas, bien se trate de redes de trenes de alta velocidad o de servicios portuarios; a reducir el impacto medioambiental de determinados modos de transporte, sobre todo por carretera; y a reforzar la seguridad, fiabilidad e interoperabilidad de las distintas modalidades de transporte en general, sea aéreo, terrestre o marítimo.

Aunque el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, ya recogía en su artículo 3 el “establecimiento de una política común en el sector de los transportes” se puede decir que hasta 1985 dicha política recibió escaso impulso para su desarrollo.

El “Libro Blanco” de la Comisión sobre la realización del mercado interior en junio de 1985, supuso el inicio de una nueva etapa fructífera para esta política común.

La eliminación de las restricciones en cuanto a la prestación de servicios de transporte era un elemento esencial si se deseaba alcanzar el efecto máximo en cuanto a la eliminación del resto de las barreras administrativas, técnicas, fiscales, aduaneras y de otra índole.

Desde entonces, la política de transportes se ha desarrollado con velocidad irregular y, finalmente, ha pasado a incluir un amplio abanico de medidas, acciones e iniciativas, que tienen por objeto llegar a un mercado único de los servicios de transporte.

Evolución.

Tras la aplicación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, se incluyen por primera vez de manera explícita medidas destinadas a mejorar la seguridad de los transportes. También se incluyen disposiciones relativas a las redes transeuropeas y a la cohesión económica y social para que la Comunidad contribuya al establecimiento y desarrollo de las infraestructuras de transportes, estableciendo por primera vez un título dedicado a las redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía.

En los diez años posteriores al Tratado de Maastricht el objetivo ha sido ampliamente conseguido, con excepción del sector ferroviario. El cabotaje por carretera es una realidad. Se ha abierto el tráfico aéreo a una competencia que cada vez es más evidente y con el nivel de seguridad más alto del mundo. Lo mismo ocurre con el transporte marítimo, donde se ha liberalizado el cabotaje desde el 1 de enero de 1993.

El sector ferroviario, sin duda el más retrasado en el proceso liberalizador, inició a principios del nuevo siglo la aprobación de una serie de paquetes normativos que paulatinamente van permitiendo el acceso a las redes ferroviarias a compañías de transporte de mercancías de otros Estados miembros (Primer y segundo paquete ferroviario) para culminar, según las previsiones en 2010, con la liberalización del transporte internacional de personas.

Situación actual y perspectivas.

La primera consecuencia de la apertura del mercado del transporte ha sido la reducción significativa de los precios para los consumidores, combinada con una mayor calidad de los servicios y una multiplicación de las opciones.

El segundo avance de esta política, a partir de los resultados de los programas marco de investigación, fue el desarrollo de las técnicas más modernas en un marco europeo de interoperabilidad. La red transeuropea de trenes de alta velocidad es una muestra clara de los avances experimentados.

En el marco del desarrollo del sector a partir de las medidas liberalizadoras se han producido una serie de ajustes cuya primera manifestación es un crecimiento desigual de los distintos modos de transporte (transporte por carretera, ferroviario, vías navegables, aéreo y marítimo).

A modo de referencia, el transporte por carretera representa hoy en día un 44% del transporte total de mercancías, frente a un 41% para la navegación de corta distancia, con 8% para el ferrocarril y un 4% para las vías aéreas. En cuanto al transporte de personas, el que se realiza por carretera representa el 79%, el ferroviario el 6% y el aéreo el 5%.

Otro aspecto a corregir de cara al futuro viene determinado por la congestión en algunos ejes viales y ferroviarios importantes (dentro de las ciudades, así como en los aeropuertos), sin olvidar los efectos nocivos para el medio ambiente o la salud de los ciudadanos y el alto precio pagado por la inseguridad de las carreteras.

- **En qué consiste la liberalización y cómo se materializa**

SEPARACION ENTRE INFRAESTRUCTURAS Y OPERACIONES

El proceso de liberalización del sector ferroviario que promueven las directivas comunitarias especifica la necesidad de mantener al mínimo contabilidades separadas de las labores de operación y de gestión de las infraestructuras. Dichas directivas no concretan, no obstante, la necesidad de separar dichas actividades en dos o más entidades diferentes. En este sentido, las experiencias de liberalización del sector ferroviario en Europa se han basado en métodos y modelos diferentes:

A) Separación vertical completa

Se basa en la separación de la gestión de la infraestructura y la operación en entidades autónomas e independientes con diferente propiedad, contabilidades y personal.

La propiedad de las infraestructuras puede ser pública, como en el caso de Francia (RFF), Portugal (REFER) o Suecia (Banverket), o de propiedad privada como en el caso del Reino Unido (Railtrack). El ejemplo de Railtrack es el único existente para el caso de propiedad privada de las infraestructuras. En este sentido, una serie de accidentes y otros problemas derivados de las infraestructuras, han cuestionado la viabilidad de un modelo con una propiedad privada de las infraestructuras.

B) Separación vertical bajo holding de propiedad pública

Se basa en la separación de la gestión de la infraestructura y la operación en entidades autónomas e independientes bajo un holding público. Este es el caso de Alemania.

C) Separación en unidades de negocio

Se basa en la separación de la gestión de la infraestructura y la operación en unidades de negocio integradas en una misma compañía con contabilidades independientes. Este es el caso de los Ferrocarriles Nacionales de Bélgica e Italia.

LA SITUACIÓN EN DIFERENTES PAÍSES EUROPEOS

En los países del grupo de cabeza “on schedule” (Reino Unido, Suecia, Alemania, Holanda, Dinamarca y Suiza) la competencia en el mercado ferroviario está desarrollada. Este grupo ha conseguido una apertura de mercado a pesar de los diferentes enfoques adoptados.

Reino Unido es el estado con un mayor índice de liberalización en Europa. Suecia y Alemania han realizado también importantes avances en este sentido. Los mercados de ambos Estados se encuentran abiertos en similar grado, a pesar de haber adoptado diferentes estrategias de liberalización. Alemania ha optado por un ferrocarril integrado, mientras que Suecia ejerció una separación institucional completa.

Este hecho demuestra que diferentes modelos regulatorios pueden ser igualmente efectivos para alcanzar los objetivos de liberalización y apertura al mercado.

En los países de los otros dos grupos, “delayed” y “pending departure”, la entrada en el mercado para nuevos competidores se manifiesta con mayores dificultades.

• El caso español

El sector ferroviario español ha experimentado una profunda transformación en los últimos 15 años. La llegada de la Alta Velocidad y el desarrollo de las Cercanías han marcado, junto a una nueva organización y una cultura de empresa orientada a los clientes, el nacimiento de un “nuevo ferrocarril”, que en muchas facetas se sitúa entre los más avanzados del mundo.

Hoy, la necesidad de adaptarse a las directivas y legislación europeas y de responder a la creciente demanda social de este eficaz medio de transporte, hace necesaria la puesta en marcha de nuevas formas de organización y de colaboración en el sector ferroviario, tanto de las empresas públicas de ámbito geográfico estatal como las dedicadas a espacios regionales y metropolitanos.

El ferrocarril ofrece importantes oportunidades para el desarrollo de un sistema de transporte sostenible: eficiente en lo económico, integrador en lo social y compatible con las exigencias medioambientales.

El conjunto del sector ferroviario se va acercando a los 2.000 millones de viajeros anuales, con más de 25.000 millones de viajeros/kilómetro. Los cerca de 50.000 empleados directos en el sector realizan actividades a las que corresponden unos Gastos de Explotación que superan anualmente los 3.300 millones de euros, con unas aportaciones del Estado próximas a los 1.100 millones de euros. Entre inversiones y gastos, el sector ferroviario ha movido en el período 2001-2004 una cifra cercana a los 33.000 millones de euros. Estas cifras dan idea del importante efecto económico derivado de la actividad del sector ferroviario dentro del conjunto del Estado español.

La demanda social de este medio de transporte requiere un cuidado marco de planificación estratégica para las infraestructuras ferroviarias y su relación con las ciudades y el territorio.

Cronología de la liberalización del sector ferroviario español

- **18/11/2003.-** Se aprueba la Ley del Sector Ferroviario
- **30/12/2004.-** Se aprueba el Estatuto de Adif
- **31/12/2004.-** Se aprueba el Estatuto de Renfe Operadora
- **31/12/2004.-** Se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario

- **01/01/2005.-** Entran en vigor la nueva estructura de las entidades públicas empresariales Adif/Renfe y la LSF
- **21/01/2005.-** Se crea la Comisión de Coordinación de las actividades ferroviarias
- **24/01/2005.-** Transfesa comunica a Fomento su intención de pedir licencia de operador
- **19/03/2005.-** Comsa Rail pide formalmente la primera licencia de operador
- **09/04/2005.-** Se aprueba la Orden sobre la Declaración de Red y el procedimiento de adjudicación de capacidad de Red
- **09/04/2005.-** Se aprueba la Orden sobre cuantía de los cánones ferroviarios
- **01/06/2005.-** Continental Rail (ACS) pide a Fomento la licencia de operador ferroviario
- **09/06/2005.-** Se reúne por primera vez el Comité de Regulación Ferroviaria, creado por la LSF
- **06/07/2005.-** El Consejo de Administración de Adif aprueba la Declaración de Red
- **28/09/2005.-** Comsa Rail, primera compañía en obtener licencia de operador
- **18/10/2005.-** Continental Rail (ACS) obtiene licencia de operador
- **30/11/2005.-** Fomento crea la Sociedad Estatal de Infraestructuras Terrestres
- **01/01/2006.-** Apertura de la Red de Interés General a cualquier empresa con licencia europea
- **31/01/2006.-** Se aprueba la Orden de homologación del material rodante y los centros de mantenimiento y las tasas por su certificación
- **27/05/2006.-** Activa Rail, filial de Transfesa, obtiene licencia de operador ferroviario
- **05/07/2006.-** FCC pide a Fomento la licencia de operador ferroviario
- **02/08/2006.-** Se aprueba la Orden de homologación del personal ferroviario y de los centros para su formación
- **24/08/2006 -** Eusko Trenbideak - Ferrocarriles Vascos S.A. consigue la Licencia de Empresa Ferroviaria.

La Ley del Sector Ferroviario

El Pleno del Congreso de los Diputados aprueba en 2003 la Ley del Sector Ferroviario, una norma que supuso la entrada en funcionamiento de un nuevo modelo del ferrocarril español, que pretende hacer de éste un modo de transporte competitivo y abrir progresivamente el transporte ferroviario a la competencia.

Los actores del sistema

Desde la entrada en vigor de la ley, cualquier empresa ferroviaria que pretenda prestar servicios de transporte de mercancías tendrá libre acceso a la Red Ferroviaria de Interés General. Además, aquellas que oferten servicios internacionales, también podrán hacerlo sobre las infraestructuras españolas integradas en la denominada Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías.

La Ley determina también cuáles serán los actores protagonistas del futuro sector: un administrador de infraestructuras, cuya función principal será el mantenimiento y explotación de las líneas; empresas ferroviarias, cuya actividad se centrará en prestar servicios de transporte de viajeros y mercancías; un Comité de Regulación Ferroviaria, que actuará de intermediario entre los dos anteriores; y el Ministerio de Fomento, que tutelaré la transición hacia el nuevo modelo y velará por el correcto funcionamiento de éste.

Primera fase de la constitución de Adif

En cuanto al futuro de las actuales empresas, a los seis meses de la publicación de la Ley, la entidad pública empresarial Renfe pasó a denominarse Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif), asumiendo las funciones de administración de infraestructuras ferroviarias.

Las labores de operación de transporte ferroviario pasaban a ser desempeñados por una nueva entidad pública empresarial, denominada Renfe-Operadora.

RENFE Operadora. Cómo se forma

RENFE Operadora, creada el mismo día de entrada en vigor de la Ley, está adscrita al Ministerio de Fomento. Su objeto es la prestación de servicios de transporte ferroviario tanto de mercancías como de personas, incluyendo el mantenimiento del material rodante. También podrá llevar a cabo actuaciones mercantiles destinadas a optimizar sus funciones, incluso mediante la participación en negocios, empresas nacionales e internacionales u otras entidades, al tiempo que podrá crear en su seno sociedades anónimas cuyo objeto social coincida, total o parcialmente, con las funciones propias de sus unidades de negocio o áreas corporativas.

Comité de Regulación Ferroviaria

El tercer gran actor del nuevo modelo español es el Comité de Regulación Ferroviaria, al que compete la salvaguarda de la pluralidad de la oferta en la prestación de los servicios sobre la Red Ferroviaria de Interés General y velar porque sean prestados en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.

Se trata de un órgano colegiado integrado en el Ministerio de Fomento.

Su creación responde, en el marco de un mercado de transporte liberalizado, a la necesidad de garantizar la igualdad entre empresas públicas y privadas en las condiciones de acceso a la infraestructura, de velar por que los cánones por utilización de ésta no sean discriminatorios y de resolver los conflictos que puedan plantearse entre el Adif y las empresas ferroviarias. Sus resoluciones, por ello, serán vinculantes para las entidades implicadas en el modelo y recurribles, en alzada, ante el propio ministro de Fomento.

La función del Ministerio de Fomento en el proceso

El Ministerio de Fomento es el encargado de velar porque la transición hacia el nuevo modelo se realice de acuerdo a la Ley del Sector Ferroviario, definiendo qué bienes muebles e inmuebles y qué recursos humanos deberán adscribirse a cada entidad pública empresarial.

Fomento, además, se reserva la planificación de las infraestructuras ferroviarias; el establecimiento o modificación de las ya existentes; la inclusión o no de una línea dentro de la Red Ferroviaria de Interés General, el otorgamiento de licencias o certificados de seguridad, la modificación de la cuantía de los cánones, la investigación de accidentes con víctimas, la aplicación del régimen sancionador o la homologación de centros habilitados que certifiquen la idoneidad del material rodante o la formación del personal.

Consideración de empresa ferroviaria / Quién puede prestar servicios ferroviarios

Desde la entrada en vigor de la Ley, la prestación de servicios ferroviarios también estará limitada a aquellas empresas que cumplan con una serie de requisitos. Así, sólo tendrán consideración de ‘empresas ferroviarias’ las que cuenten con una licencia que las acredite como tales y que será otorgada por el Ministerio de Fomento, pasando a formar parte de un Registro Especial de Empresas Ferroviarias que se creará en el propio Ministerio.

Cada cinco años, dicha licencia será revisada. Sólo se concederá esta licencia (única para toda la Red Ferroviaria de Interés General y con validez en el resto de la Unión Europea) a las entidades cuya actividad principal consista en la prestación de servicios de transporte de viajeros o mercancías y que, en cualquier caso, deberán aportar la tracción. Es más, aquéllas que sólo cuenten exclusivamente con tracción, también tendrán la misma consideración.

Las empresas operadoras tendrán que revestir la forma de sociedades anónimas; contar con capacidad financiera para hacer frente a sus obligaciones reales y potenciales durante un periodo mínimo de doce meses; garantizar la competencia profesional de su plantilla y la seguridad de los servicios que se pretendan prestar; y tener cubiertas las responsabilidades civiles que puedan serles exigibles.

Estas empresas, las agrupaciones empresariales internacionales que las constituyan, los agentes de transporte, cargadores y operadores de transporte combinado, podrán solicitar capacidad de infraestructura al objeto de que el administrador les asigne surcos para la explotación de servicios ferroviarios. Estos no podrán cederse ni ser objeto de ningún negocio jurídico.

Previamente a la prestación de los servicios, las empresas ferroviarias deberán obtener los correspondientes certificados de seguridad, un documento que podrá emitir el Ministerio de Fomento, el administrador de infraestructuras ferroviarias o un ente facultado por el primero.

Como mínimo, este documento deberá explicitar el sistema de control, circulación y seguridad ferroviaria necesarios, los conocimientos y requisitos exigidos al personal de conducción, las características técnicas del material rodante y el procedimiento para su otorgamiento.

- **El caso vasco / EuskoTren, el operador del referencia**

El gobierno Vasco tiene competencia exclusiva en materia ferroviaria como expresa el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (Ley Orgánica 3/1979)

1. “Competencias en Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20º de la Constitución. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes”.
2. “Desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado: Ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurren sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el número 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado”.

Conscientes de la necesidad de adaptar **nuestro sistema ferroviario** a las nuevas directrices europeas, desde el **Departamento de Transporte y Obras Públicas y desde el Gobierno Vasco** se han acometido, progresivamente, los pasos necesarios para el desarrollo de un **sistema vasco de ferrocarril** competitivo y conectado con las redes europeas.

Este **proceso de transformación** del nuevo modelo ferroviario vasco tiene los siguientes **objetivos**:

- Crear una red de altas prestaciones destinada al transporte de viajeros, optimizando el uso de la red convencional para el transporte de mercancías, integrándolo dentro de los grandes pasillos europeos.
- Separar las actividades ligadas a la administración de infraestructuras ferroviarias de la explotación de los servicios de transporte ferroviario que se presten sobre las mismas.
- Abrir gradualmente el mercado, regulando la apertura a la competencia del transporte de mercancías de acuerdo con el calendario establecido en las Directivas europeas.

- Establecer cánones por el uso de las infraestructuras ferroviarias.
- Crear los diferentes comités de regulación que garantizarán la seguridad del sistema y el buen funcionamiento de un mercado transparente y no discriminatorio.

En este contexto, a finales de 2001 se aprueba el **Plan Estratégico EuskoTren XXI**, que representa un compromiso y una clara apuesta por el **incremento del protagonismo de EuskoTren en relación con el servicio público de transporte**, por ferrocarril y carretera, de personas y mercancías, contemplando, asimismo, las **posibilidades de futuro y la previsible evolución en relación a las nuevas infraestructuras ferroviarias de la CAE y la aplicación de las Directrices Europeas**.

Los **objetivos** de dicho Plan son los siguientes:

- Potenciar el servicio de transporte colectivo en cercanías, tanto por ferrocarril como por carretera.
- Garantizar las conexiones intermetropolitanas y potenciar el modo ferroviario con las nuevas infraestructuras.
- Fomentar el tráfico de mercancías por ferrocarril.
- Explotar los servicios de tranvía en Euskadi.
- Potenciar la movilidad en comarcas rurales con problemas de accesibilidad.
- Potenciar en transporte ferroviario en comarcas industriales.
- Contribuir activamente al desarrollo de las políticas de transporte de la CAE.
- Desarrollar una empresa que gestione eficazmente las infraestructuras y se consolide como operador integral de transporte.

Reorganización interna de EuskoTren

En octubre de 2002 se pone en marcha un proceso de *reorganización interna* y un nuevo modelo organizativo.

Así, la estructura organizativa queda dividida en **tres Unidades de Negocio**:

- **Infraestructuras:** dirección encargada fundamentalmente de los proyectos de nuevas inversiones y mantenimiento de la infraestructura, la gestión de la circulación (puesto de mando) y el aseguramiento de la seguridad.
- **Unidades de negocio operativas:** dirección encargada de la explotación del transporte de viajeros y mercancías por ferrocarril, el transporte en autobús, el tranvía y el mantenimiento de todo el material móvil.
- **Estructura y apoyo:** dirección encargada del soporte a la organización (administración, sistemas de información, recursos humanos,...).

Esta estructura organizativa **trataba ya de responder a la filosofía de las Directivas Comunitarias**, sirviendo como **base para el futuro modelo ferroviario vasco**.

ETS – Euskal Trenbide Sarea – Red Ferroviaria Vasca.

El 21 de mayo de 2004 el Gobierno Vasco con la Ley 6/2004 aprueba la creación del **Ente Gestor de Infraestructuras Vascas, Euskal Trenbide Sarea – Red Ferroviaria Vasca (ETS)**, integrado por Imebisa, sociedad pública perteneciente al Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco, y la Unidad de Infraestructuras de EuskoTren, como un nuevo paso para la adecuación a las Directivas Comunitarias.

Con dichas iniciativas, **el Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco se sitúa en el marco de la política comunitaria, anticipando su adaptación al marco de liberalización europeo, y tomando una posición claramente proactiva en el desarrollo y adaptación del sistema ferroviario vasco**.

Separación del Operador y del Gestor de Infraestructuras en el País Vasco

Euskadi aún quedando fuera del ámbito de aplicación de las directivas Europeas esta inmerso en un proceso de modernización de su sector Ferroviario. Este proceso de transformación iniciado en el 2003 está siendo completado durante el presente año.

Eusko Trenbideak – Ferrocarriles Vascos, S.A., es la empresa de la que surgen las dos entidades, independientes entre sí, que se van a responsabilizar del transporte ferroviario en Euskadi en sus dos facetas: el transporte de personas y mercancías por una parte (empresa operadora), y el gestor y mantenedor de las infraestructuras ferroviarias por otro.

Con la modificación de los estatutos de la empresa matriz, concretando sus objetivos como empresa operadora de transportes, sin compromisos de construcción ni mantenimiento de las redes, Eusko Trenbideak – Ferrocarriles Vascos (Euskotren) pasa a ser el Operador de referencia en el País Vasco.

El gestor de Infraestructuras, el ente público Euskal Trenbide Sarea – Ferrocarriles Vascos, S.A., creado como hemos comentado antes por la Ley 6/2004, adquiere por este mandato la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias de la Comunidad.

Este hecho sitúa a Euskadi en una situación aventajada respecto del resto de comunidades autónomas y en particular respecto de Cataluña.

Sí es cierto, no obstante, que las medidas aprobadas por la Comisión Europea están encaminadas hacia la revitalización de las redes ferroviarias, en parte a través de una apertura del sector. Euskadi, por el momento, no cuenta con una ley ferroviaria como la de Cataluña que defina la “posible” apertura del sector a operadores externos (privados o públicos).

Así, en agosto de este mismo año se producía un hito fundamental en el proceso de reordenación de actividades y funciones en el sector ferroviario de Euskadi con la incorporación de 186 profesionales de Eusko Trenbideak, S.A. al ente público Euskal Trenbide Sarea (ETS). Se cumplían, de esta manera, los procedimientos establecidos en el decreto del 6 de junio de 2006 y publicado en el Boletín Oficial del País Vasco el día 30 de ese mismo mes, en el que se traspasan a ETS los activos y el personal necesarios para acometer las labores de construcción y administración de las infraestructuras ferroviarias dependientes de la Comunidad Autónoma Vasca.

En este momento, por lo tanto, Euskotren se encuentra en el inicio de una nueva etapa en la que nuestra actividad adquiere un mayor nivel de especialización. A partir de ahora los esfuerzos de EuskoTren se centran en potenciar la calidad del servicio que ofrecemos al conjunto de la ciudadanía, en consolidar nuestra posición como operador de transportes de referencia de Euskadi y en prepararnos para afrontar el reto de competir en un mercado abierto y liberalizado.

EuskoTren, la principal empresa de transportes de Euskadi, está en situación de aprovechar las **oportunidades que surjan tras la liberalización ferroviaria**, convirtiéndose en una empresa capaz de ofrecer servicios abiertos a Europa, explotando las futuras

infraestructuras ferroviarias (transporte ferroviario de pasajeros y mercancías de largo recorrido – transeuropeo e intercities).

Tras conseguir la licencia de empresa ferroviaria, hemos dado el primer paso para situarnos en la competencia que se está abriendo a nivel europeo. Tras la consecución del Certificado de Seguridad que estamos tramitando ante el Ministerio de Fomento nuestro reto como empresa operadora será, sólo o buscando las alianzas con otros operadores, conseguir responder a las expectativas del mercado ofreciendo calidad y garantía de buen servicio.

La movilidad de las personas y de las mercancías por toda Europa tiene que estar entre nuestros objetivos. Tenemos claro que el transporte es un gran dinamizador de la economía y tenemos que trabajar para que entre todos podamos seguir mejorando la calidad de vida de nuestra sociedad.

Estas son algunas de las máximas a las que tenemos que atender para ocupar nuestro puesto en este mundo del transporte liberalizado:

- **EuskoTren actúa con criterios de mercado y su gestión se basa en principios de eficacia y servicio público.**
- **EuskoTren es una empresa pública, dependiente del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco, que ha contribuido activamente al desarrollo de Euskadi.**
- **EuskoTren se encuentra inmersa en un proceso de inversiones programadas que posibilita la mejora permanente de sus servicios.**
- **EuskoTren es el referente en el sector de transporte público vasco.**
- **EuskoTren contribuye activamente a la integración de territorios y comarcas.**
- **EuskoTren, como empresa pública, tiene un compromiso social que debe atender y que atiende.**
- **EuskoTren destaca en su esfuerzo por la mejora continua y por ofrecer a sus clientes servicios de la máxima calidad.**
- **EuskoTren es una empresa protagonista en el desarrollo de proyectos de futuro que se plantean en el País Vasco.**

DEBATE

PREGUNTA XABIER LAPITZ. Radio Euskadi

Estamos fuera de tiempo por mucho pero me gustaría que no nos fuéramos sin que ustedes pudieran tomar la palabra si quieren, hacer alguna precisión,... o alguna pregunta a nuestros intervinientes, comentar algo de lo que hemos escuchado a Joan Subirats, ha estado también Jon Azua, no sé si alguien quiere intervenir, decir algo,...

Yo tengo una pregunta para Baleren Bakaikoa porque este ensalzamiento de MCC hablando de liberalización de normativas... Cuando toda esta economía social, este modelo cooperativo traspasa nuestro ámbito más inmediato, no exporta modelo cooperativo. Quiero decir que la planta de Irizar, por ejemplo, no exporta modelo cooperativo. Por lo tanto eso también nos genera algún tipo de contradicción respecto a la economía social, ¿no?

RESPUESTA BALEREN BAKAIKOA. Catedrático de Economía Aplicada de la UPV/EHU

Sin lugar a dudas. El desarrollo del cooperativismo no es tan sencillo. Arizmendi Arrieta y los cooperativistas dicen que para hacer cooperativas hacen falta cooperativistas. Primer punto.

En segundo lugar es un convencimiento que incluso a medida que se incorporan nuevas generaciones ya el espíritu se mantiene pero yo creo que se debilita en comparación, y sobre eso ya hay estudios.

Precisamente el otro día se defendió una tesis doctoral en la Universidad de Mondragón e iba en esta dirección. Los fundadores tienen unos principios cooperativos muy sólidos, convencidos,... la siguiente generación se va ablandando un poquito y así sucesivamente.

En tercer lugar hay que tener en cuenta que los países de acogida quizá no tienen una normativa cooperativa. Por lo tanto, no se pueden constituir cooperativas. En cuarto lugar la gente, los trabajadores que se incorporan a esas factorías normalmente no tienen mucha voluntad de ser cooperativistas.

Sin embargo, y ya que has mencionado el caso de Irizar... Irizar tiene factorías o empresas, unidades de producción a lo largo y ancho del mundo, en México, Brasil, China, India, etc.

En México es donde están más avanzados, y ya se están dando pequeños escauceos para aproximarse al modelo cooperativista. En Brasil también se están aproximando.

Sin embargo hay otros casos como puede ser Fagor en Polonia. Se les dice a los trabajadores “bueno, vamos a hacer una empresa para todos, la empresa va a ser vuestra”... la respuesta inmediata es: “bueno, esa historia, ese cuento nos contaban los dirigentes comunistas, que el Estado era nuestro... no, no. Nosotros lo que queremos es que a fin de mes se nos pague un sueldo y que la empresa siga siendo vuestra”.

Hay experiencias muy diferentes. Hago mis críticas, pero a MCC también hay que sacarles la cara.

PREGUNTA XABIER LAPITZ. Radio Euskadi

En realidad mi intervención no era una crítica, sino una pregunta, una reflexión cariñosa...

RESPUESTA **BALEREN BAKAIKOA**. Catedrático de Economía Aplicada de la UPV/EHU

Sobre el tema de la deslocalización. Yo creo que hay muchas formas de deslocalizarse y una deslocalización *light* es la que hace Fagor cuando pasa a construir frigoríficos de primera generación en China, puesto que aquí el valor añadido es inexistente o incluso puede tener pérdidas. Lo que hace el grupo cooperativo es mantener las unidades de producción de mayor valor añadido, por lo tanto la innovación, que es lo que está comentando, es clave.

Ahora nos han hablado de que van a fabricar unos armarios donde nos van a planchar los trajes. Yo lo estoy deseando pues no sé planchar. Lavado y planchado automático, con aire comprimido...

RESPUESTA **GARBINE BIURRUN**. Magistrado de la Sala de lo Social en el Tribunal de Justicia del País Vasco

El espíritu cooperativista actual en gran medida viene, por lo menos, protegido por el hecho de la financiación, de manera que gran parte de la aportación a los capitales iniciales de las cooperativas se producen vía capitalización de pagos únicos de prestaciones de desempleo de trabajadores que pierden su empleo. Esa es una manera de crear cooperativismo, sociedades anónimas laborales, por lo tanto la financiación es totalmente pública, por lo menos de entrada, con derecho a la prestación del trabajador.

Nosotros hemos empezado a tener casos combinados: deslocalización, financiación, capitalización, pago único de la prestación. Concretamente Fagor, y me parece que era en Polonia donde algunos trabajadores que habían perdido un empleo X en una empresa ordinaria, vamos a decir, en una empresa de mercado, pues aportaron capital a esa cooperativa para pasar a trabajar en otro país distinto y hubo incluso un litigio curioso y el tribunal entendió que sí era posible porque la regulación de la prestación por desempleo española no impedía que se aportara a la cooperativa aunque fuera para prestar servicio por vez primera.

No era un supuesto de desplazamiento para prestar un servicio sino que era una contratación directa en el extranjero pero vía una cooperativa española, de manera que el espíritu cooperativista está muy bien, pero vemos con qué mimbres se cuenta de entrada, por lo menos.

RESPUESTA JULIAN ERASO. Consejero Delegado de Euskotren

En línea con lo que ha dicho Garbiñe, si miramos las estadísticas en los años donde se ha perdido empleo, que fueron los años 92-93, que fueron años muy duros, casi se alcanzó una tasa de desempleo del 25%, el único sector que creó empleo neto fue la economía social, cooperativas en base a las ayudas de capitalización del subsidio de desempleo. Algunas desaparecieron después, pero otras se han mantenido, se han consolidado y se mantienen a un nivel bastante importante que, en la Comunidad Autónoma del País Vasco se puede decir que un 6-7% del empleo lo absorben las empresas de economía social.

PREGUNTA XABIER LAPITZ. Radio Euskadi

Resumiendo un poco lo que hemos oído aquí, es que esta directiva que nos ha ocupado hoy se hace porque es necesaria para hablar verdaderamente de una UE pues si no quedaría muy coja debido al importante peso que tiene el sector servicios. Sin embargo, existen aún muchas dudas de saber muy bien para qué se pone en marcha. O sea, hay que hacerla porque hay casos concretos y puntales que ya van exigiéndola como algo urgente. Ahora Garbiñe nos ha citado uno pero el caso de Eusko Trenbideak que nos ha explicado Julián es todavía más evidente.

No obstante, no se sabe muy bien todavía para qué, cuál es la finalidad de esta directiva. En la jornada, lo que todos han planteado son preguntas más que respuestas.

Hay que definir primero qué tipo de Europa queremos. Hemos corrido demasiado y nos encontramos ahora con este disloque... esta podría ser un poco la foto.

RESPUESTA JULIAN ERASO. Consejero Delegado de Euskotren

En ese sentido, además se ha comentado en anteriores intervenciones, la Unión Europea es el nombre que tiene el proyecto de integración en el continente, pero ya hubo uno que dijo aquella frase de “juntos pero no revueltos”.

Se ve que cada país, a pesar de que haya una Directiva de servicios como en Italia, que es la que quiere llevar a todos al mismo redil, legisla a su modo y cada país además tiene su coto cerrado y quiere en su territorio que sus servicios funcionen, que no se le escapen.

Eso se ha visto con nuestros vecinos franceses que son muy “berezis” en ese sentido, sobre todo en el tema de la liberalización de la energía, de la electricidad, incluso del sector ferroviario... no quieren dejar escapar el activo importante que tienen aunque a veces van a remolque, es decir, a veces siendo la potencia económica que es, no va tirando del carro sino que a veces hay que tirar de él.

Y muchos países hacen eso, se dejan llevar hasta que ven algo bueno que se pueda sacar de ahí. Por eso hay diferentes velocidades: hay algunos que van en primera fila, otros que van un poco con retraso y otros que todavía están por empezar. Y no digo nada en esta Unión Europea que pronto tendrá 27 Estados miembros, hay una diferencia abismal de unos a otros. Es una unión, pero no tan unida...

PRESENTACIÓN XABIER LAPITZ. Radio Euskadi

Para finalizar, Juan Pablo Landa que Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad del País Vasco nos ofrecerá las conclusiones de la jornada.

CONCLUSIONES
LAS IMPLICACIONES SOCIALES DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS
A DEBATE

JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
UPV/EHU

El pasado día 23 de octubre de 2006 tuvo lugar en el Aula Magna de la Escuela Superior de Ingenieros de Bilbao un encuentro internacional de expertos vascos y europeos sobre las consecuencias sociales y económicas de la próxima aprobación de la Directiva Europea relativa a los servicios en el mercado interior, más conocida como Directiva Bolkestein, nombre del entonces comisario europeo del mercado interior. El Proyecto de Directiva ya ha sido aprobado por el Consejo de Ministros europeo el pasado mes de julio y está a la espera de su segunda lectura en el Parlamento Europeo en este momento.

La realización de un mercado interior de servicios (MIS) es uno de los objetivos centrales del proyecto de la construcción de la Unión Europea, presente ya en el Tratado de Roma de 1957. La escasa realización del MIS en la fase actual de la construcción europea, cincuenta años después de su aprobación, supone una evidente contradicción con el notable desarrollo de las otras libertades de circulación inherentes a la realización del

mercado único interior (las de bienes y capitales y, aunque menos, también la libre circulación de personas). Ello puede ser debido a que muchas prestaciones de servicios dependen enormemente del factor humano (HERZOG), del grado de confianza y de garantía que ofrece su prestador (especialmente en los servicios profesionales, pero no solo en éstos), y porque en otros muchos casos los servicios tienen una directa repercusión en el grado de bienestar social y en la profundización de la cohesión de las naciones europeas (particularmente en todos aquellos servicios de interés general, como por ejemplo, la sanidad o la educación).

Es lógico pensar que la liberalización de esta clase de servicios ha tenido, en primer lugar, que enfrentarse a no pocas reticencias por parte de los ciudadanos, y en segundo lugar, también de la parte de los Estados Miembros, cuando éstos se erigen, de un tiempo a esta parte, en garantes máximos -si no únicos- de la sociedad del bienestar. A esta doble constatación, debemos añadir la no menos importante repercusión que para su desarrollo comunitario han tenido la aprobación del Acta Unica (1985), la Carta de Derechos Sociales (1989), o la Carta de Derechos Fundamentales (2000), así como también la adopción por parte del legislativo comunitario de la llamada Estrategia de Lisboa (importante factor de dinamización de la economía y de la políticas de empleo en la comunidad vasca, BAKAIKOA, LOROÑO). A consecuencia de todo ello, se puede afirmar que la Unión Europea reconoce actualmente la existencia de verdaderos derechos subjetivos de sus ciudadanos a unos determinados servicios públicos, lo cual condiciona fuertemente la libre circulación de un buen número de servicios.

Por lo tanto, a las consabidas excepciones nacionales de la libre circulación por razones de orden público, seguridad, defensa del medio ambiente o salud pública, se debería añadir la de la garantía del servicio público de interés general. Ello no obstante, la jurisprudencia comunitaria ha venido tradicionalmente contemplando restrictivamente el alcance de estas reglas de excepción de la libre prestación de servicios, al obligar a los Estados Miembros a justificar sus excepciones a la entrada de un proveedor de servicios comunitarios no nacional. De manera que los Estados Miembros no puedan hacer exigible al proveedor de servicios extranjero, ni un establecimiento estable en el país de provisión de los mismos, ni otras trabas administrativas distintas a las requeridas a los proveedores nacionales (principio de no discriminación), además de tener que atenerse en sus regulaciones nacionales limitativas a los principios de necesidad (de la garantía nacional de determinado servicio) y proporcionalidad (en estricta proporción a lo esencialmente imprescindible que requiere la nacionalización de un determinado servicio de interés general).

El resultado de esta compleja actividad de conciliación entre la garantía de la libre provisión de servicios y la nacionalización habitual o típica de los servicios de interés general ha sido la exclusión definitiva de estos últimos del ámbito de la Propuesta de Directiva de Servicios. Sin embargo, el debate no giró en torno a estos problemas de delimitación competencial o jurídica entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, sino sobre el trasfondo político de la tramitación legislativa del Proyecto de Directiva Bolkestein.

Algunos de los intervinientes valoraron positivamente la propuesta, para subrayar la directa relación de la liberalización de los servicios con el crecimiento del PIB, del empleo, de los salarios, la moderación de los precios y la mejora de la calidad y competitividad de los servicios liberalizados (CUADRADO-ROURA, KERNEIS). Pero también se oyó una agria crítica al modelo ideológico que inspira la Directiva de Servicios, el del liberalismo de la economía competitiva, la del ahorro de costes en detrimento de los derechos de los trabajadores, a la vez que denunciaba la hipocresía europea a la hora de aprobar la ampliación a los países del Este europeo, sin ampliar contemporáneamente los Fondos europeos favorecedores de esa necesaria armonización de condiciones entre los nuevos y los viejos países (VIALE).

Asimismo fue muy valorado el papel desarrollado por la Confederación Europea de Sindicatos dirigiendo el frente del rechazo al principio del país de origen, o en la revalorización de los instrumentos sindicales en el posterior control del MIS, mediante la coordinación intersindical controladora, o la negociación colectiva transnacional (NIEMEC). Después de las incertidumbres sobre sus previsibles consecuencias negativas -hoy en día muchos entienden que fueron demagógicamente tildadas de antisociales- que rodearon al debate de la propuesta Bolkestein, hoy sabemos con casi total certeza lo que la Directiva de Servicios no va a hacer. En efecto, la Directiva de Servicios ya no será esa regulación transversal que afectaría a toda clase de servicios: los más tradicionales, los de interés general, los de interés económico general y los más novedosos ligados, por ejemplo, al comercio electrónico. La actual propuesta de la Comisión significa una vuelta a la sectorialización o a la regulación de muchos de esos servicios por Directivas sectoriales.

El gran desafío de la Unión sigue siendo, sin embargo, el poder desmontar las trabas administrativas a la libre provisión de servicios por parte de los EEMM, lo cual se pretende combatir reforzando las instituciones de colaboración entre Administraciones, fiándolo sobre todo a la comunicación informática entre ellas. Ello no obstante, ése no es el único problema, ya que siguen subsistiendo problemas de inseguridad jurídica, por ejemplo, como consecuencia de la indefinición de los servicios de interés general que van a quedar excluidos del campo de aplicación, puesto que, en buena medida, su identificación

seguirá formulándose desde los EEMM, mientras que son previsibles numerosas actuaciones juzgadas desde el TJUE sobre dichas formulaciones nacionales.

Por último, también parece haberse conjurado el peligro de una regulación antisocial y perjudicial de los derechos laborales (GONZALEZ-ZORRILLA). La vigente Directiva 96/71 sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios sigue -como lo estaba también con la primera propuesta- en pleno vigor (transpuesta en España por la L.45/1999, BIURRUN). Los derechos de seguridad social -al igual que los correspondientes al derecho del trabajo- no se verán afectados por la Directiva de Servicios, al seguir plenamente vigente el principio del viejo art. 13,2º del Rgto.1408/71 de coordinación de la seguridad social, de aplicación de la legislación del país de destino (salvo para los desplazamientos de menos de un año).

Esto no quiere decir que con las enmiendas introducidas en el Parlamento Europeo se hayan resuelto todos los problemas de índole socio-laboral. La jurisprudencia comunitaria en aplicación de los arts. 43 y 49 del TCE sigue y seguirá con toda seguridad apuntando nuevos problemas a los EEMM. Algunos ya son viejos conocidos del Derecho del Trabajo transnacional, como el de las difíciles relaciones de los acuerdos de negociación colectiva de empresa con el derecho de la competencia, o el de la libre elección de determinados servicios sanitarios fuera del país de residencia sin necesidad de contar con la autorización previa de la institución pública prestadora del servicio del país de origen.

Lo cierto es que antes de la Directiva de Servicios, especialmente después del fracaso del Tratado de la Constitución Europea, la UE debiera haber emprendido la construcción de bienes públicos garantizados desde Europa de fuerte impacto social y cívico (“servicios de interés general a escala europea”, en palabras de HERZOG, o “servicio universales” en los términos de la Comunicación de la Comisión de 11/9/1996), antes de continuar desarrollando nuevas etapas de la construcción económica del gran mercado interior europeo (SUBIRATS).

A mi entender, la única manera de conjurar todos los peligros, que representan las medidas de libre circulación y libre competencia para el nivel de bienestar social europeo, sería la de crear más normas armonizadoras europeas de los estándares laborales y de protección social garantizados por todos sus EEMM (salario mínimo europeo, etc., NIEMEC). En definitiva, sería exigible seguir profundizando en el papel que debieran jugar las instituciones europeas en el fortalecimiento de esa dimensión social, explorando políticamente al máximo el grado de creación de nuevo Derecho comunitario que requiere el cumplimiento de los fines y objetivos de los Tratados fundacionales de la Unión Europea.