

A REVOLUCIÓN NO SECTOR TERCIARIO: A DIRECTIVA SERVIZOS E A CAÍDA DO PROTECCIONISMO CORPORATIVO

JOSÉ MANUEL BLANCO GONZÁLEZ
Economista e politólogo

Recibido: 27 de outubro de 2008

Aceptado: 31 de outubro de 2008

Resumo: A Directiva Servizos no mercado interior europeo implicará un cambio radical no eido da competencia e a Administración. En áreas colindantes de dous Estados da UE (p.e. Galicia-Norte de Portugal), sen fronteiras sociais nen culturais, a vantaxe competitiva de cada grupo de profesionais suporá ameazas e oportunidades. O statu quo existente rachará en profesións protexidas polo "red tape" administrativo.

Palabras clave: Mercado interior UE / Directiva Servizos / Servizos competitivos / Revolución administrativa.

THE REVOLUTION IN THE TERTIARY SECTOR: THE SERVICES DIRECTIVE AND THE FALL OF CORPORATE PROTECTIONISM

Abstract: The Services Directive in the European internal market will mean a radical change in the field of competition and the Administration. In two neighboring areas of States of the EU (eg Galicia & northern Portugal), without social or cultural boundaries, the competitive advantage of each group of professionals will involve threats and opportunities. The statu quo will be broken into professions protected by the administrative "red tape".

Keywords: EU internal market / Services Directive / Competitive services / Administrative revolution.

1. INTRODUCCIÓN

Frits Bolkestein seica tivo tempo na súa vida de estudar matemáticas, física, dereito, grego e filosofía. O que non cultivou foi a arte da diplomacia. Por iso, un bo día topou cun fontaneiro que o deixou fóra de combate, intelectualmente falando. Para máis datos era un fontaneiro polaco e, por riba, virtual, argallado polo Vizconde Philippe Le Jolis de Villiers de Saintignon. O choque entre un dogmático liberal neerlandés, vello empregado da Shell, e a coalición informal que abrangúa os polos opostos do arco político europeo tivo como resultado unha Directiva-marco inzada de ambigüidades e de anfiboloxías, artimaña moi comunitaria para contentar a todos sen anoxar a ninguén. O malo do asunto é que agora, cando os Estados apenas dispoñen de ferramentas para navegar polas procelosas augas da estanflación, moitos gobernos tentan botar man dun instrumento en absoluto ideado para afrontar tan seria empresa.

Froito do complexo procedemento normativo das institucións europeas, o anteprojecto da denominada Directiva Bolkestein pasou a se cualificar asepticamente como *Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello de 12 de de-*

*cembro de 2006, relativa ós servizos no mercado interior*¹ ou, de xeito abreviado entre os que padecemos a súa diletante prosa e a súa revolucionaria ambición, Directiva *Servizos*.

Oficialmente todo principiou en Lisboa, cando a Unión Europea ía ser para 2010 –lembran?– a economía do coñecemento máis competitiva e dinámica do mundo, que como exercicio propio dalgún émulo de Schopenhauer –por aquilo do *Die Welt als Wille und Vorstellung*, ou o mundo como vontade e representación– non estaba mal. Pero o verdadeiro inicio ao universo da burocracia bruxelense hai que datalo canda a publicación do *Informe da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre o estado do mercado interior de servizos*².

Segundo a Comisión, os servizos xeran case o 70% do PIB e dos empregos no territorio da UE. Resulta obvio que esta realidade pouco ten que ver, tanto en termos cuantitativos coma cualitativos, coa realidade económica imperante cando se pactou o Tratado constitutivo da Comunidade Económica Europea e cando se acadou a efectiva unión alfandegaria. Daquela, os bens físicos primarios e os produtos industriais supuñan a cerna da economía continental, sen que a terciarización acadara os niveis que hoxe coñecemos e, por riba diso, tivese o potencial de crecemento que se albisca.

En España, o Ministerio de Economía y Hacienda³ afirma que o sector servizos supón o 66,7% do PIB español e o 66,2% do emprego total. Aínda que estes datos non teñen en conta as exclusións explícitas de subsectores que recolle a Directiva, é evidente que estamos falando dun eido no que aínda hai significativos xacementos de emprego e, sobre todo, un grande espazo onde poden medrar a renda e a riqueza do país a medida que se vaian incorporando novas actividades e técnicas que fagan posible incrementar o abano de servizos ofertados.

Acontece que a oferta, a demanda e a prestación de servizos cando os actores intervinientes residen en diferentes territorios estatais, suxeitos a distintos ordenamentos xurídicos e con burocracias que obedecen a lóxicas e intereses de seu, non se desenvolven nun marco diáfano e harmonizado. O que os anglosaxóns refiren como *red tape* conforma unha mesta malla que, de feito, imposibilita a substanciación dunha competencia efectiva. É máis, inconscientemente moitos poderes reguladores actúan como se o mercado de servizos se desenvolvese nunha especie de inmensa zona franca, fóra dos límites xurídico-económicos que se lles aplican aos sectores primario e secundario, que moitas veces non teñen un mísero paraugas regulador á man para tomar folgos baixo a chaparrada competitiva que lles cae enriba por causa de acordos comerciais con Estados que practican un compulsivo *dumping* social e medioambiental, entre outras artimañas.

¹ Diario Oficial da Unión Europea L 376, de 27/12/06.

² Bruxelas, 30/07/2002 COM (2002) 441 final: Informe presentado no marco da primeira fase da estratexia para o mercado interior de servizos.

³ http://documentacion.meh.es/doc/C12/C11/SGPEDC/Reforma%20de%20sector%20servicios%20_%20LAEAS.pdf

Vista a madurez da industria europea e do diferencial de custos que debe aturar cos competidores foráneos, a saída de perseguir o crecemento económico pola vía do incremento do valor dos servizos semella natural. Non obstante, coma en toda transacción, á par que uns beneficios a xeneralización da competencia no terreo dos servizos tamén vai supor determinadas perdas. O balance pode ser positivo, e a experiencia pasada na que poderíamos denominar como “*economía tanxible*” así o avala. Pero iso non desbota a realidade do grande impacto social e laboral que unha medida normativa coma esta terá sobre o plácido *statu quo* de moitas profesións e profesionais que, ata o de agora, vivían á marxe das duras regras do mercado.

En realidade, as cabais críticas á Directiva *Servizos*, xa rebaixada respecto da proposta inicial do comisario Bolkestein, teñen maior relación coa ausencia de medidas paliativas, inseridas nunha auténtica política fiscal europea, que coa literalidade da disposición. Ao cabo, o dereito a prol da libre prestación de servizos dentro do territorio comunitario xa vén preconstituído no Tratado coa nova redacción dada en Ámsterdam, e de xeito moi nidio nos seus artigos 43 –“...ficarán prohibidas as restricións á liberdade de establecemento dos nacionais dun Estado membro no territorio doutro Estado membro... A liberdade de establecemento comprenderá o acceso ás actividades non asalariadas e ao seu exercicio...”– e 49 –“...ficarán prohibidas as restricións á libre prestación de servizos dentro da Comunidade para os nacionais dos Estados membros establecidos nun país da Comunidade que non sexa o do destinatario da prestación”–.

Por iso, o valor engadido da augada Directiva Bolkenstein radica máis en marcar pautas, procedementos e prazos ca en abrir un mercado que xa estaba aberto de dereito, neste caso de dereito orixinario do Tratado, como viña recoñecendo de maneira constante o Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas. Pero fuxindo da inocencia, non pode negarse que o *red tape* dificultaba notablemente a materialización efectiva dese dereito orixinario, mesmo alí onde fora desenvolvido mediante normas comunitarias especiais. Un caso paradigmático nese sentido era a contumacia das diversas Administracións Públicas á hora de inserir cláusulas anti-comunitarias nos pregos de contratación, aínda habendo todo un bloque de directivas específicas que se ocupan de harmonizar esta parcela do mercado interior. Para mostra un botón español: “*O artigo 49 CE oponse a que unha entidade adxudicadora inclúa no prego de condicións dun contrato público de prestación de servizos sanitarios de terapias respiratorias domiciliarias e outras técnicas de ventilación asistida, por unha banda un requisito de admisión que obriga á empresa licitadora a dispor, no momento da prestación da oferta, «dunha oficina aberta ao público na capital da provincia na que debe prestarse o servizo» e, por outra, uns criterios de valoración das ofertas que, para os efectos de atribuír puntos adicionais, toman en consideración a existencia, nese mesmo intre, de «instalacións propias de produción, de acondicionamento e de envasado de osíxeno situadas a menos de 1.000 km da citada provincia ou de oficinas abertas ao público en determinadas localidades desta» e que, no caso de empate entre varias ofertas, «favorecen á empresa*

que teña prestado anteriormente o servizo» de que se trata, na medida en que eses criterios se apliquen de xeito discriminatorio, non estean xustificadas por razóns imperiosas de interese xeral, non sexan adecuadas para garantir a realización do obxectivo que persegue ou vaian alén do necesario para acadar o devandito obxectivo, circunstancias que lle corresponde verificar ao órgano xurisdiccional nacional»⁴.

Daquela, aínda que a Directiva *Servizos* exclúe do seu campo de aplicación aos servizos sanitarios (artigo 2.2.f), iso non implica que se toleren as prácticas que lle pechan á competencia o mercado de prestación de servizos sanitarios, igual que acontece na maioría dos sectores excluídos pola Directiva. Sería casual a elección do parámetro dos 1.000 km de distancia? Un elemental coñecemento de xeografía pode darnos interesantes pistas.

O *red tape*, como se ve neste exemplo, non precisa de leis formais aprobadas por un parlamento, nin de decretos, ordes ou resolucións. Abonda con prácticas xeralmente moi estendidas, con costumes que de seu non son virtuais normas xurídicas no eido público pero que pesan máis cás normas formais. Mesmo abonda con opacas instrucións verbais. Iso é o que ataca a Directiva *Servizos*, a nula ou pouca transparencia, a arbitrariedade, o gremialismo e o corporativismo, e, polo tanto, pode desencadear unha auténtica mutación no abúlico devir de profesións non sometidas ao cru vaivén do mercado, como ten acontecido sen conmiseración cos obreiros industriais, cos comerciantes, cos labregos ou cos mariñeiros.

2. LOITAR CONTRA A INFLACIÓN

O Reino de España, a pesar de ser un Estado independente, carece de moeda e política monetaria propias, como carece de política alfandegaria propia e da maior parte dunha política comercial autónoma cara ao exterior. España non pode asinar tratados internacionais que abrangan a meirande porción dos ítems fixados no arancel común, nin outros que afecten ao control de capitais. Por iso, España carece da maioría do instrumental clásico que a doutrina económica describe como ferramentas idóneas para loitar contra a inflación.

Manténdose un constante diferencial inflacionista con aqueles Estados cos que España comparte non só moeda senón sobre todo mercado –aínda que a xente do común inda confunde “*expedicións*” con “*exportacións*”–, é comprensible que as autoridades económicas españolas se aferren a todas aquelas pancas, grandes ou pequenas, que lles permitan facer algo para conter a escalada de prezos e a subseguinte perda de competitividade cos socios-competidores.

Neste sentido, a Directiva *Servizos* pode ter certa utilidade, malia que non tanta polo incremento da oferta terciaria procedente doutros Estados da Unión, senón po-

⁴ Sentencia do Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas do 27 de outubro de 2005, asunto C-234/03: Contse, S.A. e outros vs. Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), anteriormente Instituto Nacional de la Salud (INSALUD). *Diario Oficial da Unión Europea* C 86, de 08/04/06, pp. 1-2.

la incidencia da panca da desregulación, sempre que supoña un revulsivo para que se erradiquen trabas interprofesionais, ampliando o marco de actuación de moitas profesións, agora constringidas por limitacións acotío preconstitucionais pero que ficaron fosilizadas logo da adhesión española ás Comunidades Europeas.

No caso galego dáse, ademais, unha singularidade moi transcendente que, por obvia, ás veces se esquece: a nosa veciñanza con Portugal e o alto grao de afinidade sociocultural na eurorrexión, elementos estes que facilitan o aproveitamento –ou padecemento, segundo quen o vulgue– dos diferenciais de custos nunha chea de actividades económicas. As disuasorias fronteiras de orde cultural e lingüística, das que fala a Comisión europea no precitado Informe do 2002 sobre o estado do mercado interior de servizos, simplemente non existen entre o norte de Portugal e Galicia, co que tampouco hai freos complementarios para evitar unha meirande porosidade profesional. A fenda sociocultural non é en modo ningún a que existe entre Alemaña e Polonia, por poñer un caso, ou entre Francia e España. Por iso, a competencia no sector terciario será máis intensa entre a rexión norte de Portugal e Galicia, considerando que o factor principal será a busca de nichos onde a diferenza do custo do traballo –en forma de salarios ou honorarios– compense os escasos custos de desprazamento e outros indirectos que haxa que imputar. Mais tamén representa unha grande oportunidade para incrementar a escala das nosas empresas e facelas realmente comunitarias, impulsando a súa plena integración e sen ficar vestidos coa estreita roupaxe do mercado local ou rexional.

Pensem os en actividades como as que desenvolven arquitectos ou enxeñeiros industriais, no que atinxe á redacción de proxectos e/ou dirección de obra. A férrea fronteira corporativa existente vai caer sen remisión, e no momento en que os particulares e, sobre todo, os empresarios que precisen dos servizos deses profesionais titulados detecten diferenzas retributivas, os estímulos para contratar a quen fica da outra beira da raia medrarán proporcionalmente co aforro de custos que supoña o pagamento desas tarifas, prezos ou insumos, segundo a perspectiva do pagador. Os exemplos poden ser abondosos en número, dende mecánicos ata electricistas, dende fontaneiros ata embalsamadores, dende músicos ata comerciantes ambulantes.

A protección dispensada por acoutar un anaco de mercado en beneficio exclusivo e excluínste dos inscritos nun colexio profesional –agás os diferenciados e illados por normativa especial, coma o caso dos médicos–, ou por dar preferencia no outorgamento de autorizacións administrativas, concesións ou licenzas municipais aos censados no respectivo concello, vai sufrir un colapso definitivo. Xa non vai ser un mérito gozar dunha licenza previa á hora de prorrogala, algo que forma parte do ADN administrativo español dende tempo inmemorial e que moitos interiorizan como prevalente sobre a Constitución ou os tratados internacionais.

Contribuirá esta nova cultura profesional ao control dos prezos? É dubidoso que a nivel macro iso teña un impacto directo e inmediato considerable. Pero en certos ámbitos pode experimentarse un *shock* nada desdeñable, fundamentalmente naquelas parcelas nas que os prezos finais estean inflados por causa da inercia oligopolís-

tica ou monopolística, coma o caso das asociacións profesionais de distinta índole que manteñen un absoluto control das tarifas que deben aplicar os seus asociados.

O que resulta máis probable é que se dea un efecto de reacción en cadea entre os propios profesionais residentes, que comezaría coa constatación de seren peor tratados administrativamente polas súas propias autoridades locais –estatais, autonómicas, municipais ou corporativas– que os que veñen de fóra, o que provocaría unha demanda de adecuación das vellas regras e procedementos á nova realidade. Despois, as reclamacións por ampliar o abano do traballo profesional a parcelas lindeiras fomentaría un incremento da oferta doméstica de servizos –as constantes liortas competenciais entre arquitectos e enxeñeiros de diversas especialidades, ou entre diferentes enxeñerías, son paradigmáticas neste sentido–. A continuación, a conciencia do asentamento desta nova realidade iría animando á introdución de prácticas comerciais máis agresivas, e así continuaría o proceso ata, por fin, minorar os prezos.

3. O CONTROL DO REGULATORY BUDGET E OUTRAS CELADAS ADMINISTRATIVAS

Contra do que pensa algún escéptico sobre o xogo práctico da Directiva, esta xa debe ser aplicada hoxe en día. En efecto, de acordo co seu artigo 45, a Directiva entra “*en vigor ao día seguinte da súa publicación no Diario Oficial da Unión Europea*” –publicación acontecida o 27 de decembro de 2006–, aínda que no 44.1 se dea un prazo de transposición límite ata o día dos inocentes de 2009. Así, comprenderase máis doadamente que o artigo 15.6 imponha unha obriga de *statu quo* –cláusula *stand still*– para que non se introduzan novos requisitos administrativos que dificulten a competencia nos servizos dende o 28 de decembro de 2006 respecto da situación precedente, obriga que, por certo, a inflación normativa española parece non asumir ou comprender.

Unha peculiaridade hispana que dificulta a transposición da Directiva é a existencia dun poder normativo estatal e de dezasete poderes autonómicos, situación que no contorno comparado só se pode atopar ao mesmo nivel na República Federal Alemá, que ten dezaseis poderes normativos federados e mais o federal, aínda que para case o dobre de poboación e cun PIB aínda superior. Por iso, o denominado *regulatory budget*, ou orzamento normativo español, vai sufrir unha transformación de gran calado. Por *regulatory budget* entendemos o custo do cumprimento das normas obrigatorias, neste caso para desempeñar unha actividade profesional. Por exemplo, se as autoridades desexan que un profesional do *piercing* teña un caixa de primeiros auxilios para emerxencias con determinados compoñentes, poden optar por subvencionarullo ou por obrigalo a telo. No primeiro caso, a medida computarase no montante global do gasto público; no segundo, converterase nunha carga privada sen custo para o sector público.

Pois ben, a Directiva xera cando menos dous efectos benéficos, moi interesantes por certo para os profesionais da economía: obriga a avaliar as normas *ex ante* e a xustificalas con datos e probas, e non coa baleira retórica forense tan propia dun país con máis premios Nobel de literatura que de ciencia. En España, todas as normas que regulan o procedemento de elaboración de disposicións de carácter xeral obrigan a efectuar unha avaliación económica do proxecto proposto, mandato que resulta habitualmente cuberto á maneira burocrática cunha pobrísima memoria económico-orzamentaria, máis orzamentaria que verdadeiramente económica. De agora en diante, este desleixamento vai merecer a reprobación dun controlador externo bastante máis esixente ca os órganos de control ritual doméstico, polo que as memorias económicas han dispor do debido rigor técnico.

En efecto, no caso de que se formulen denuncias perante a Comisión Europea sobre o carácter arbitrario ou proteccionista dunha norma local, as autoridades concernidas deberán demostrar que as medidas introducidas achegan verdadeiro valor engadido ou que non había outro camiño menos gravoso para acadar a consecución dun ben de interese público superior. E iso ten como argumentación principal un bo estudo de custos e resultados sobre a implementación da norma, ademais da análise de posibles alternativas viables.

En todo Estado de Dereito con economía de libre mercado presúmese que a erradicación da arbitrariedade e o rigoroso control externo da discrecionalidade das Administracións non só redunda no escrupuloso respecto aos dereitos dos cidadáns e dos operadores socioeconómicos, senón que tamén favorece a minimización dos custos empresariais, suprimindo trámites máis estéticos ou litúrxicos ca efectivos. No suposto das cautelas para garantir normas de seguridade, en moitos casos nin sequera se practican revisións preventivas por parte de persoal verdadeiramente cualificado da Administración que impón esa carga. De feito, non é inusual que a propia Administración externalice ese traballo a empresas privadas que acotío tampouco llo encomendan a persoal solvente en termos técnicos, sabedoras de que a Administración contratante do tal servizo público ou non supervisa, ou carece de recursos humanos competentes profesionalmente na materia. Todo isto sen reparar no factor tempo, que tamén ten o seu custo directo e de oportunidade, tardándose meses ou anos en cumprir un control formal que imposibilita o inicio dunha actividade privada e legal. ¿Non abondaría en moitos casos con suplir esa carga administrativa coa acreditación dunha cobertura de responsabilidade civil por unha compañía aseguradora que, pola conta que lle ten, ha facer un exame de riscos antes de aceptar o asegurado? En bastantes casos, os custos do devandito seguro para o profesional serían menores ca os das taxas iniciais e de renovación periódica dos controis.

Así e todo, o mundo dos negocios é bastante máis rico e complexo do que pode prever un regulador que, por definición, nunca é omnisciente. O labirinto oficial, contra o que a Directiva *Servizos* quere iniciar unha misión redutora, non só se evidencia en disposicións e prácticas administrativas. Tamén o costume desempeña un

rol importante, costume asumido tanto polas autoridades locais como, sorprendentemente, polos profesionais. Cun pequeno exemplo verase mellor.

Pensemos na actividade hostaleira ao ar libre sobre solo demanial ou patrimonial dunha Administración, como pode ser unha rúa, a beira dunha praia ou parte do peirao dun porto. Onde vén establecido que a explotación dese solo para a actividade hostaleira teña que estar reservada para quen teña un establecemento lindeiro? Pois adoita ser así, coma se fose un fenómeno natural indiscutible. Como é que a Administración propietaria dese solo non organiza unha licitación en concorrencia competitiva? Nas actividades de tempada pode haber moito interese de profesionais doutros Estados que vexan atractiva a explotación dese limitado recurso. A estes profesionais é aos que defende a Directiva en primeira instancia, pero tamén resultan beneficiados os profesionais concidadáns doutra localidade ou doutra rúa, ou da mesma rúa.

Este efecto dominó, tan usual nas directivas, regulamentos e decisións comunitarias, implicará un cambio tan profundo de mentalidade que moitos hábitos e usos profesionais e administrativos se han ver sometidos a dúbidas e revisións permanentes.

Un exemplo real –case ao chou– dos atrancos que superar na posta en marcha da Directiva *Servizos* pode verse na recente regulación do traballo de ourive en diversas comunidades autónomas. Se tomamos como referente paradigmático o que acontece nun pequeno mercado, como o que afecta ao controlado polo Colexio Profesional de Xoieiros, Ourives, Reloxeiros e Xemólogos de Cantabria⁵, atoparemos nos seus Estatutos as seguintes previsións, que contrastamos de seguido coa literalidade da Directiva:

* “Artigo 9. *El ingreso en el Colegio Profesional de Joyeros, Orfebres, Relojeros y Gemólogos de Cantabria es obligatorio y constituye requisito previo e indispensable para el ejercicio de la profesión en el ámbito de Cantabria en cualquiera de las ramas o modalidades que incluyen la Ley de creación del Colegio y los presentes Estatutos*”.

“(Artigo 16.2.b da Directiva: 2. *Los Estados miembros no podrán restringir la libre prestación de servicios por parte de un prestador establecido en otro Estado miembro, mediante la imposición de los siguientes requisitos: (...) b) obligación de que el prestador obtenga una autorización concedida por las autoridades competentes nacionales, incluida la inscripción en un registro o en un colegio o asociación profesional que exista en el territorio nacional, salvo en los casos previstos en la presente Directiva o en otros instrumentos de Derecho comunitario*)”.

⁵ Vid. Boletín Oficial de Cantabria nº 73, do 17 de abril de 2006, pp. 4.766 e ss., dispoñible en <http://www.collegiodejoyerosdecantabria.es/pdf/4766-4790.pdf>

* “Artigo 11. *Cada centro de trabajo, taller, fábrica o establecimiento abierto al público en el que se realice la actividad profesional de joyero, relojero, orfebre o gemólogo, deberá contar con la adscripción de al menos un colegiado ejerciente en la sección o secciones en las que ejerza la misma*”.

“(Artigo 16.2.a) e c) da Directiva: 2. *Los Estados miembros no podrán restringir la libre prestación de servicios por parte de un prestador establecido en otro Estado miembro, mediante la imposición de los siguientes requisitos a) obligación de que el prestador esté establecido en el territorio nacional; (...) c) prohibición de que el prestador se procure en el territorio nacional cierta forma o tipo de infraestructura, incluida una oficina o un gabinete, necesaria para llevar a cabo las correspondientes prestaciones*)”.

* “Artigo 14. *Cuando el profesional provenga de otro colegio del Estado español, además del cumplimiento de los requisitos anteriores, deberá acreditar que está al corriente de las obligaciones de todo tipo en el colegio de origen. Los profesionales extranjeros nacionales de otros estados miembros de la Unión Europea se pueden incorporar con el cumplimiento de lo que establezcan las directivas comunitarias y su transposición a la normativa vigente del Estado español y en Cantabria, así como con el cumplimiento del principio de reciprocidad y de lo que ha quedado establecido en el artículo 13 y concordantes de los presentes Estatutos*”.

“(Artigo 14.4 da Directiva: *Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de los siguientes requisitos: (...) 4) condiciones de reciprocidad con el Estado miembro en el que el prestador tenga ya su establecimiento, con excepción de las previstas en los instrumentos comunitarios en materia de energía*)”.

* “Artigo 15. *Los joyeros, orfebres, relojeros y gemólogos de otros estados miembros de la Unión Europea que, estando en posesión de alguno de los títulos profesionales análogos a los requeridos en estos Estatutos para la colegiación y obtenido en cualquiera de estos estados, quieran ejercer de forma permanente su actividad profesional en Cantabria se deben inscribir previamente como colegiados ejercientes*”.

(Artigo 16.2.b da Directiva, reproducido enriba).

* “Artigo 17. *Cualquier colegiado ha de quedar inscrito de forma obligatoria, en función de su titulación, en alguna de las secciones que se establecen en el presente artículo:*

- a) *Sección de joyería.*
- b) *Sección de relojeros.*
- c) *Sección de gemólogos.*
- d) *Sección de orfebres.*

La pertenencia obligatoria a cualquiera de las secciones impide ejercer cualquier otra rama o modalidad tipificada en las otras secciones para las cuales no se disponga de la correspondiente titulación o habilitación. Por lo tanto, el profesional que ostente más de una de las titulaciones exigidas en los presentes Estatutos podrá inscribirse en tantas secciones como titulaciones ostente, pudiendo ejercer en las modalidades o ramas correspondientes”.

“(Artigo 25.1 da Directiva: 1. Los Estados miembros harán lo necesario para que los prestadores no se vean sujetos a requisitos que les obliguen a ejercer exclusivamente una actividad específica o que limiten el ejercicio conjunto o en asociación de distintas actividades)”.

Daquela, non só *De Beers* exerce un poder de control neste ámbito senón que, a escala moito máis modesta, unha parte da cadea de comercialización emula as súas prácticas. Que ben superior ou interese público está protexendo esa regulación oficial? E non estamos falando de calquera cousa. Se ti, lector, decides ir vender xoias ou reloxos a Cantabria terás que colexiarte alí, ou poderías incorrer nun delito de intrusión profesional castigado con ata dous anos de cadea (artigo 403 do Código penal), ou con sancións administrativas promovidas polos xa instalados, que acotío adoitan ser máis onerosas e disuasivas pola conta que lles ten. O complexo *asociación profesional local-poder local* produce milleiros de disposicións de dereito público coma esta ao longo e ancho de todo o territorio da Unión Europea, xerando nanomercados que habitan nun limbo descoñecido para moitos operadores socioeconómicos.

Pero a radicalidade do cambio non se detén na superación de trámites corporativos ou na carreira de obstáculos que as asociacións profesionais establezan para introducir resistencias á entrada de novos oferentes e competidores. Hai toda unha tradición de acoutar mercados que enchoupa a cultura administrativa. En practicamente todos os concellos, as ordenanzas locais adoitan primar os residentes censados no acceso a actividades de todo tipo fronte aos foráneos, así sexan do concello veciño. Como resulta obvio, a Directiva non pode atacar de xeito directo eses portádegos burocráticos, pero o efecto útil desta e a súa *vis* expansiva favorece que se beneficie dela tanto un profesional portugués de Caminha que desexe captar clientes en Vigo coma un pontevedrés que se vexa preterido pola normativa local olívica fronte a un vigués. Ao remover a normativa vixente, o universo de beneficiarios abrangue a todos os cidadáns comunitarios, tanto se teñen outra nacionalidade ou veciñanza como se non.

Con este panorama é de esperar naturais resistencias en todos aqueles subsectores que pretendan blindarse tras as escasas excepcións recollidas na Directiva. É lóxico e é humano. Pensemos nos servizos funerarios ou nas mudanzas. O artigo 2.2.d) da Directiva exclúe do seu ámbito de aplicación os servizos de transporte, e no f) os servizos sanitarios. Daquela, os interesados tentarán convencer as autoridades de que as ordenanzas municipais e as disposicións autonómicas que adoitan

tratar con normal agarimo aos autóctonos non poden ser alteradas por mandato comunitario. Con todo, deberán superar o canon da imprescindible interpretación restritiva das excepcións inseridas nunha norma europea de alcance xeral, pauta aínda vixente no acervo comunitario. Porque se estas interpretacións laxas prosperasen, por que non ían ficar tamén excluídos os servizos de asistencia automobilística en estrada, os guindastres e, por extensión, os talleres mecánicos aos que están asociados? E os depósitos dentais? E os servizos técnicos de mantemento e reparación de aparellos de raios X?

4. UN CAMBIO DE CULTURA NA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA E ECONÓMICA

Se se lle pregunta a un profesional galego que é unha “*autorización*”, probablemente ofrezca unha definición máis axeitada dela ao abeiro da Directiva ca un funcionario afeito a instruír procedementos que rematen coa expedición ou non expedición de autorizacións convencionais. Isto é así porque a Directiva *Servizos* insire unha nova definición, máis práctica ca dogmática, coa que pretende limitar os poderes –entre discrecionais e arbitrarios– das diferentes Administracións Públicas dos Estados membros. Velá como o seu artigo 4 detalla estas catro definicións que, ao cabo, van inducir enormes transformacións no *modus operandi* dos axentes económicos e das institucións oficiais:

A) “6) «*régimen de autorización*», cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio”.

Daquela, a obrigatoriedade de inscribirse nun censo profesional ou de obter un carné profesional, prácticas moi comúns en todas as Administracións por diversos motivos, pasa a asimilarse á obtención dunha autorización. Se para traballar como perruqueiro, tatuador o maquillador nunha comunidade autónoma hai que posuír un carné profesional que consiste basicamente en inscribirse nunha lista, esa traba perde todo o seu sentido desde que un profesional residente noutro Estado da Unión pode desprazarse ao territorio da devandita comunidade autónoma e ofertar os seus servizos sen temor a sufrir unha sanción administrativa por non posuír o tal carné. Nas actividades comerciais iso aínda é máis nidio. Pensemos na venda a domicilio ou fóra de establecemento permanente, actividades nas que os censos –e as subseguintes sancións por non figurar neles– funcionan como medidas de efecto equivalente ás cotas e barreiras comerciais para reservar ese espazo profesional aos locais.

As posibilidades de actuación que se abren son inmensas. Supoñamos o fabricante de maquinaria especializada que xa non teña que manter unha extensa e anti-

económica rede de asistencia técnica, senón que poida externalizar a formación e contratación de equipos móbiles de enxeñeiros e técnicos que se despracen dende calquera lugar ao centro onde o cliente ten instalada esa maquinaria. Como ía posuír ese persoal tantos carnés profesionais ou figurar inscrito en tanto censos como administracións territoriais ou corporativas poderían concorrer na súa actividade? Non se lles devolve autonomía aos actores económicos á hora de decidir se é máis óptimo e rendible un modelo indirectamente imposto ou outro propio que conxugue a satisfacción dos clientes coa contención dos custos?

B) “7) «requisito», cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales y adoptados en ejercicio de su autonomía jurídica; las normas derivadas de convenios colectivos negociados por los interlocutores sociales no se considerarán requisitos a efectos de la presente Directiva”.

Un estándar pactado por unha asociación profesional –sexa a de mecánicos do automóbil, sexa a de antenistas ou a de técnicos de reparación de aparellos domésticos–, poñamos por caso a definición de “*unidade de obra*”, algo extremadamente usual e abusivo, pasa coa Directiva a estar en cuestión, aínda que a Administración territorial competente e os servizos de defensa dos consumidores e usuarios tolerasen eses acordos gremiais en detrimento dos demandantes de servizos.

C) “8) «razón imperiosa de interés general», razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

Ou sexa, que non abonda con invocar tautoloxicamente un difuso interese xeral para reservar en exclusiva parcelas de actividade aos autóctonos ou xa instalados, senón que haberá que afondar en causas xerais –non locais– vistas dende a óptica europea, á marxe da respectable opinión de órganos consultivos ou xurisdicionais domésticos. Esta restrición das restricións suporá toda unha mutación na forma de abordar as regulacións públicas da actividade económica privada, poñendo moi difícil o exercicio da arbitrariedade colusiva entre os reguladores e os aparentemente regulados.

D) “9) «autoridad competente», cualquier organismo o entidad, en un Estado miembro, que lleve a cabo el control o la regulación de las actividades de servicios y, concretamente, las autoridades administrativas, incluidos los tribunales que actúen como tales, los colegios profesionales y las asociaciones u organismos profesionales que, en el marco de su autonomía jurídica, regulan de forma colectiva el acceso a las actividades de servicios o su ejercicio”.

Desmóntase así o mito, a ficción, da presunta autorregulación profesional, que remata sendo unha regulación interesada, de parte e tendenciosa. Non importa xa tanto a natureza do ente que impón materialmente o seu criterio nun sector determinado como os efectos prácticos do peche de mercado. As asociacións profesionais –de criadores de cans de caza, de técnicos en ortopedia, de especialistas en heráldica, do que sexa– son organizacións privadas que velan, como é natural, polos intereses particulares dos asociados, e que mellor xeito de velar por eles que impondo ou facendo imponer uns determinados protocolos, sometidos a visado ou control público ou parapúblico. Coa Directiva han ficar espidos das galas e púrpuras do mundo oficial e, polo tanto, deixarán de ser respectados e os actos de in-submisión ou rebeldía non serán perseguidos publicamente.

En suma, asistimos a un ataque frontal contra un estilo arcaico de encarar o mundo dos negocios, que xa pasara a mellor vida no eido industrial. Probablemente, os que aínda se acubillan tras os muros de vellas fortalezas gremiais non foron capaces de avaliar o impacto deste inmediato golpe de graza contra os alicerces das súas pétreas e venerables defensas, algunhas con longa traxectoria. Só os que se adaptan a un novo modelo de confrontación en campo aberto poderán gozar de certas expectativas de éxito.

5. A DURA REALIDADE QUE SE AVECÍÑA –PARA ALGÚNS–

Coido que para manter o interese do lector neste artigo cómpre presentar agora os elementos máis innovadores e revolucionarios da Directiva, nunha orde prelativa de maior a menor importancia, que se aparta da orde literal fixada nela:

- 1) Acabouse o silencio administrativo negativo no eido dos servizos, nin sequera defendible por leis domésticas, con escasísimas excepcións sempre fundadas en criterios comunitarios, nunca locais.
- 2) Acabouse que a antigüidade sexa un mérito.
- 3) Acabouse que os competidores aconsellen á Administración sobre a pertinencia da entrada de novos oferentes.
- 4) Acabouse o paternalismo administrativo de evitar o incremento de oferta mediante a negación dunha autorización porque o autorizante entenda que xa hai oferta abunda.

- 5) Acabáronse as tarifas obrigatorias.
- 6) Acabouse a inscrición coaccionada nun rexistro, colexio ou asociación profesional, agás os casos compatibles coa normativa europea.
- 7) Acabouse subvencionar a contratación de profesionais locais.
- 8) Acabouse a imposición de trámites banais aos profesionais, pois todos se asimilan a autorizacións limitadas.
- 9) Acabouse definir o “*interese xeral*” ao gusto do regulador local.
- 10) Acabouse enlear os profesionais con procedementos administrativos labirínticos.
- 11) Acabouse a copia compulsada e a tradución xurada nas xestións coa Administración.
- 12) Acabouse o peloteo do profesional entre portelos da mesma ou de varias administracións territoriais ou corporativas.
- 13) Acabouse calar información omnicompreensiva de todo o preciso para iniciar unha actividade profesional.
- 14) Acabouse a tramitación presencial, obrigando a incorporación de novas tecnoloxías.
- 15) Acabáronse as autorizacións con data de caducidade, agás concorrencia de interese xeral comunitario.
- 16) Acabouse a selección de autorizados a porta pechada e en caixa negra.
- 17) Acabouse a preferencia por ter unha autorización previa.
- 18) Acabouse calcular ao chou as taxas por autorización.
- 19) Acabouse dar un aviso de recibimento administrativo sen detallar o prazo, os recursos posibles e, sobre todo, lembrando que se a Administración non respecta o prazo legal se considerará concedida a autorización.
- 20) Acabouse a discriminación por nacionalidade ou residencia do profesional.

Todas estas pequenas actas de extinción son, por si mesmas e no seu conxunto, fendas que van rematar cun inmovilismo secular. Haberá quen pense que non será tan doado, pero no caso concreto de España a existencia dunha vizosa entrada de residentes doutros Estados da Unión e a copiosa recepción de investimentos produtivos será un estímulo para que os potenciais beneficiarios da Directiva poñan en marcha todos os mecanismos de retorsión que rematarán por facela cumprir, entusiasta ou melancolicamente, tanto ten. Por outra banda, a concorrencia de tantos poderes reguladores deixará moitas acusacións tácitas e pegadas documentais para facilitar o labor controlador das autoridades comunitarias da competencia e do mercado interior. Xa que logo, se nunhas comunidades autónomas se asume que non hai causas obxectivas para manter ou impor unha licenza previa de actividade en certo servizo vai ser extremadamente complexo defender que noutra ou noutras resulte imprescindible esixir esa licenza. Como a concertación de todas as Administracións semella inverosímil, a proba de cargo ficará impresa e a disposición dos controladores externos, inmunes a presións locais.

6. CONCLUSIÓN

A competencia chega ao mundo dos servizos sen que moitos profesionais tomen razón deste horizonte, e polo tanto sen se preparar para o novo contorno. Para moitos deles será unha competencia case perfecta, dada a atomización da oferta e a facilidade de entrada e saída dos oferentes, a ausencia de marcas ou doutros dereitos destacables de propiedade industrial e a inexistencia de líderes claros que marquen ritmos ou patróns de conduta seguidos pola maioría.

Convén subliñar que a Directiva non só comporta ameazas. Pola contra, tamén abre as portas a unha mancha de oportunidades para as que o país está considerablemente mellor preparado agora que cando nos adherimos ao proxecto europeo, en gran medida pola harmonización e normalización técnica, profesional e empresarial que supuxo a participación nun mercado interior aberto e con grandes opcións para medrar.

Neste sentido, os nosos profesionais e as nosas pemes deben principiar xa a esculca doutras áreas xeográficas e/ou funcionais nas que aproveitar as súas vantaxes competitivas. Na miña experiencia, esta é unha aptitude pouco traballada entre nós, afeitos a manter unha posición defensiva no canto de pasar a unha estratexia atacante. Sirva de aval desta impresión a escasa participación empresarial e das súas organizacións á hora de formular denuncias contra axudas de Estado ou contra trabas técnicas ao comercio postas en marcha por Administracións foráneas, fronte á actitude belixerante dos seus homólogos setentrionais. No fondo, o terreo no que nos movemos é o mesmo, ou sexa, o dos atrancos á libre competencia.

Con todo, probablemente as peores perspectivas de adaptación se dan no sector público, onde aínda se legisla mal dende a vertente técnico-xurídica, con ausencia de estudos e informes solventes, abusando dos adxectivos e prescindindo do uso de parámetros mensurables e de definición unívocas, o que conduce cara a unha extrema xudicialización nun país cun sistema procesual decimonónico, que eterniza os litixios ata facelos inservibles para a economía e a competencia efectiva.

Se cadra, coa Directiva aprenderemos que unha boa regulación pública é un investimento tan rendible socialmente como as infraestruturas físicas e que serve para optimizar a utilización dos recursos. Aprenderemos que hai que avaliar con carácter preventivo os custos e os beneficios de toda medida obrigatoria que imponha cargas ás empresas e profesionais, sexa en termos monetarios, sexa en termos de tempo ou oportunidades.

A Directiva *Servizos* non é, xa que logo, unha disposición comunitaria máis. Pola súa transversalidade e pola súa incidencia nun sector tan amplo da economía, poucos colectivos fuxirán do seu impacto, directo ou indirecto, mediato ou inmediato.