

REGULACION Y DESREGULACION DE LOS SERVICIOS

Antonio Argandoña

REGULACION Y DESREGULACION DE LOS SERVICIOS

Antonio Argandoña*

Resumen

La actitud de los economistas, de los políticos y del público en general acerca de la regulación, y en concreto de la regulación de los servicios, ha experimentado cambios importantes en los últimos años, debido a una amplia variedad de causas. La competencia, por ejemplo, es ahora mayor en muchos sectores, y su naturaleza ha cambiado. La prestación de servicios es ahora supranacional, en detrimento de la reglamentación por los gobiernos nacionales –al paso que esa globalización exige otro tipo de regulación. Las innovaciones tecnológicas han contribuido también a cambiar el objeto de la regulación. Ha mejorado nuestro conocimiento de las potencialidades y fallos, tanto del mercado como del gobierno. Y la misma ideología intervencionista, común en los años sesenta, ha dado paso a una manera de pensar más orientada hacia la libertad¹.

En este artículo se pasa revista a algunos caracteres y problemas relacionados con la regulación, desregulación y “re-regulación” en el sector servicios, con especial referencia a España. No pretende ser exhaustivo, sino más bien ofrecer un conjunto de argumentos e ideas que ayuden a clarificar los problemas, tomando ocasión de unos cuantos casos de estudio significativos. No se hace referencia a la regulación del transporte, por ser objeto de otro artículo en este mismo volumen, ni de las instituciones y mercados financieros, que han sido suficientemente tratados en años recientes en esta misma revista².

En la primera parte se discute el porqué de la regulación, las principales actividades reguladoras y las formas que ésta adopta. Seguidamente se estudian cinco subsectores cuya reglamentación presenta especiales características, para acabar con las conclusiones. Un Apéndice explica los problemas actuales de la liberalización del comercio mundial de los servicios.

* Profesor, Departamento de Economía, IESE.

Nota: agradezco los comentarios de los profesores Jordi Gual y Joan Enric Ricart a un borrador de este artículo. Obviamente, ellos no son responsables de los errores que queden.

¹ Cfr. Argandoña, A., “Regulación y liberalización en la economía española”, *Papeles de Economía Española*, 21, 1984.

² *Papeles de Economía Española*, números 3 (1980), 7 (1981), 9 (1981), 18 (1984), 19 (1984), 32 (1987) y 36 (1988).

REGULACION Y DESREGULACION DE LOS SERVICIOS

Introducción

En los años recientes hemos presenciado cambios importantes en los objetivos e instrumentos de la política de regulación, así como en los servicios. En un extremo, se privatizan las empresas públicas, en lo que constituye una *(des)regulación estructural*; pero en el otro extremo, y dado que la privatización supone un cambio en las reglas del juego, se intensifica la *“(re)regulación de la conducta”* de los nuevos actores.

En el primer extremo señalado, se pueden privatizar (casi) todos los servicios públicos: no sólo los tradicionales –red ferroviaria, correos, telecomunicaciones, suministro de agua, gas y electricidad, limpieza urbana, etc.–, sino también los más próximos al ejercicio de la autoridad, como la seguridad y policía –incluyendo la protección de personas y edificios y el cuidado de las cárceles–, la administración –mediante la subcontratación–, la justicia –tribunales voluntarios, comisiones de arbitraje y negociación–, etc.

Y en el otro extremo contemplamos numerosos cambios en el alcance y contenido de la regulación. En el mundo financiero, por ejemplo, las prolijas regulaciones acerca de las operaciones que puede llevar a cabo un banco, los tipos de interés que puede cobrar o pagar, los plazos permitidos a sus operaciones, etc., se han revelado contrarios a la eficiencia. Ahora bien, el riesgo de desestabilización de un sistema financiero totalmente libre aconseja introducir otro tipo de controles, de tal manera que se garantice una conducta competitiva y ética, la solvencia de la institución, el control de la política monetaria, etc. Una desregulación va acompañada de otra “re-regulación”.

Por qué la regulación

Por regulación entendemos «un conjunto de reglas generales o de acciones específicas impuestas por la autoridad o por una agencia administrativa, que interfieren directamente con el mecanismo de asignación de recursos en el mercado, o indirectamente, alterando las decisiones de demanda y oferta de los consumidores y de las empresas»³.

La regulación se justifica, tradicionalmente, por alguna de las siguientes razones:

³ Spulber, D.F., “Regulation and markets”, MIT, Londres, 1989, pág. 37.

- 1) *Poder de mercado*, porque la limitación en la competencia provoca una ineficiente asignación de recursos. El caso típico es el del *monopolio natural*: la explotación de una red telefónica puede dar lugar a un coste marginal decreciente, dado el tamaño del mercado y la tecnología empleada, lo que justifica la existencia de un único explotador monopolista de la misma, con el consiguiente riesgo de que el precio sea superior al coste marginal, lo que nos aleja del óptimo paretiano, mientras que la imposición de un precio igual al coste marginal impide la cobertura de los costes totales de la empresa⁴.

Las situaciones de monopolio natural son frecuentes en muchas empresas de suministros o servicios públicos –agua, gas, telecomunicaciones, electricidad, etc.–, y también en transportes (ferrocarril, canales). Las soluciones que pueden adoptarse son diversas.

La propiedad pública resuelve, al menos teóricamente, el problema, aunque plantea otros de información, motivaciones, etc., que provocan su rechazo como solución práctica, en muchas ocasiones.

Otras veces se recurre a la regulación directa para resolver el problema del monopolio natural. De este tipo son la fijación pública de precios (que traslada el problema a la definición de los criterios para el cálculo de las tarifas, y crea una nueva dificultad: la posibilidad de “captura” de la oficina reguladora por el monopolista), las subvenciones (por ejemplo, para la atención de servicios en zonas o sectores en que no resultarían rentables a precios de mercado), las subvenciones cruzadas (un servicio a precio alto cubre el déficit de otro a precio subvencionado; esta forma de regulación exige el mantenimiento de la situación de monopolio incluso en las actividades en que la competencia sería deseable), o alguna forma de limitación del monopolio (por ejemplo, garantizando el libre uso de la red ferroviaria o de telecomunicaciones a oferentes de servicios en condiciones de libre competencia). En sentido contrario, el mantenimiento del monopolio natural puede exigir la limitación de la entrada potencial de competidores (lo que a menudo puede encubrir la defensa de intereses del sector).

Otra alternativa al monopolio natural es la libre competencia. Ahora bien, ésta no puede darse sin alguna regulación que haga imposible la eliminación de todos los competidores menos uno, que es lo que caracteriza el monopolio natural. Para ello se puede recurrir a subsidios o regulaciones de precios, acompañados quizá de medidas para evitar la colusión.

La franquicia o licencia competitiva tiene actualmente muchos defensores, como solución a los problemas del monopolio natural. Se abre una licitación competitiva para la concesión en exclusiva de la explotación, sea temporal o permanente; de este modo se excluyen los beneficios extraordinarios del monopolio. El precio de venta del producto o servicio será, no obstante, el de monopolio, lo que implica que la ineficiencia no desaparece (aunque caben formas de transferencia del excedente del monopolista, ahora percibido por las autoridades, a los usuarios o consumidores). Obviamente, no faltan problemas a esta solución: el desincentivo a invertir o a

⁴ No basta que el coste marginal sea decreciente para concluir que es procedente la regulación. Todavía puede ser socialmente preferible la existencia de varios oferentes, con precios subvencionados. Además, el monopolio de la televisión puede abrirse a la competencia de la televisión por cable, y el monopolio de la red telefónica puede serlo a la producción de equipos, a la venta de servicios de valor añadido, etc.

mantener el buen uso del capital, cuando se corre el riesgo de perder una licitación futura; la posible colusión entre oferentes potenciales; el deterioro de la calidad con que el monopolista puede intentar explotar el mercado, ya que no puede hacerlo mediante el precio; la existencia de costes de negociación y de cumplimiento de la licencia, etc.

Hay, además, otros muchos casos de poder de mercado, desde los monopolios provocados o sostenidos por la autoridad hasta un amplio elenco de barreras de entrada, actuaciones colusivas, etc. (y, en el otro extremo, la defensa de la supuesta *competencia "excesiva"*, que sirvió para justificar, por ejemplo, algunas regulaciones financieras). Las soluciones a esos problemas son las convencionales de la política de competencia: acciones judiciales, autorizaciones previas, prohibiciones, etc., junto con la apertura a la competencia exterior, la supresión de barreras legales, etc. No obstante, la mejor medida puede ser no hacer nada, si hay economías de escala y los mercados son contestables, o si la diferenciación de producto no constituye una barrera importante, etc. Un principio de la moderna teoría de la regulación es no desdeñar la solución pasiva que, al menos, no crea nuevos problemas.

- 2) *Externalidades*. Cuando la actuación de un agente en el mercado genera efectos sobre otros agentes sin que exista una transacción económica entre ellos, no se cumplen las condiciones de máxima eficiencia económica. En los servicios no faltan situaciones de este tipo, como los efectos externos debidos a la investigación o a la educación, o la congestión de líneas telefónicas o de vías de transporte. La defensa de la intimidad del usuario –muy importante en ciertos servicios– es también una forma de protección de una externalidad.

Las soluciones que se adopten dependerán del tipo de externalidad que se produzca. En casos de *congestión* se puede recurrir al reparto de licencias: tal es el caso de las frecuencias de radio o televisión. No obstante, en cuanto esto supone una forma de limitación de la competencia, hay que prever medidas adicionales para garantizarla (por ejemplo, mediante la concesión por franquicia competitiva, ya comentada).

En el sector servicios se recurre a menudo a la regulación del derecho del usuario a su prestación; por ejemplo, en el caso de redes de telecomunicaciones, es importante que todos los oferentes de servicios y usuarios tengan un derecho de conexión a la red en condiciones de igualdad con el propietario de ésta. Finalmente, se puede recurrir a las soluciones tradicionales del análisis pigouviano –los impuestos y las subvenciones–, aunque son formas poco frecuentes en el sector que nos ocupa.

A menudo, la externalidad que se produce radica en la *confianza* –en la calidad de un producto o servicio, en la solvencia de su oferente, en el servicio posventa, etc. A este efecto se dirigen medidas como los coeficientes de garantía o solvencia de las entidades financieras, la actuación del Banco de España como prestamista de última instancia, el seguro de depósitos, etc., o los requisitos de capital mínimo, entre otros.

- 3) *Internalidades*. Tienen lugar cuando en una transacción se generan para las partes costes o beneficios no incluidos en lo pactado. Se deben, habitualmente, a elevados *costes de transacción*, o a *información* insuficiente o *asimétrica* –cuando una de las partes no puede disponer de la información necesaria o no puede evaluarla adecuadamente.

Las internalidades más estudiadas son las que hacen referencia a la *calidad*, a la *seguridad* y a la *sanidad*⁵ del producto o servicio, y a la seguridad e *higiene* en el puesto de trabajo, pero hay otros muchos casos interesantes. En los seguros, por ejemplo, son frecuentes situaciones de *selección adversa* (el cliente que reúne las condiciones más desfavorables para el asegurador tiene incentivos mayores para suscribir el contrato) y *riesgo moral* (el contrato incentiva las conductas más arriesgadas). Otro conjunto de situaciones relevantes se da en las profesiones: si cualquier persona puede presentarse como médico, arquitecto o asesor financiero, el coste de adquirir información sobre sus cualidades profesionales puede ser muy alto para el cliente potencial.

Las medidas reguladoras dirigidas a las internalidades son muy variadas. A veces basta la legislación común sobre cumplimiento de los contratos, pero frecuentemente es necesaria alguna medida adicional, ya que las actuaciones judiciales suelen ser lentas y caras, y hay dificultades para precisar, por ejemplo, cuándo un servicio está mal prestado o hasta dónde llega la responsabilidad del oferente, etc.

Algunas medidas de uso habitual en estos casos actúan sobre los caracteres del producto o servicio, como la estandarización de los contratos –frecuente en seguros, entidades financieras, transportes, etc.–, los estándares de producto o servicio, las normas de conducta de las personas que lo prestan –por ejemplo, en los colegios profesionales–, etc. No obstante, estas medidas no garantizan la calidad del producto o servicio, sino sólo el cumplimiento de los estándares, y pueden utilizarse, en ocasiones, para restringir la competencia.

En otras ocasiones la regulación se refiere no al producto o servicio, sino a los *inputs*: tal es el caso de las licencias, la colegiación obligatoria, las certificaciones y el sometimiento a pruebas previas, que plantean problemas similares a los mencionados más arriba.

Si el problema es la falta de información, a veces la mejor medida es la obligatoriedad de facilitarla. Sus formas pueden ser muy diversas: titulación o colegiación de los profesionales, publicidad de los tipos de interés o de otros datos financieros o contables, sometimiento a auditorías, etc. La dificultad de estas acciones radica en identificar la información relevante a cada cliente potencial, así como los costes en que se debe incurrir. La participación de especialistas –notarios, fedatarios, intermediarios financieros, etc.– es otra forma de garantizar ciertos extremos del contrato.

Como alternativas a la regulación en caso de internalidades están las distintas formas de *autorregulación*, de la que son ejemplos los colegios profesionales, las marcas y franquicias o los códigos deontológicos y de conducta. Suele reducir los costes de la regulación y de su seguimiento, por la mayor proximidad al hecho sujeto a autorregulación. Puede ser complementaria o sustitutiva de la regulación oficial, y presenta el riesgo de “captura” por el regulado, ya mencionado. En general, los incentivos para adquirir una *reputación* en un sector pueden ser suficientes para asegurar conductas apropiadas, sin necesidad de una regulación formal, o como complemento a la misma.

⁵ La *seguridad* hace referencia al riesgo del uso del bien o servicio una vez (por ejemplo, que explote una bombona de butano o de que se rompa el cable de sujeción de un ascensor), y la *sanidad* al largo plazo (contraer enfermedades por vivir en viviendas malsanas o por consumir alimentos con ciertos aditivos).

- 4) Hay aún otros argumentos, como la protección del *empleo* o de *sectores nacientes* (más frecuente en la industria, pero no desconocido en los servicios), la defensa de la *soberanía del país* y de su identidad cultural (un argumento aireado en los debates sobre la liberalización del comercio internacional de servicios), el equilibrio de la *balanza de pagos*, etc.⁶.

El Cuadro 1 recoge, de forma resumida, las principales *actividades reguladoras*, según sus objetivos, con especial referencia a los servicios. El Cuadro 2 desarrolla las diversas *formas de regulación*⁷. La información contenida en ambos cuadros se solapa y, al mismo tiempo, no pretende ser exhaustiva.

Cinco casos de estudio

El estudio de la regulación de los servicios resultaría extremadamente largo y farragoso si se intentase con cierto detalle. Aquí nos limitaremos a contemplar cinco sectores con caracteres y problemas muy diversos, que nos sirvan para reflexionar sobre los problemas y las realidades de la regulación en el área que nos ocupa. El sector de *telecomunicaciones* combina razones de seguridad nacional e industria de punta con un progreso tecnológico muy rápido, que deja pronto obsoletas las regulaciones pasadas. El *comercio al detalle* es un sector en rápido crecimiento e intensos cambios de estructura, que chocan con una estructura tradicional. La *publicidad* refleja la importancia de la información y unos mecanismos autorreguladores incipientes pero muy interesantes. Las *profesiones* han sido reguladas desde antiguo con una estructura colegial, que permite “capturar” en favor de los asociados algunas de las ventajas derivadas de la limitación de la competencia; pero este sector está experimentando importantes cambios por la libre movilidad en la CEE. Finalmente, el sector de *seguridad* tiene también un crecimiento muy fuerte, motivado por el crecimiento de un efecto externo que justifica su regulación que, no obstante, aún está incompleta.

1. Telecomunicaciones: un sector de punta

La regulación del sector de telecomunicaciones es particularmente interesante por la pluralidad de influencias que se dan en él.

1. Al país le interesa disponer de *servicios abundantes, baratos y tecnológicamente avanzados*, como *input* básico para otros muchos sectores. Esto aconseja su liberalización.
2. Es un sector en que la *investigación* avanza continuamente, por lo que resulta atractivo para políticas de fomento de I+D, incluyendo la posible creación de ventajas comparativas artificiales. Según la situación del país, esto puede aconsejar políticas de liberalización o de protección; en España predominan las segundas, aunque con resultados muy discutibles.

⁶ Aunque las medidas reguladoras y desreguladoras suelen tener efectos importantes sobre la distribución de la renta y de la riqueza, rara vez se toman con fines directamente *redistributivos*.

⁷ Cfr. Kay, J., y J. Vickers, “Regulatory Reform in Britain”, *Economic Policy*, 7, octubre de 1988.

3. Las economías de escala son importantes, aconsejando volúmenes de mercado superiores al que permite un país no pequeño. Ello aconseja acciones a nivel supranacional –por ejemplo, dentro de la CEE–, que pueden chocar con actitudes nacionalistas.
4. Los gobiernos suelen intentar alguna forma de control, por razones de *seguridad e independencia nacional, integridad social y cultural*, etc.
5. Asimismo, suelen tenerse en cuenta otros factores, como la protección de la intimidad de las personas y la privacidad de las informaciones, el acceso a datos de *interés público*, etc.

El sector ha sido regulado detalladamente desde antiguo, si bien en años recientes ese proceso está siendo revisado, ante la rapidez del progreso tecnológico (nuevos productos y servicios), la necesidad de conectar internacionalmente las redes (más aún con objetivos integradores, como el del Mercado Unico Europeo), el deseo de mantener la competitividad, etc.

La Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones⁸

En España, la reordenación del sector tiene lugar a partir de la *Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)* de diciembre de 1987. Sus principios fundamentales son: 1) garantizar el acceso y uso de los servicios de telecomunicaciones, considerando a esta actividad como un servicio público esencial de titularidad estatal⁹, y 2) garantizar la defensa y secreto de las telecomunicaciones, como establece la Constitución.

La Ley enuncia como responsabilidades propias del Estado la *coordinación y promoción* de las actividades del sector a partir de una *planificación integrada* de los servicios (Plan Nacional de Telecomunicaciones). El Estado se reserva la *autorización de las inversiones* en las redes de telecomunicaciones y la *aprobación de las especificaciones técnicas* que garanticen la eficiencia de los servicios y su infraestructura.

La LOT identifica los siguientes servicios de telecomunicaciones:

1. *Servicios finales*, que proporcionan una capacidad completa de comunicación entre usuarios, incluidas las funciones del equipo terminal, y que normalmente requieren elementos de conmutación (por ejemplo, teléfono fijo y móvil, telégrafo, télex, telefax, burofax, datafax, videotexto y videoteléfono). Estos servicios se prestan en *régimen de monopolio* (aunque los equipos terminales que cumplan las normas técnicas que se especifiquen podrán ser libremente adquiridos por los usuarios).
2. *Servicios portadores*, que permiten la transmisión de señales entre puntos terminales de la red, con independencia del tipo de comunicación que lleve a cabo el usuario. Son, pues, servicios de infraestructura para otros servicios finales y de valor añadido.

⁸ He utilizado ampliamente la información recogida en Gual, J. y J.E. Ricart, “Les potencialitats industrials de Catalunya en les tecnologies de telecomunicacions”, División de Investigación, IESE, Barcelona, enero de 1989. La responsabilidad, no obstante, es sólo mía.

⁹ No están incluidos los servicios privados prestados en una propiedad privada, sin conexión exterior ni uso del dominio radioeléctrico público; las instalaciones de seguridad o intercomunicación en un inmueble o comunidad de propietarios, sin conexión con el exterior ni uso del dominio radioeléctrico público; los servicios de las compañías eléctricas o de ferrocarriles, en relación con su propia actividad y usando su propia red, y los que incorporan valor añadido y utilizan como soporte los servicios finales de telecomunicaciones.

Se explotan en *régimen de monopolio*, sometidos a ciertas *condiciones para la defensa del usuario*: a) cobertura de todo el territorio nacional, con una calidad uniforme; b) compatibilidad en la prestación de servicios de las diferentes generaciones de equipos; c) acceso al servicio de todos los equipos que reúnan los requisitos establecidos; d) posibilidad de intercambio y envío de la información, sin más limitaciones que las que establezca la ley; e) garantía del secreto de la información, y f) aplicación de tarifas homogéneas por servicios equivalentes (aprobadas por el Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones).

3. *Servicios de valor añadido* que, utilizando como soporte los servicios finales o portadores, aporten nuevas facilidades o satisfagan nuevas necesidades de telecomunicación (acceso a información almacenada, envío, tratamiento, depósito y recuperación de la información, etc.). También pertenecen a este grupo los servicios que utilizan como soporte una red propia con la correspondiente concesión administrativa, y que llevan a cabo prestaciones que no pueden realizarse con los servicios finales o portadores existentes. Estos servicios se prestan en *régimen de competencia*, asegurando el cumplimiento de las especificaciones establecidas. Cuando se utilicen directamente conexiones a los servicios portadores será necesaria una *concesión administrativa*¹⁰.
4. *Servicios de difusión*, en los que la transmisión tiene lugar en un solo sentido, desde el punto de emisión a varios puntos de recepción simultáneamente. Su gestión requiere *concesión administrativa*¹¹.
5. *Equipos terminales*. Son de libre adquisición por el usuario, siempre que hayan sido debidamente *homologados*¹² para su conexión y cumplan las *especificaciones* establecidas¹³.

Como puede observarse, la LOT se ha inclinado por un esquema bastante *intervencionista*, que mantiene el régimen de *monopolio* en los servicios básicos (finales y portadores), y de *concesión administrativa* en algunos de los de valor añadido y difusión, dejando sólo *liberalizados* los de valor añadido y los equipos terminales¹⁴, aunque sujetos a homologación, y todos ellos con la posibilidad de exclusión de la competencia en casos no especificados. Además de introducir una incertidumbre que puede frenar la inversión, este esquema supone una marcha muy lenta hacia la liberalización, por el poder monopolístico retenido por la CTNE y por el gran poder discrecional reservado a la Administración, que puede dar un sesgo más o menos intervencionista a la interpretación de la LOT, según desee.

¹⁰ En algunos casos, el servicio puede excluirse del régimen de competencia, si no hay iniciativa privada, si la dimensión óptima de la empresa imposibilita la competencia, o cuando lo exija el interés público o social del servicio.

¹¹ La televisión se considera un servicio básico de difusión y se rige por una legislación distinta.

¹² Sobre normalización y certificación, véase el RD 1614/1985, de 1 de agosto.

¹³ Cuando las condiciones del servicio lo requieran, se podrán mantener algunos equipos terminales en régimen de monopolio.

¹⁴ Al estar sujeta la homologación a la aprobación de los respectivos reglamentos técnicos, el retraso en su promulgación crea problemas adicionales a la industria nacional frente a la competencia extranjera. Otro problema puede derivarse de la escasez de medios técnicos y humanos de la Administración para llevar a cabo la tarea de homologación.

El papel de la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE) viene definido por el nuevo contrato que respaldará su *monopolio* de la red y de los servicios básicos¹⁵. La CTNE también puede prestar servicios de valor añadido, en competencia con las empresas privadas, lo que exigirá las debidas garantías de igual acceso a la red y de ausencia de privilegios. La Ley prevé el traspaso a la Administración de ciertas reglamentaciones de instalaciones, redes y servicios, que ahora corresponden a la CTNE, lo que resulta lógico al entrar aquella en competencia con el sector privado en algunos servicios. La capacidad de la CTNE para mantener y garantizar la infraestructura para la prestación de servicios y la incorporación de tecnologías avanzadas es todavía una incógnita, que su situación de monopolio de propiedad pública no garantiza.

Las directrices comunitarias

La legislación española debe seguir, en este terreno como en otros muchos, las directrices de la *Comunidad Económica Europea*, que ha prestado particular atención a la política de telecomunicaciones, de cara al Mercado Único de 1992¹⁶. Las líneas generales de esta política son:

1. *Normalización y reconocimiento* entre los diferentes países, y *apertura de los mercados públicos*, con el fin de lograr un mercado común de equipos, tanto de red como de terminales.
2. Proyectos de *coordinación* de los desarrollos futuros y de la infraestructura común, con prioridad a la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI), a las comunicaciones digitales móviles y a las de banda ancha.
3. Programa RACE de I+D para la *promoción de tecnologías* para comunicaciones integradas de banda ancha.
4. Promoción de las prestaciones a las *regiones menos favorecidas*.
5. Elaboración de una *política común europea*, que potencie y mantenga la competitividad del sector.

El Libro Verde de 1989 estableció una serie de *propuestas* para la consecución de los objetivos comunitarios¹⁷.

- a) Aceptación de la continuación de los derechos especiales de *provisión exclusiva* para las administraciones telefónicas en relación a la provisión y operación de la *infraestructura de la red*. Se reconoce así el monopolio público (y la actitud favorable de las autoridades nacionales para que continúe).
- b) Aceptación de la continuación de los derechos especiales o de *provisión exclusiva* de un *número limitado de servicios básicos*. Esa exclusividad debe interpretarse con carácter

¹⁵ La ley prevé que la CTNE pueda solicitar que algunos servicios sean declarados de utilidad pública en el futuro, de modo que el ostentador del monopolio puede ser el inductor de su ampliación.

¹⁶ Véanse, principalmente, el Programa de Actuación de la Comisión en materia de Telecomunicaciones (18 de mayo de 1984) y el libro verde sobre el desarrollo del Mercado Común de los servicios y equipos de telecomunicaciones (30 de junio de 1987).

¹⁷ Cfr. Lera, E., "La política de telecomunicaciones y el mercado único europeo", *Boletín del Círculo de Empresarios*, 42, 2º trimestre, 1988.

restrictivo y revisarse periódicamente, y no puede suponer una ampliación del monopolio ahora existente.

La provisión exclusiva de algunos servicios parece un requisito necesario si se desea dar viabilidad económica a la red, tal como se menciona en el apartado anterior. Nótese la interpretación restringida del concepto de oferta exclusiva por el operador de la red, que reduce el número de servicios reservados, separándose de la tradición europea del servicio público universal con monopolio natural¹⁸.

- c) La provisión libre, sin restricciones, de los demás *servicios competitivos*, incluyendo en particular los de valor añadido, en cada Estado miembro y en el conjunto de la Comunidad.

Puede surgir aquí un conflicto entre el derecho de propiedad (pública) de la Administración sobre la red, y la extensión libre de su uso por los proveedores de servicios competitivos, que pueden verse limitados por las condiciones impuestas por la propiedad. Esto exige una regulación estricta de los límites jurídicos de la propiedad reservada (infraestructura), bajo el criterio del interés económico general, lo que puede resultar difícil en un mundo en continuo progreso tecnológico.

Establecimiento de requisitos estrictos en relación a los *estándares* de la infraestructura de red y de los servicios suministrados, para conseguir la interoperabilidad total entre los Estados miembros.

- d) Definición clara, por una Directiva comunitaria, de los *requisitos generales* que las administraciones telefónicas impongan a los proveedores de servicios competitivos para el uso de la red, sobre estándares, frecuencias y tarifas.
- e) Provisión libre, sin restricciones, de *equipos terminales*, sujetos sólo a su homologación. Se puede excluir la provisión del primer aparato telefónico (convencional). El gobierno español manifestó su propósito de recurrir ante el Tribunal de Justicia de la CEE la propuesta de directiva sobre este tema, presentada por la Comisión con fecha 7 de julio de 1989 (DOCE de 17 de agosto).
- f) *Separación de las actividades operativas y regulatorias* de las administraciones telefónicas. Esto viene exigido por el acceso libre a la red de los prestadores de servicios competitivos, que estarán sujetos a licencias, controles de homologación, distribución de frecuencias y vigilancia de las condiciones de uso de la red, por una autoridad que debe ser distinta de la que competirá con ellos. No obstante, éste puede ser un requisito meramente formal, si es, de hecho, la misma agencia la que controla ambas actividades.
- g) Estricta revisión continua de las actividades comerciales de las administraciones telefónicas, para evitar la práctica de los *subsídios cruzados*. Para ello, las tarifas deben aproximarse en lo posible a los costes (lo cual no resulta de fácil implementación).
- h) Estricta revisión continua de los proveedores privados de servicios competitivos, para evitar el abuso de *posiciones dominantes* (lo que puede chocar con la necesidad de una dimensión suficiente para aprovechar las economías de escala).

¹⁸ Lera, L., critica estos principios en lo que pueden tener de pérdida de dimensión y fragmentación de las redes, en detrimento de las economías de escala y el aprovechamiento conjunto de la I+D.

- i) Aplicación plena de la política comercial común a las telecomunicaciones, para el mantenimiento de la *competencia*.

Conclusiones

A modo de conclusión, podemos señalar algunos puntos en que este sector presenta mayor interés, desde el punto de vista de la regulación:

- Se mantiene el *monopolio en la propiedad de la red y en la prestación de ciertos servicios básicos*, con la justificación del servicio público, del monopolio natural y de la defensa de otros intereses nacionales.
- Se regulan las *relaciones del monopolio con los usuarios*, bajo la figura del servicio público.
- Se *liberalizan ciertos servicios* (de valor añadido) y *equipos*, para disfrutar de las ventajas de la competencia y del progreso tecnológico.
- En otros servicios, se recurre a la *concesión administrativa*.
- Se *homologan los equipos* y se someten a normas técnicas.
- Se establecen reglas que regulen el *acceso de los prestadores de servicios competitivos a la red de propiedad pública*, incluso en competencia con los servicios prestados por el titular de la red.
- Se separa la *autoridad encargada de la regulación* del sector de la *propietaria de la red y explotadora de los servicios*.
- Las normas deben sujetarse a las exigencias de los mercados internacionales y, sobre todo, a la *consecución del mercado único*.
- Continúan vigentes las reglamentaciones tradicionales –u otras específicas– sobre competencia.
- La LOT española está *en la línea de las directrices comunitarias*, aunque con un énfasis menor en la competitividad y en la coordinación con la CEE.

2. El comercio minorista: un sector tradicional

La regulación del comercio al detalle

El comercio minorista ha cumplido desde antiguo una importantísima función social y económica, siendo objeto de la regulación pública por varias razones. Primero, por la importancia de una *abastecimiento regular y a precios razonables*, en un mercado en que suelen comerciarse bienes de primera necesidad y que pesan notablemente en el índice del coste de la vida. Segundo, por la relevancia de la *competencia* en ese mercado, combinada con la tendencia del sector a reducirla y con la frecuente y fácil aparición de nuevos competidores. Y tercero, por la importancia de los *efectos externos* (salud, higiene, seguridad, etc.) y de la *asimetría de la*

información, que ha dado lugar a disposiciones sobre etiquetado y embalado, publicidad, precios, y otros muchos extremos¹⁹.

También al comercio al detalle ha llegado la innovación, provocando cambios que afectan a su regulación. De un lado, el desplazamiento hacia *negocios integrados* en *grandes superficies* (del comerciante no especializado al especializado, autoservicio, superservicio, supermercado, hipermercado, etc.) ha cambiado notablemente las ventajas competitivas dentro del sector. Algunos de los cambios en la regulación tienen que ver con estos fenómenos, alrededor de cuestiones como el mantenimiento de la competencia, los horarios comerciales, el adecuado servicio al cliente y las demandas de protección de los comerciantes ya establecidos.

En segundo lugar, se han desarrollado las *estructuras asociativas* (establecimientos de descuento, cadenas y grupos de compras, etc.) y cooperativas, para aprovechar las economías de escala en el abastecimiento, el almacenamiento y la distribución. De nuevo surgen así cuestiones referentes al mantenimiento de la competencia, que las autoridades locales, a través de la concesión de permisos y de los planes urbanísticos, pueden tratar de influenciar.

Tercero, el *progreso tecnológico* ha llegado también al sector, con numerosas manifestaciones: normalización y simbolización (códigos de barras); terminales de pago en puntos de venta (en colaboración con instituciones financieras); utilización sistemática del ordenador para las compras, control de almacén, operaciones financieras, etc., continuando en la línea de los cajeros electromecánicos y electrónicos; introducción y desarrollo de la venta a distancia (utilizando el televisor o un terminal de ordenador), que se suma a las tradicionales formas de venta por correo y a domicilio, que han conocido un nuevo auge, etc. Todo esto ha motivado también cambios en la regulación (por ejemplo, para garantizar la calidad de los productos anunciados en la venta a distancia, el mantenimiento de los precios, los plazos de entrega y la garantía de devolución, etc.).

También *el consumidor* ha cambiado. Suele tener menos tiempo para sus compras, concentrándolas en los fines de semanas y en establecimientos integrados, lo que afecta al horario comercial, uno de los puntos tradicionales de la reglamentación del sector²⁰. Ha aumentado también la preocupación por la calidad, lo que se traduce en reglamentaciones técnicas y técnico-sanitarias más exigentes.

El desempleo elevado ha dado lugar también al florecer de la *venta ambulante*, que tiene también otras motivaciones. De ahí que se haya reglamentado detalladamente²¹. A veces, el legislador ha tratado de restringir la venta ambulante, para proteger al tendero tradicional; pero otras veces ha hecho de ella un complemento del comercio sedentario (Bélgica) o para la atención de zonas rurales (Luxemburgo). Las autoridades locales suelen regular las zonas autorizadas para el comercio ambulante, los puestos fijos en la calle, la venta en camiones, los mercadillos populares y ferias, etc. Finalmente, son importantes las reglas de seguridad e higiene y otras formas de protección al consumidor.

¹⁹ Una forma de garantizar la calidad de los productos, muy desarrollada en años recientes, es la *franquicia*, en que se aprovecha una marca, un *know-how* y unas especificaciones sobre contenidos y calidades para dar un mejor servicio al consumidor.

²⁰ En el comercio al detalle, los horarios de trabajo suelen presentar diferencias notables con los establecimientos industriales, con su correspondiente reflejo en la regulación. Al propio tiempo, abundan los trabajos a tiempo parcial.

²¹ En Países Bajos se exige además un curso de formación previo; en Luxemburgo se establece una edad mínima. Estos requisitos tienen bastante de barrera de entrada.

La reglamentación en España

En España, el sector ha sido objeto de reciente revisión, cuando las distintas comunidades autónomas –que tienen transferida la competencia en este campo– han elaborado su legislación propia. No procede aquí detallar las regulaciones existentes, sino sólo señalar algunas de sus líneas maestras.

- La *intervención directa* en el sector se dirige, principalmente, a la ayuda para la modernización de las estructuras, estudios, financiación (subvenciones, crédito oficial y avales), asistencia técnica y formación profesional, fomento de movimientos asociativos, de las cooperativas y de la artesanía, etc.²².
- Se mantienen las actuaciones de *intervención coyuntural* en los mercados, para asegurar el suministro, reducir los precios y combatir prácticas abusivas.
- En general, no se obstaculiza la evolución del sector hacia *grandes superficies y comercios integrados*, aunque no faltan actuaciones que intentan proteger al pequeño comerciante (de este tipo son algunas disposiciones limitando el horario comercial, liberalizado en 1985, y que fueron recurridas).
- Se establecen como *principios reguladores* de la legislación comercial la *libertad de mercado* (libertad de establecimiento y actuación, así como de circulación de mercancías) sin discriminación, y la *defensa del consumidor*.
- El ejercicio de las actividades comerciales se sujeta a la concesión de *licencias o autorizaciones administrativas*, que se anotan en un registro. Las licencias suelen darse en el ámbito local, salvo para grandes superficies. No hay evidencia de que se utilicen las licencias como barrera de entrada, aunque el poder discrecional de las comunidades autónomas es más patente en las grandes superficies.
- Se establecen normas más o menos detalladas para las *ventas especiales* (en rebaja, de saldo, a pérdida, en liquidación, con descuento, con aplazamiento de entrega, ambulante, a domicilio, a distancia, en ferias, etc.)²³. Las condiciones que se establecen tienen por objeto proteger al consumidor (aunque no cabe duda de que a menudo limitan la competencia).
- Las *autoridades locales* tienen un papel particular, tanto en la ordenación del territorio a efectos comerciales como en la regulación de las ventas ambulantes, ferias, etc.

²² Cfr. Casares, J., “Comercio interior”, en “Enciclopedia de la Economía Española y Comunidad Económica Europea”, cap. 99, Orbis, Barcelona, 1985; Casares, J., “Algunas reflexiones sobre la situación actual de la política de modernización del comercio interior”, *Información Comercial Española*, 644, abril de 1987.

²³ Por ejemplo, en las ventas en rebaja se limita su duración e incluso la época del año en que pueden llevarse a cabo; se obliga a señalar el precio antiguo y el nuevo; se exige que no sean productos adquiridos especialmente para esa venta, que no estén deteriorados, etc. (los productos deteriorados o en desuso se pueden vender como saldos, especificando esas condiciones).

- La *protección del consumidor* en lo referente a salud, higiene y condiciones técnicas se lleva a cabo mediante las reglamentaciones técnicas y técnico-sanitarias, de ámbito nacional, así como en otras regulaciones²⁴.
- Se consagra el principio de *libertad de precios*, salvo en los productos sometidos a otro régimen. Se establecen requisitos de publicidad del precio, tanto en las ventas ordinarias como en las de rebajas, saldos, etc.
- Los *horarios comerciales* suelen someterse a una limitación global por semana, con excepciones en periodos de rebajas, Navidad y Año Nuevo. Paralelamente a ellos están las reglamentaciones sobre *horarios de trabajo* del personal, descanso dominical, etc.
- El sector no parece que vaya a estar sometido a una competencia relevante por parte de otros países de la CEE, salvo en lo referente a inversiones extranjeras, absorciones, etc. En general, la *armonización* con la legislación comunitaria se está llevando a cabo sin dificultades.

3. Publicidad: regulación frente a autorregulación

La publicidad es objeto de regulación por varias razones. En primer lugar, facilita *información* acerca del producto o servicio, sus caracteres y condiciones, precio, etc.; en este sentido tiene ciertos caracteres de un *bien público*, con efectos positivos, pero también potencialmente negativos. La regulación busca, pues, reducir los costes para el consumidor de una información falsa o inapropiada.

En segundo lugar, la publicidad anima o mueve a la compra de un bien o servicio; en este orden de cosas, la reglamentación atiende a las condiciones en que se produce el *impacto publicitario*: argumentos utilizados, uso de medios ilícitos, incitación (especialmente cuando se trata de niños o adolescentes), conformidad con valores estéticos, éticos, culturales o religiosos, etc. Estamos ante otro caso de efectos externos.

Finalmente, se trata de un medio de diferenciación del producto y de *acción competitiva*, lo que exige el sometimiento a las reglas de la competencia leal.

La regulación de la publicidad en España

En España, la publicidad está regida por la *Ley 34/1988, General de Publicidad*, de 11 de noviembre de 1988²⁵, elaborada de acuerdo con la legislación comunitaria. Se recoge en ella un conjunto de supuestos de publicidad ilícita –que atenta contra la dignidad de la persona, o vulnera los derechos reconocidos en la Constitución, o resulta engañosa, desleal o subliminal– (título II) y las normas generales de la contratación publicitaria (título III). En esas situaciones sería posible la aplicación de la legislación ordinaria, pero con costes elevados y resultados

²⁴ Por ejemplo, se suele prohibir la venta domiciliaria de productos alimenticios no enlatados; se establecen condiciones particularmente exigentes respecto de la comercialización de pan, confiterías y pastelerías, helados, aceites y grasas, pirotecnia, etc.

²⁵ Ciertos bienes y servicios están sujetos a regulaciones específicas: bebidas alcohólicas, tabaco, materiales y productos sanitarios, medicamentos, estupefacientes, etc. En algunos de estos casos se prevé un régimen de *autorización administrativa previa* (art. 8º, 1); en otros, se *prohíben* ciertas formas de publicidad (art. 8º, 4 y 5).

inciertos. La Ley intenta explicitar, de un lado, los efectos externos negativos (publicidad ilícita)²⁶, y de otro, los caracteres de los contratos publicitarios, con objeto de reducir los costes de transacción.

El título IV de la Ley contempla los *procedimientos* que se pueden utilizar para obligar a cesar una publicidad ilícita, o rectificar sus errores. Se trata de procedimientos lentos y costosos, de eficacia dudosa en muchos casos. Por ejemplo, ante un anuncio que una persona considere ilícito, el interesado solicitará por escrito al anunciante que cese en su acción; éste tiene tres días para hacerlo, pasados los cuales, si no accede a ello, el perjudicado podrá acudir a la jurisdicción ordinaria, previa justificación de haber efectuado la solicitud de cesación (art. 26)²⁷; a partir de ese momento se sigue el procedimiento de los juicios de menor cuantía, con algunas pequeñas diferencias (arts. 29 a 31).

La autorregulación

Es por ello que en muchos países se han desarrollado formas de *autorregulación* de la publicidad que reducen los costes de información y transacción. Se trata de organismos creados conjuntamente por los anunciantes, los medios y las agencias para su defensa ante la Administración, los consumidores y el público en general, mediante la consecución de estándares altos de moralidad, veracidad y responsabilidad social de la publicidad²⁸. Para ello establecen sus propios códigos éticos²⁹ y unas normas sencillas de atención de las reclamaciones³⁰.

El interés de un sistema de autorregulación es, como ya hemos señalado, su menor coste en términos de tiempo, recursos económicos e imagen. Ante una reclamación –a iniciativa de la propia oficina autorreguladora, o de un usuario o consumidor, de una asociación de éstos, de un anunciante, etc.–, se solicita la información relevante por parte del anunciante, se estudia el tema y se dictamina la procedencia o no de la reclamación, facilitando, en su caso, los medios para una solución amistosa. En todo caso, queda abierta la vía judicial, en los términos previstos en la Ley General de Publicidad³¹.

²⁶ Se distinguen varios supuestos: a) la publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere *los valores y derechos* reconocidos en la Constitución; b) la *publicidad engañosa*, que induzca o puede inducir a error, pudiendo afectar al comportamiento económico del usuario, o que perjudique o sea capaz de perjudicar a un competidor, así como la que silencie datos fundamentales de los bienes, actividades o servicios, cuya omisión induzca a error; c) la *publicidad desleal*, que provoque el descrédito, denigración o menosprecio de otras personas o empresas. o de sus productos; o que induzca a confusión con otras empresas, o sus productos; o que haga uso injustificado de la denominación, siglas, marcas o distintivos de otras empresas o instituciones; o que sea contraria a las normas y buenos usos mercantiles, así como la publicidad comparativa, cuando no se apoye en características esenciales, afines y objetivamente demostrables de los productos o servicios, y d) la *publicidad subliminal*, que mediante técnicas de producción de estímulos de intensidades fronterizas con los umbrales de los sentidos o análogas, pueda actuar sobre el público destinatario sin ser conscientemente percibida (arts. 3 a 7).

²⁷ Las condiciones para la rectificación son similares (art. 27).

²⁸ En España existe *Autocontrol de la Publicidad*, una entidad privada sin fines lucrativos, independiente de la Administración, creada en 1977 por empresas anunciantes, medios informativos y agencias de publicidad, con el patrocinio de la Asociación Española de Anunciantes y del Instituto Nacional de Publicidad.

²⁹ En España los hay sobre publicidad de productos alimenticios, de bebidas alcohólicas, publicidad que afecta al niño, etc. Estos códigos tienen la ventaja de su fácil revisión cuando cambian las circunstancias, lo que difícilmente puede llevarse a cabo en la legislación.

³⁰ Aparte de otros servicios: dictámenes sobre campañas, asesoría previa, etc.

³¹ En ocasiones, el organismo autorregulador disfruta de atribuciones propias de la Administración, recibidas por estatuto.

Como en todo caso de autorregulación, la clave está en el adecuado *equilibrio entre los intereses* de los autorregulados y los del público en general. A las agencias, medios y anunciantes les interesa un ambiente social favorable a la publicidad, sin protestas generalizadas ni actuaciones judiciales, que además de ser costosas deterioran la imagen del sector. Por ello, les conviene establecer reglas más exigentes que las legales, y procedimientos rápidos para la resolución de conflictos, sin llegar a la vía judicial. La autorregulación es, pues, un sustituto de la reglamentación.

Para los otros interesados –consumidores y usuarios y sus asociaciones, otros anunciantes, etc.–, la autorregulación reduce también sus costes. No obstante, su *credibilidad* es decisiva: si el organismo autorregulador se convierte en un medio de defensa gremial, deja de ser de utilidad; por otro lado, tampoco puede ser demasiado gravoso para los regulados. Por eso, las medidas de autocontrol suelen potenciarse con las regulaciones oficiales: éstas constituyen como un mínimo o un marco de referencia al control privado, en tanto que éste supone un acicate al procedimiento oficial.

En septiembre de 1989, el Instituto Nacional del Consumo (INC), junto con varias asociaciones de empresas publicitarias y organizaciones de consumidores, acordó establecer una comisión para el seguimiento de los contenidos publicitarios de la radio, televisión y publicaciones periódicas, con un objeto parecido al de la institución mencionada más arriba. En su constitución intervinieron la Federación Nacional de Asociaciones Provinciales de Agencias, dos organizaciones de consumidores –UCE y ASGECO– y los representantes del Instituto Nacional del Consumo y de la Dirección General de Medios de Comunicación.

4. Las profesiones: el impacto de la CEE

La existencia de *información asimétrica*, en asuntos en los que un error puede tener costes elevados, aconseja alguna forma de contrastación de la calidad del servicio. Esta es la justificación última de la regulación de los servicios profesionales, que, por estatuto legal, se delega en los colegios. Pero al tratarse de organismos de defensa de la profesión, surge un posible conflicto entre la protección del cliente y la del oferente del servicio. De ahí que en las profesiones, la regulación –o autorregulación– vaya siempre acompañada de por lo menos un intento de restricción de la competencia³².

Al propio tiempo, la autorregulación establece unas normas ético-deontológicas más o menos independientes de la reglamentación oficial, por las que la profesión ejerce su autocontrol e intenta excluir tanto las interferencias estatales como las demandas de nuevas reglamentaciones en defensa de los usuarios.

En nuestro análisis tomaremos como referencia la *medicina*, tal como está reglamentada actualmente en España a través de la Organización Médica Colegial (OMC)³³. Esta es una corporación de derecho público, independiente de la Administración del Estado, cuyos fines

³² No todas las profesiones lo consiguen, por supuesto. En definitiva, se debe tratar de servicios de demanda rígida, esto es, sin sustitutivos próximos, sea porque la ley los excluye, sea porque se restringe efectivamente la entrada, o por otras razones. A largo plazo, sin embargo, es probable que, salvo monopolio legal, aparezcan siempre sustitutivos.

³³ Cfr. Real Decreto 1018/1980 de 19 de mayo por el que se aprueban los Estatutos de la Organización Médica Colegial y del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos (en adelante, Estatutos).

son: 1) la representación exclusiva de la profesión médica, la ordenación de la actividad profesional de los colegiados y la defensa de sus intereses profesionales; 2) la salvaguardia y observancia de los principios deontológicos y ético-sociales de la profesión y de su dignidad y prestigio; 3) la promoción de la mejora del nivel científico, cultural, económico y social de los colegiados, y 4) la colaboración con los poderes públicos en la protección de la salud y en la regulación de la asistencia sanitaria (arts. 1 y 3 de los Estatutos).

La *colegiación es obligatoria* para todos los médicos que ejercen su profesión en cualquier modalidad, sea de forma independiente, en entidades públicas o privadas o al servicio de alguna Administración pública (art. 1)³⁴. El acceso se consigue mediante la titulación de licenciado en Medicina (arts. 35 y 37). Este es el medio empleado para resolver el problema de la asimetría de información³⁵ –aunque sólo lo resuelve garantizando una calidad mínima, la del título universitario de acceso.

Para conseguir su finalidad en el plano regulador, el Colegio debe garantizar ciertos *estándares* en la práctica profesional, así como procedimientos poco costosos de *solución de conflictos*. Lo primero se consigue a través de los *códigos deontológicos*³⁶ y las *prohibiciones* y deberes contenidos en los Estatutos³⁷; lo segundo, mediante sus procedimientos de sanción³⁸. Precisamente la existencia de unos estándares elevados se utiliza como un medio para minimizar el recurso a otra vía de protección del cliente, la *exigencia de responsabilidades* ante los tribunales³⁹, que ha sido poco desarrollada en España, aunque va adquiriendo mayores proporciones en la práctica (con la oposición de los Colegios, que actúan aquí como mecanismo de defensa de la profesión).

A cambio de ello, el Colegio recibe el *monopolio de la representación y defensa* de los intereses de sus colegiados. Es lógico, pues, que a la sombra de esa atribución se puedan desarrollar prácticas de *restricción de la competencia* (además de la persecución del intrusismo profesional). A modo de ejemplo, los colegiados deben solicitar autorización al Colegio para cualquier *publicidad* de sus actividades profesionales que deseen llevar a cabo (art. 43), norma que en el Código se convierte en simple prohibición (art. 65)⁴⁰, lo que lleva consigo una probable restricción de la competencia y una pérdida de información para el cliente⁴¹.

En cuanto a los *honorarios*, aunque se parte del principio de *libertad de precios* (arts. 71 y 72 del Código), corresponde a los Colegios provinciales la fijación de *honorarios mínimos* (art. 34,i

³⁴ Esto no ocurre en todas las profesiones.

³⁵ La mejora del nivel profesional de los colegiados es, teóricamente, otro medio para conseguir este fin, aunque resulta poco relevante en la práctica.

³⁶ Cfr. “Código de Deontología Médica”, Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, Madrid, abril de 1987 (en adelante, Código).

³⁷ Las prohibiciones incluyen: ofrecer la eficacia garantizada de procedimientos curativos o de medios personales que no hubiesen recibido la consagración de entidades científicas o profesionales médicas de reconocido prestigio; utilizar las recetas como medio de anuncio de preparados o de empresas farmacéuticas; vender o administrar a los clientes, utilizando su condición de médico, medicamentos de producción propia; prestar su nombre para actividades que no asesoren o dirijan personalmente; aceptar remuneraciones o beneficios en concepto de comisión; realizar prácticas dicotómicas; emplear para el tratamiento de sus enfermos medios no controlados científicamente y simular o fingir la aplicación de elementos diagnósticos y terapéuticos, etc. (art. 44; véase también Código, cap. X). Todas estas prohibiciones están más o menos directamente relacionadas con la información asimétrica.

³⁸ Estatutos, título VIII.

³⁹ Cfr. Ley 26/1984, de 10 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, además de la legislación penal o administrativa relevante.

⁴⁰ Cfr. Código, cap. IX.

⁴¹ El mismo significado tiene la prohibición de emplear reclutadores de clientes (art. 44, e, de los Estatutos).

de los Estatutos), considerándose falta menos grave «el abuso manifiesto en la nota de honorarios o que éstos sean inferiores a los establecidos como mínimos» (art. 64, 2, d, de los Estatutos; cfr. arts. 75 y 76 del Código). La fijación de precios mínimos es una forma de restricción de la competencia. En otros Colegios se dan normas orientadoras, no obligatorias, sobre honorarios. También es frecuente la prohibición de *publicidad de los honorarios* cobrados por los profesionales, con el mismo resultado de reducción de la competencia.

Las profesiones en la CEE

El art. 52 del Tratado de Roma declara la *libertad de establecimiento* para el ejercicio profesional en otro país de la Comunidad, siempre que se cumplan los *requisitos* establecidos en el propio Estado para el acceso a esa profesión⁴². Asimismo, el Tratado prevé la *libre prestación de servicios*, sea desde el país propio a personas de otro país de la CEE, sea ejerciendo esos servicios en el otro país⁴³, que acompaña al derecho de los nacionales de un país a recibir servicios de profesionales de otro país de la Comunidad.

Lo anterior significa que el ejercicio de una profesión en España está *abierto a los profesionales de otros países de la Comunidad* que reúnan los requisitos exigidos en su país para su ejercicio (asimismo, los profesionales españoles pueden ejercer en el resto de la CEE). Obviamente, se les podrá exigir la colegiación en España, en identidad de condiciones con los españoles. Y esto no dejará de tener efectos sobre las profesiones, no por una avalancha de extranjeros que vengan a trabajar a España, sino más bien por un cambio en las técnicas, en la formación y en la competitividad.

Para facilitar la ejecución de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios dentro de Europa, la Comunidad ha dictado varias *Directivas* que regulan ese derecho entre los médicos, enfermeros de cuidados generales, dentistas, veterinarios, comadronas, farmacéuticos, abogados (referido sólo a la prestación de servicios, no al establecimiento) y arquitectos. El criterio seguido ha sido el de *reconocimiento del título nacional* en cada caso.

El problema se ha trasladado así a la *homologación de los estudios* de rango superior a que se refiere la Directiva de 6 de diciembre de 1988, de reconocimiento mutuo de diplomas de educación superior, que establece la regulación común a todas las profesiones que no sean objeto de un tratamiento específico. Esta Directiva supone un cambio importante en la orientación de la armonización, que hasta entonces se había basado en Directivas para cada profesión. En esa Directiva se establece la aceptación de los títulos y diplomas del otro país sobre la base de la confianza mutua, así como dos mecanismos de adaptación de la formación universitaria: de complemento de estudios de duración o contenido insuficiente (por ejemplo, para pasar de un título de tres años a otro de cinco), y de complemento para la práctica profesional (*stage*).

⁴² Con algunas limitaciones: cuando el ejercicio de la profesión implica un poder público o cuando haya razones de orden, seguridad o salubridad pública.

⁴³ Se deben cumplir los requisitos exigidos con carácter general y ordinario en el país en que se ejerce la profesión, sin que ello pueda dar lugar a discriminación por razones de nacionalidad o residencia. Se reconoce también el derecho a hacer viajes para prestar esos servicios (o del cliente para recibirlos), y a convertir en la divisa propia y repatriar los fondos obtenidos en el ejercicio profesional (Directiva 63/340, de 31 de mayo de 1963). Asimismo, el derecho a establecer un vínculo profesional estable con el cliente, y a crear establecimientos filiales. Se suprimen también otras formas indirectas de discriminación, como la exigencia de autorizaciones especiales, cartas de identidad particulares, etc. Los servicios de transporte, banca, seguros, etc. se regulan separadamente.

5. Seguridad privada: un sector nuevo en vías de regulación

El sector de la seguridad privada tiene interés para nosotros por tratarse de una actividad de reciente creación, en fase de crecimiento, y en la que la regulación es aún incompleta.

La adopción de medidas de seguridad produce efectos directos sobre la protección de personas y bienes, pero son también importantes sus *efectos externos*, que justifican su reglamentación. El cliente de un banco no desea ser sorprendido por un atraco mientras va a realizar sus operaciones financieras; el ciudadano sabe que las medidas de seguridad en una joyería o en el transporte de caudales mejoran la seguridad ciudadana. Pero la insuficiencia de las medidas de seguridad, o el mal uso de esos medios, pueden tener efectos aún más desagradables.

Originalmente se consideró que correspondía a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado la garantía del orden y la seguridad de personas y bienes. Ahora bien, esa seguridad tiene mucho de bien privado –aunque con importantes efectos externos–; por ello parece razonable la *provisión privada* de ese servicio en el mercado, sea por el propio usuario, sea por empresas especializadas, por obvias razones de coste y eficacia. Con la atribución al sector privado de la seguridad de bancos y cajas de ahorro, en 1974, se inicia el crecimiento del sector (excepto en lo que se refiere a medios físicos: cajas, cerraduras, etc., actividad que viene de antiguo).

Con el aumento de la inseguridad ciudadana, hace ya unos años, se ha desarrollado un importante sector de servicios privados de seguridad, que incluye en España unas 1.600 empresas registradas (215 en 1980)⁴⁴. Los servicios prestados pueden clasificarse en: a) *transporte* y manipulado de *caudales* y valores; b) *vigilancia* y celaduría; c) producción e instalación de *sistemas de seguridad*, tanto físicos (cámaras acorazadas) como electrónicos (centrales de alarma, circuitos cerrados de televisión...), y d) *consultoría de seguridad* (incluyendo selección, formación y reciclaje de personal para empresas no especializadas, y cursos y seminarios de seguridad).

Regulación de la seguridad privada

La *regulación* del sector es, por ahora, incompleta. Falta una Ley General de Seguridad, así como disposiciones específicas acerca de servicios tan importantes como la escolta de personas o los servicios de seguridad sin armas. Los criterios que parece haberse seguido en la reglamentación son responder a las necesidades de grandes sectores de usuarios y reglamentar las actividades que de algún modo pueden presentar conflictos con los cuerpos de seguridad del Estado, o que implican a éstos. Seguidamente revisaremos brevemente la legislación vigente (y la que aún falta).

1. *Medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos o privados*. Se regula en el Real Decreto 1338/1984, de 4 de julio, que sustituye a las disposiciones anteriores sobre medidas de seguridad en bancos, cajas de ahorros y entidades de crédito, por una parte, y en platerías y joyerías, por otra. En concreto, se contempla la siguiente gama de servicios:
 - a) Servicios y medidas de *seguridad en general*, para toda clase de establecimientos industriales, comerciales o de servicios y entidades públicas o privadas (cap. I), establecidos *obligatoriamente* cuando «la naturaleza o importancia de la actividad, la localización de sus instalaciones, la concentración de sus clientes, el volumen de los

⁴⁴ Aunque se han llevado a cabo numerosas fusiones y absorciones entre ellas.

fondos o valores que manejen, el valor de los bienes muebles y objetos valiosos que posean, o cualquier otra causa justificada, así lo hacen necesario» (art. 2).

Las medidas pueden consistir en: 1) la creación de un *departamento de seguridad*; 2) un servicio de *vigilantes jurados*, organizado por la propia empresa o entidad o contratado a una empresa de seguridad; 3) *dispositivos de alarma y protección*, debidamente homologados, y 4) o la *conexión* de dispositivos de alarma con las centrales policiales o de la Guardia Civil.

- b) Algunas entidades tienen un tratamiento especial. En concreto, los *bancos, cajas de ahorros y demás entidades de crédito* deben tener su propio departamento de seguridad, su servicio de vigilantes jurados (propio o contratado a una empresa de seguridad) y ciertos dispositivos de alarma, cámaras fotográficas, cajas fuertes de seguridad con apertura retardada, etc. (cap. II)⁴⁵; las *joyerías y platerías* deben tener también los dispositivos de seguridad correspondientes (cap. III), y las *estaciones de servicio, oficinas de farmacia, administraciones de lotería y administraciones de apuestas mutuas* tienen asimismo su propia reglamentación (cap. IV).
 - c) Las empresas o entidades pueden organizar *voluntariamente* su propio departamento de seguridad (art. 3), o contratar un servicio de vigilantes jurados con empresas de seguridad (art. 4), excepto en los casos contemplados en los apartados a) y b) anteriores.
 - d) Se establecen medidas específicas para el *transporte de fondos y efectos*, en vehículos especiales, bajo la protección de vigilantes jurados, y comunicándolo a las fuerzas de seguridad del Estado en algunos casos (cap. V).
2. *Prestación privada de servicios de seguridad*. Se regula en el RD 880/1981, de 8 de mayo, y en las Ordenes de 1 de julio de 1981 y 28 de octubre del mismo año. Se refieren a la prestación de esos servicios por las empresas beneficiarias de los mismos o por compañías especializadas.

Los servicios que se regulan son: a) vigilancia y protección de toda clase de bienes muebles e inmuebles; b) vigilancia y protección de certámenes, ferias, convenciones o actos similares; c) fabricación, desarrollo, comercialización y mantenimiento de aparatos y sistemas de seguridad; d) protección, conducción, traslado y manipulación de fondos, valores, caudales, joyas y otros bienes y objetos valiosos, y e) asesoramiento y planificación de instalaciones de seguridad (art. 1 del RD).

Los trazos principales de la reglamentación de estas empresas de seguridad son los siguientes:

- a) Inscripción en un *registro especial* (art. 2 del RD, y sección 1 de la O. 28-10-1981).
- b) Requisito de la *nacionalidad española* y limitación de la participación de capital extranjero en ciertas actividades y servicios de seguridad (arts. 3 y 4 del RD). Las acciones deberán ser nominativas (art. 3) y se deberán comunicar a la Dirección de la Seguridad del Estado los nombres de los miembros del consejo de administración y del personal directivo, así como de los vigilantes jurados (art. 6 del RD y art. 18, O. 28-10-1981). El jefe de seguridad, tanto en las empresas especializadas como en las que

⁴⁵ La seguridad y protección de establecimientos financieros había sido ya objeto de disposiciones anteriores, desde un Decreto de 4 de mayo de 1946.

provean sus propios servicios de seguridad, deberá tener la conformidad de la Dirección de la Seguridad del Estado (art. 6 del RD y art. 18, O. de 28-10-1981). Se pueden contratar personas extranjeras, pero con autorización especial (art. 19, O. 28-10-1981).

- c) No se establece un *capital mínimo*, sino sólo que «deberá ser suficiente para llevar a cabo los fines propuestos» (art. 5 de de la orden citada), pero sí unos determinados *recursos físicos y humanos*, según el tipo de actividad (O. 1-7-1981, y arts. 6 a 9 de la citada anteriormente). Los requisitos mínimos son realmente reducidos; esto puede explicar el elevado número de empresas del sector, a pesar de los fenómenos de concentración ya señalados⁴⁶.
 - d) Los medios técnicos (aparatos, vehículos, equipos e instrumentos) deberán ser *homologados* (art. 8 del RD, art. 1, O. 1-7-1981 y art. 8, O. 28-10-1981). Las centrales de alarmas también deberán sujetarse a requisitos especiales de instalación, revisión y funcionamiento (arts. 9-13 del RD, y arts. 14 a 17 de la orden últimamente citada).
 - e) Se regula el uso de vehículos blindados y vigilantes jurados para el *transporte de fondos* y valores (arts. 14 a 16 del RD, y O. 1-7-1981).
 - f) Las fuerzas de seguridad del Estado *controlarán* el cumplimiento de estas reglamentaciones (art. 17 del RD y sección IV, O. 28-10-1981).
 - g) Los *contratos* firmados con los clientes se recogen en un registro especial, visado por la Policía (art. 17 del RD y art. 21, O. 28-10-1981).
3. *Vigilantes jurados*. Se regulan por RD. 629/1978, de 10 de marzo, y O. de 14 de febrero de 1981, principalmente. Las principales reglamentaciones son:
- a) Se exige la *nacionalidad española* y una *edad* entre 21 y 40 años (art. 1 del RD), que puede extenderse a 55 años para los que pertenecieron a los Cuerpos de Guardia Civil, Policía Armada o Policía Municipal (Disposición transitoria 1ª)⁴⁷.
 - b) Se regula detalladamente la solicitud, comprobación de aptitud, nombramiento, ejercicios de tiro, condición física, uniforme, distintivo, licencia de armas, etc. de los vigilantes (RD 629/1978, RD 738/1983, de 23 de febrero, y O. 14-2-1981).
 - c) Se limitan sus *actividades* a las entidades bancarias y crediticias, las empresas y organismos en los que se establezcan departamentos de seguridad, y las empresas de seguridad (art. 7, O. 14-2-1981). De ahí el vacío legal que existe sobre el resto de actividades de seguridad, ya mencionado.
4. *Guardas de seguridad*. No van armados, y se limitan al control del acceso de personas a instalaciones. No tienen capacidad legal para actuar en caso de atracos o robos. Su reglamentación, diferenciada de la del celador, está todavía por publicar.
5. *Guardaespaldas o escoltas*. Ya hemos señalado que esta actividad no está regulada, y no parece haber intención de hacerlo en breve.

⁴⁶ Las empresas grandes del sector solicitan una mayor exigencia en los requisitos de capital y medios materiales y humanos, lo que les favorecería frente a las empresas pequeñas. En el pasado se han dado casos de empresas más o menos “sumergidas”.

⁴⁷ La limitación de edad ya sugiere que el empleo en el sector es más bien transitorio. Los costes de formación son elevados.

6. *Autorregulación*. Como en casi todos los sectores, también las empresas de seguridad han organizado sus propias asociaciones, AES (Asociación de Empresas de Seguridad), especialmente integrada por instaladores de equipos, y APROSER (Asociación Profesional de Empresas Privadas de Servicios de Seguridad). No obstante, tratándose de un sector nuevo, en fuerte crecimiento, sometido a fuertes procesos de concentración y muy afectado por la innovación tecnológica, no parece que vaya a desarrollarse un intenso proceso de autorregulación, ni es probable que, por ahora, puedan llevarse a cabo acciones proteccionistas importantes, salvo mediante su participación en la legislación futura (participación que en el pasado apenas ha tenido lugar)⁴⁸. La creación de una imagen de calidad es muy importante para el sector.

Es de esperar, en el futuro, un desarrollo de las reglamentaciones que relacionen la seguridad con el conjunto de instalaciones de los edificios, en la línea de los “edificios inteligentes”, así como una mayor vinculación de las medidas de seguridad con el sector del seguro, rompiendo un olvido que se da en España, pero no en otros países⁴⁹.

Conclusiones

La *sensibilidad* de las economías occidentales modernas hacia la regulación es un fenómeno relativamente reciente, que tiene que ver con la conciencia de sus costes, la pérdida de eficiencia resultante de las reglamentaciones inadecuadas y una particular actitud hacia la injerencia de la autoridad en las esferas de acción propias de la persona. Pero, al propio tiempo, el conocimiento de los fallos del mercado deja en pie la necesidad de una acción positiva en este campo.

En años recientes hemos asistido a un cambio de énfasis en las regulaciones. Las de carácter *estructural*, sobre todo las basadas en la propiedad pública, tienden a dejar paso a las relativas a la *conducta*, aunque con numerosas excepciones. En general, se prefiere dar información, estandarizar y homologar, a practicar intervenciones más directas. Y al mismo tiempo que se privatizan las empresas públicas, se someten a nueva regulación las estructuras resultantes.

Los *servicios* son particularmente atractivos para el regulador, tanto por su auge como por un conjunto de situaciones –calidad, asimetría de información, congestión, etc.– que suelen ponerse como ejemplo de una intervención necesaria. España no ha sido una excepción, y si hasta la década de los sesenta hubo más intervención que regulación, en años recientes la lectura de los diarios oficiales muestra el gran auge de la regulación de los servicios. La *desnacionalización* ha sido escasa, sobre todo si se compara con otros países, como Reino Unido, pero tampoco han proliferado las nuevas nacionalizaciones. Y el grado de regulación ha crecido considerablemente, en parte por imperativo de los tiempos y del desarrollo económico, pero también por la pervivencia de una mentalidad *intervencionista* (patente, por ejemplo, en las telecomunicaciones), que se manifiesta asimismo en el mantenimiento de un poder discrecional último, quizá con el propósito de no usarlo nunca, pero que pende siempre como espada de Damocles sobre los sectores afectados.

⁴⁸ El RD 1338/1984 contempla en su disposición adicional 2ª la creación de comisiones mixtas para la elaboración de criterios para lograr la necesaria coordinación entre los interesados en la seguridad, con participación de las asociaciones de empresas.

⁴⁹ En España, las compañías de seguros no suelen conceder primas más bajas a las empresas dotadas de adecuadas medidas de seguridad. Esto encarece el seguro y desanima la adopción de medidas de seguridad.

El crecimiento de la regulación ha respondido más a *intereses de los grupos afectados* que a una planificación racional de conjunto (y el sector de la seguridad puede servir de ejemplo). No raras veces ha sido una catástrofe o un suceso importante el que ha provocado la regulación de urgencia de un fenómeno antes insuficientemente atendido (y hay muchos ejemplos de ello, desde la contaminación hasta los incendios en edificios públicos). Sea como fuere, la regulación ha ido *extendiéndose* a nuevos sectores, y también se ha *adaptado* a las nuevas circunstancias, no sin retrasos y costes (que a menudo hay que medir por el encarecimiento de los *inputs* o por el retraso en la adaptación del sector: y de nuevo las telecomunicaciones sirven de paradigma).

El acceso a las *Comunidades Europeas* está provocando un nuevo vigor al proceso regulador. La CEE no es un paraíso liberal ni mucho menos, pero frecuentemente sus reglamentaciones son más racionales que las nuestras –o, al menos, menos intervencionista. Sea como fuere, hay ya mucho adelantado en el proceso de *armonización reguladora*, incluso desde antes de 1986. Queda, sin embargo, mucho camino que recorrer, sobre todo porque la Comunidad está embarcada en ambiciosos proyectos de homologación y estandarización que nos afectan muy directamente. Los sectores en que la tarea es mayor, como las instituciones financieras y el transporte, son precisamente los que menos atención han ocupado en nuestro estudio.

La regulación acaba, en ocasiones, en *protección* del sector, como hemos señalado al hablar del comercio y de las profesiones. Sin embargo, la sensibilidad por la competencia lleva también a las autoridades y a la sociedad española a una actitud más liberal, a la que no es ajena la presión de la CEE y la competencia que, inevitablemente, nos llega de Europa.

El *consumidor* y el usuario se han hecho más sensibles a la calidad, a la seguridad, a la sanidad, a la protección de sus derechos, etc., en un movimiento lento pero continuado. Esta es ahora, quizá, la más importante fuente de regulaciones en el sector de servicios. Paralelamente, se tiende a liberalizar los procesos productivos y, sobre todo, la *fijación de precios* (un campo en que, a pesar del progreso realizado, estamos aún muy lejos del mercado plenamente libre).

Finalmente, asistimos a dos procesos de *descentralización* de la regulación. Uno está conectado con el traspaso de competencias a las *comunidades autónomas* y a los *entes locales*, que ha provocado también una expansión de la actividad reguladora en años recientes –como muestra el crecimiento de los diarios oficiales autonómicos. El otro es la *autorregulación*, una medida a medio camino entre la regulación oficial y la protección del sector, que tiene interesantes resultados: mayor proximidad al fenómeno regulado, más flexibilidad, reglas más estrictas y menores costes de transacción y cumplimiento. Por ello, la autorregulación –junto con fenómenos como la “regulación a medida” o *yardstick regulation* y la competencia entre oficinas reguladoras– va a seguir siendo un fenómeno digno de estudio en los años próximos.

Cuadro 1

Principales actividades reguladoras

Problema	Regulaciones básicas	Regulaciones complementarias	Comentarios
Poder de mercado Monopolio natural	Propiedad pública	Teóricamente son innecesarias	Forma tradicional de regulación del monopolio natural. No garantiza la información ni las motivaciones adecuadas.
		Fijación pública de precios	Máximos, mínimos, fijos. En relación con costes, precios históricos, etc. Incluyen salarios, rentas, tipos de interés, etc. Problema: fijación de criterios para las tarifas. Riesgo de “captura” de la oficina reguladora por el monopolista.
	Empresa privada o pública regulada	Subvenciones	Por ejemplo, para suministro de teléfono o electricidad a zonas rurales, no rentables.
		Subvenciones cruzadas	Precio bajo de un servicio financiado con el precio alto de otro (manteniendo el monopolio en este último: poco aconsejable).
		Limitación del monopolio	Por ejemplo, monopolio de la red, (ferroviaria, telefónica, eléctrica...) y competencia en el uso de la red, o en el suministro de terminales, etc. Hace falta una reglamentación que asegure el libre acceso de los competidores a la red.
		Limitación de la entrada	Supuesto riesgo de competencia excesiva (ejemplo: <i>statu quo</i> bancario). Frecuentemente ampara los intereses del sector.
	Libre competencia	Subsidios o regulación de precios	Cuando es socialmente más ventajoso tener varios oferentes, a pesar de los mayores costes.

Cuadro 1 (continuación)

Problema	Regulaciones básicas	Regulaciones complementarias	Comentarios
			Suele exigir una regulación para impedir la colusión o monopolización del servicio.
	Franquicia o licencia competitiva		Licitación entre oferentes potenciales para hacerse con el derecho a prestar el servicio en régimen de monopolio (temporal o permanente). Problemas: cuando hay inversiones cuantiosas que se pierden si no se renueva la licencia; posible coclusión entre oferentes potenciales; indeterminación de la calidad cuando el precio es fijo; costes de negociación y de cumplimiento de la licencia, etc.
Monopolio, oligopolio barreras de entrada, otras limitaciones no naturales a la competencia	Política de competencia		Todas las acciones típicas de esta política: autorizaciones previas, declaración, acciones judiciales, ventajas a competidores potenciales, prohibiciones, etc.
	Apertura a la competencia exterior		
	Supresión de la barrera		Por ejemplo, cuando la barrera es legal.
	No hacer nada		Con economías de escala, si los mercados son contestables; con diferenciación de producto, si no constituye una barrera importante; con ventajas absolutas de costes si proceden de la innovación y la eficiencia, etc.
Efectos externos	<i>Depende del tipo de externalidad</i>		
Congestión	Limitación del número de oferentes		Por razones técnicas. Ejemplo: reparto de frecuencias de radio. Problema: mantenimiento de la competencia. "Captura" por el regulado.
	Franquicia competitiva		Ya comentada.

Cuadro 1 (continuación)

Problema	Regulaciones básicas	Regulaciones complementarias	Comentarios
	Regulación del derecho al servicio		Ejemplo: derecho de usuarios a conexión a una red (incluyendo los que prestan servicios de valor añadido), interconexión obligatoria de redes, etc.
	Impuestos/subsidios	Soluciones tradicionales	
Otros efectos externos: (confianza)	Coeficientes de garantía o solvencia		
	Prestamista de última instancia		
	Seguro de depósitos		
	Capital mínimo, etc.		
Internalidades	<i>Depende de la internalidad:</i>		
Falta de información o información asimétrica	Legislación común sobre cumplimiento de los contratos		Poco práctica si hay dificultades para precisar qué es un mal servicio, si la responsabilidad del vendedor es limitada, si hay altos costes de reclamación judicial o el proceso es lento, etc.
	Estandarización de los contratos		Ejemplo: transporte, seguros, entidades financieras, etc.
	Estándares sobre el producto o servicio		De calidad, seguridad, sanidad, etc. Sobre producción, comercialización. Técnicos.
			Referidos a los <i>inputs</i> (ejemplo: titulación de los profesionales, horarios comerciales...).
			Referidos al servicio final (ejemplo: cobertura de un seguro).
			Sobre los resultados (emisión de contaminantes).
			Operaciones permitidas/prohibidas (ejemplo: bancos).
			Normas de higiene y seguridad en el trabajo, horarios laborales, etc.

Cuadro 1 (continuación)

Problema	Regulaciones básicas	Regulaciones complementarias	Comentarios
			<p>Regulación estatal. Regulación por estatuto (ejemplo: las normas de un colegio profesional adquieren fuerza legal). Autorregulación (por una asociación de productores, o por cada empresa, incluyendo “defensores del cliente”...).</p> <p>(La autorregulación reduce los costes de regulación y de su seguimiento, garantiza una mayor proximidad al hecho controlado, mejor conocimiento de las circunstancias, mayor flexibilidad en la actuación, etc. Tiene el riesgo de “captura” por los regulados. Suele acompañarse de regulación oficial, en cuyo caso la autorregulación suele ofrecer unas reglas más estrictas y unos menores costes de seguimiento).</p> <p>Aprobación previa (ejemplo: publicidad financiera). Información o declaración. Inspección. Denuncia.</p> <p>Los estándares no garantizan la satisfacción de la demanda, sino sólo el cumplimiento de la norma.</p>
	Normas de conducta		<p>Ejemplo: dentro de un colegio profesional. Ejemplo: Ley del Mercado de Valores (normas que deben observar los agentes).</p> <p>Riesgo de restricción de la competencia. No garantizan la calidad del servicio, sino sólo el cumplimiento de la normativa.</p>
	Licencias		<p>Son una forma de estandarización del servicio (por el lado de los <i>inputs</i>). Ejemplo: licencias de profesionales.</p> <p>No garantizan la calidad, sino sólo el cumplimiento de unos requisitos previos. Riesgo de restricción de la competencia.</p>

Cuadro 1 (continuación)

Problema	Regulaciones básicas	Regulaciones complementarias	Comentarios
	Certificaciones		<p>Establecen diversos tipos de oferentes o de servicios, según ciertos criterios (ejemplo: <i>ratings</i> financieros; clasificación de hoteles, campings, cines, etc.).</p> <p>Proporcionan más información que las licencias, pero no garantizan mayor calidad del servicio, sólo el cumplimiento de unos requisitos.</p>
	Sometimiento a pruebas previas		<p>De los <i>inputs</i> (ejemplo: examen de cualificación de un profesional). De los productos (ejemplo: contenido, peso, resistencia, verificación de medicamentos, etc.).</p> <p>Pruebas públicas, privadas o a cargo de asociaciones de usuarios.</p> <p>Posible retraso en la oferta del producto o servicio. Posible barrera de entrada o restricción de la competencia.</p>
	Facilitar información		<p>Sobre los <i>inputs</i> (ejemplo: colegiación de los profesionales, requisito de titulación). Sobre los <i>outputs</i> (ejemplo: etiquetaje: contenido, fabricante, fecha de caducidad, etc.). Sobre los precios (ejemplo: tipos de interés cobrados o pagados por las entidades financieras). Otras informaciones (ejemplo: información contable de empresas cotizadas en bolsa; contenido de los contratos, etc.). Inscripción en registros.</p> <p>Voluntaria (marcas, franquicias, etc.). Obligatoria (subvencionada o no).</p> <p>Facilitada por el oferente. Facilitada por las autoridades. Facilitada por otras personas (ejemplo: asociaciones de usuarios, <i>ratings</i> financieros, auditorías...).</p> <p>Dificultades en la selección del tipo de información relevante para el cliente.</p>

Cuadro 1 (continuación)

Problema	Regulaciones básicas	Regulaciones complementarias	Comentarios
	Participación de especialistas		Agentes de la propiedad inmobiliaria. Sociedades y agencias de valores. Notarios, etc. Garantías de los especialistas. Mecanismos de reclamación.
	Reputación del oferente		No es una reglamentación pública, pero cumple la misma función Ejemplos: marcas, franquicias, etc.; prestigio de los colegios profesionales... No siempre es un incentivo suficiente. Suele acompañarse de la regulación formal.

Cuadro 2

Formas de regulación

Regulación	Caracteres
Regulaciones estructurales	Trata de crear condiciones que eviten las conductas indeseables, con normas sobre la propiedad, número de empresas, requisitos exigidos a éstas, actividades que pueden desarrollar, etc.
Propiedad pública (nacionalización)	Es la forma tradicional de regulación del monopolio natural. Se supone que elimina la necesidad de otras regulaciones, pero queda muy lejos del ideal de empresa pública movida por el interés común y dirigida con criterios de eficiencia. Actualmente se tiende a la privatización, siempre que resulta posible.
Restricciones a la	Exclusión de socios extranjeros (por –supuestas– razones de seguridad propiedad nacional), limitación de participación (ejemplo: de bancos en otras entidades financieras), comunicación de participaciones (Ley del Mercado de Valores), etc.
Regulaciones de	Limitación del número de oferentes: por razones técnicas (emisoras de entrada radio o televisión); por supuesto riesgo de competencia excesiva (<i>statu quo</i> bancario); por presiones del sector (taxis). Se tiende a suprimirla, para fomentar la competencia. Requisitos para el desarrollo de una actividad (pago de la licencia fiscal, colegiación, titulación, obtención de una licencia o autorización, inscripción en un registro, etc.; condiciones del equipo –por ejemplo, en el transporte–; capital mínimo, etc.). Tendencia a mantenerlos y aun a intensificarlos. Legislación antimonopolio (condiciones para la absorción, fusión, concentración, etc., de empresas). Legislación sobre el mercado de valores (información o limitaciones sobre el control de empresas, OPAS, etc.). Legislación fiscal (ventajas para las fusiones y absorciones). Se mantienen, y aun proliferan. Condiciones especiales de ciertos sectores (servicios públicos, telecomunicaciones, instituciones financieras, educación, etc.).
Regulación del derecho a desempeñar la actividad	Limitación del tipo de actividades que pueden llevarse a cabo (ejemplo: instituciones financieras, compañías de seguros, etc.). Separación de actividades dentro de una empresa (ejemplo: para evitar la información privilegiada, para mantener la solvencia de instituciones financieras, para evitar la reducción de la competencia, etc.; por razones de higiene –venta de pan–...). Requisitos específicos para ciertas actividades (empresas de seguridad, transporte escolar, pirotecnia y armas de fuego, expedición y transporte de productos alimenticios, etc.).

Cuadro 2 (continuación)

Regulación	Caracteres
<i>Regulaciones de la conducta</i>	Hacen referencia a cómo se lleva a cabo la actividad regulada. Se prefieren a las estructurales: aunque éstas son más sencillas, imponen mayores costes y son más fácilmente un freno a la competencia y a la innovación. Por ello, la desregulación estructural (privatización, por ejemplo) se acompaña de una “re-regulación” de la conducta.
Fijación de precios	Conectada a medidas de política social, o a la lucha contra la inflación, etc. Se tiende a abandonarlos, por su negativa incidencia sobre la eficiencia.
Establecimiento de estándares o normas del servicio, licencias, certificaciones, etc.	No siempre los estándares son la medida más apropiada. Puede ser preferible la legislación general (sobre calidad, fraudes, cumplimiento de contratos, etc.), acompañada quizá de procedimientos rápidos y baratos. La existencia de normas lleva a veces más al cumplimiento estricto de las mismas que a la debida atención del cliente. Los regulados prefieren los estándares, porque su cumplimiento les exime de responsabilidad; también la opinión pública los prefiere, por parecer que protegen mejor al usuario o consumidor. A veces son una barrera de entrada. Y cabe el riesgo de “captura” por los regulados. Gran desarrollo en años recientes.
Facilitar información	Muy utilizada, pero aún podría desarrollarse más, en sustitución de otras formas de reglamentación.

Apéndice

La liberalización del comercio mundial de servicios

Mientras que la liberalización del comercio de bienes ha sido discutida desde antiguo, y ha cristalizado en numerosos intentos, especialmente alrededor del Acuerdo General sobre las Tarifas y el Comercio (GATT), los servicios han sido sistemáticamente olvidados, hasta fechas muy recientes⁵⁰. En noviembre de 1982 se iniciaron discusiones en el seno del GATT, con el propósito de disponer de estudios nacionales que permitiesen abordar el problema, y en la Cumbre de Jefes de Estado de Williamsburg (mayo de 1983) se estableció el compromiso de trabajar por el libre comercio de los servicios. Pero cuando el tema ha saltado a primer plano es a raíz del planteamiento de la Ronda Uruguay (iniciada en 1986, para concluir en 1990), en el seno del GATT.

El tema ha adquirido ahora una gran actualidad, a raíz de la apertura de la Ronda Uruguay y del enfrentamiento entre los países desarrollados, y en especial Estados Unidos, de un lado, que defienden que los servicios –sobre todo seguros, banca, turismo, comunicaciones y servicios relacionados con la información– se introduzcan en dicha Ronda y se sometan a un proceso de liberalización, dentro de las reglas generales del GATT, y los países en vías de desarrollo, del otro, sobre todo el Grupo de los Diez, con Brasil e India a la cabeza, que se oponen a aquella solicitud⁵¹.

El comercio mundial de servicios

El comercio de servicios presenta algunas particularidades respecto del de bienes. Aun a riesgo de simplificar excesivamente, esas diferencias se pueden resumir en la *distinta movilidad*: los bienes producidos en un país –por empresas nacionales o extranjeras– se trasladan físicamente a otro; pero en el caso de los servicios, el número de situaciones puede ser mayor. Cabe la producción en el país de origen y el consumo en el país de destino (producción literaria, software, asesoramiento profesional a distancia, etc.); o la producción y el consumo en el país del productor (por ejemplo, el cliente que acude a un profesional, o a un hotel, cine, etc. en otro país, o el ciudadano de un país que utiliza en otro los servicios de transporte de éste); o la producción y el consumo en el país de destino (el profesional que se traslada al país del cliente, o el uso de servicios de transporte en el propio país a cargo de una empresa extranjera).

⁵⁰ Antecedentes del interés por la liberalización de los servicios son los acuerdos multinacionales sobre correos, telecomunicaciones, transportes, etc.; algunas acciones de la OECE (luego OCDE), desde 1961, como el Código de liberalización de las operaciones invisibles y la Declaración sobre inversiones internacionales y empresas multinacionales, ambas de los años sesenta; los arts. 50 y 52 del Tratado de Roma; algunos escarceos en la Ronda Tokio del GATT (1973-1979); ciertos acuerdos bilaterales (como el de Estados Unidos e Israel, de 1985), y acciones de organismos internacionales, como la Organización Consultiva Marítima Internacional o la Organización de la Aviación Civil (ambas de las Naciones Unidas), algunos estudios de la UNCTAD (sobre seguros, transporte marítimo y transferencias de tecnología, en 1983), actuaciones de la comisión de las Naciones Unidas sobre empresas transnacionales, de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, etc.

⁵¹ De entre la abundante bibliografía sobre este tema, destacaremos: Bhagwati, J.N., "Trade in Services and the Multilateral Trade Negotiations", *The World Bank Economic Review*, 1, 4, septiembre de 1987; ibídem, "International Trade in Services and Its Relevance for Economic Development", en Giardini, O., (ed.), "The Emerging Services Economy", Pergamon Press, Nueva York, 1987; Sampson, G. y R. Snape, "Identifying the Issues in Trade in Services", *The World Economy*, 8, 2, junio de 1985; Sapir, A., "North-South Issues in Trade in Services", *The World Economy*, 8, 1, marzo de 1985.

Apéndice (continuación)

En el comercio de bienes, el problema principal es, por tanto, la existencia o no de *barreras a su movilidad*. Es verdad que hay también un problema de libertad o no de *inversiones* en otro país, y, en general, de *movilidad de factores productivos*; pero se trata más bien de un caso complementario a la libertad de bienes: si ésta no es factible, son los factores los que se desplazan en busca del cliente⁵². Pero en el caso de los servicios, el problema es más complejo, porque implica tanto la *libertad de desplazamiento de los servicios producidos* (transmisión de datos por las vías de telecomunicación, por ejemplo), como la de *los factores productivos* (movilidad de los profesionales para prestar el servicio), la de *las inversiones* (la prestación de un servicio en otro país requiere una infraestructura adecuada) y la de *los propios clientes* (turistas, usuarios de servicios profesionales, etc.).

Y la vida real presenta aún más complicaciones. Los servicios se prestan, a menudo, *incorporados en bienes*, de modo que las barreras al comercio de éstos son también barreras a aquéllos. El *solape entre sectores* es muy frecuente (por ejemplo, el servicio de telecomunicaciones está inseparablemente unido al de la información que se envía, de modo que la barrera a ésta es también una barrera a aquél). Los servicios suelen estar mucho más *implicados con las inversiones* que los bienes: así, es frecuente exportar bienes sin base alguna en el otro país, pero es mucho más difícil prestar ciertos servicios (por ejemplo, de un médico) sin una inversión. Las limitaciones a la *movilidad de la mano de obra*, que pueden afectar muy poco a los bienes, pueden ser de gran importancia en los servicios⁵³. Los *monopolios estatales* son más relevantes en ciertos servicios que en la producción de bienes; por ello, las barreras pueden ser mucho más importantes.

Hasta el momento, el comercio internacional de servicios está sujeto a numerosas *barreras*, arancelarias o de otro tipo. Dejando de lado los *aranceles*⁵⁴, podemos agrupar de alguna manera las barreras no arancelarias en:

- a) *Barreras a la movilidad del servicio* (limitaciones de acceso al mercado, exigencia de compras locales, subsidios a los productores nacionales, política de compras del Gobierno, regulaciones, monopolios de Estado, estándares técnicos, impuestos, desprotección de la propiedad intelectual y de las patentes y marcas, importaciones en exclusiva, etc.).
- b) *Barreras a los movimientos de capital* (restricciones a las entradas o salidas de divisas, a la repatriación del capital o de los beneficios, etc.).
- c) *Barreras a los movimientos de la mano de obra* (permisos de trabajo, licencias, visados, impuestos de salida, etc.).

⁵² Esto no dejar de ser una simplificación, por supuesto.

⁵³ Y no sólo la mano de obra cualificada. Corea del Sur, por ejemplo, lleva a cabo un notable comercio de servicios de construcción, principalmente en países del Próximo Oriente y África, aportando incluso los peones.

⁵⁴ Muchos servicios no pasan por aduanas, ni es fácil computar su valor –por ejemplo, la información contenida en una base de datos– a efectos tarifarios. Por ello, son más importantes las barreras no arancelarias. De ahí que, por ejemplo, las reglamentaciones se utilizan frecuentemente para limitar la oferta extranjera –aunque la razón no siempre es proteccionista: si, por ejemplo, las empresas de seguros están sujetas a menores requisitos de reservas en otro país, pueden presentar una solvencia menor que las nacionales.

Apéndice (continuación)

- d) *Barreras al establecimiento de empresas* (limitaciones al derecho de establecimiento, imposición de socios nacionales, condiciones de acceso a los factores productivos nacionales, etc.)⁵⁵.

La polémica sobre la liberalización del comercio en servicios

Como hemos explicado, el actual debate sobre la liberalización de los servicios tiene lugar en el terreno político –pero también en el científico– entre dos posturas que podemos considerar extremas: la norteamericana y la del Grupo de los Diez, con la posición intermedia de la Comunidad Económica Europea.

La *postura norteamericana* se basa, primero, en un *argumento doctrinal*: el libre comercio es preferible a la protección, como regla general, por lo que todos los países –también los en vías de desarrollo– saldrán ganando con una mayor libertad en las transacciones internacionales en servicios. Entre otras razones, unos servicios desarrollados y baratos son un requisito básico para la producción competitiva de otros bienes y servicios, de modo que la protección puede limitar el propio mercado, perjudicar a otros sectores, frenar el progreso tecnológico, desaprovechar economías de escala, etc.

Pero en la postura norteamericana influyen sus *intereses nacionales*: garantizar la libertad de sus inversiones en otros países, aprovechar sus economías de escala en la producción de ciertos servicios⁵⁶, frenar el deterioro de su balanza comercial, etc.

Para apoyar sus demandas, Estados Unidos propone que la negociación tenga lugar dentro del GATT, utilizando la propia estructura de este organismo y sus antecedentes en la liberalización del comercio de bienes. Su enfoque es comprensivo, no selectivo. Y amenaza con utilizar el proteccionismo en el comercio de bienes como arma para obligar a los países en vías de desarrollo a liberalizar los servicios.

La propuesta norteamericana abarca dos puntos: avanzar en la negociación para aumentar en la *libertad de comercio*, y someter a los servicios a unos *principios multilaterales*, similares a los aplicados en el GATT, con reglas específicas para algunos sectores. Esos principios incluyen⁵⁷: a) mismo trato a los extranjeros que a los nacionales; b) las regulaciones no deben llevar consigo una discriminación contra los oferentes extranjeros; c) aplicación de la cláusula de nación más favorecida; d) acceso al mercado (derecho de establecimiento, temporal o definitivo,

⁵⁵ Véase un interesante inventario de algunos obstáculos al libre comercio en diversos sectores, en González-Torres, J., “Hacia la liberalización del comercio internacional de servicios”, *Información Comercial Española*, 620, abril de 1985.

⁵⁶ La existencia de una ventaja comparativa de los países avanzados en numerosos servicios parece indiscutible –sobre todo si se relacionan con tecnologías avanzadas–, aunque no faltan dudas al respecto. No obstante, hay campo para las ventajas de otros países, por ejemplo, en turismo y viajes, pero también en ingeniería y construcción (Corea del Sur), finanzas (Singapur, Hong Kong), diseño, etc.

⁵⁷ Cfr. Hindley, B., “La introducción de los servicios en el GATT”, *Información Comercial Española*, 646, junio de 1987.

Apéndice (continuación)

y derecho a la prestación de servicios en otro país)⁵⁸; e) transparencia⁵⁹; f) mínima distorsión en las regulaciones; g) proceso debido para la aplicación de salvaguardias (que no deben consistir en barreras no arancelarias), y h) mecanismo de solución de disputas.

Los *países en vías de desarrollo* tienen posturas diversas, por la misma variedad de sus circunstancias, pero, en general, se oponen a las pretensiones norteamericanas⁶⁰. En primer lugar, pretenden que el comercio de servicios *no se vincule al de bienes*, dentro del GATT, ni siquiera a efectos de las negociaciones⁶¹; de otro modo, los países industrializados podrían utilizar sus barreras en el comercio de bienes para forzar concesiones en los servicios. Como, además, el peso de los países en vías de desarrollo es menor en el GATT que, por ejemplo, en la UNCTAD, proponen también que sea éste el foro de discusión.

En segundo lugar, esgrimen el argumento de la *seguridad nacional* y la conservación de su *identidad cultural*, a la hora de impedir la liberalización de servicios de telecomunicaciones, transportes y finanzas, entre otros⁶².

Tercero, intentan proteger ciertos sectores de servicios con argumentos de *industria incipiente*, pues las ventajas comparativas, el avance tecnológico y las economías de escala de que disfrutaban los países avanzados harían inviable la producción nacional en los en vías de desarrollo⁶³.

Cuarto, se argumenta que la apertura a la prestación de servicios por extranjeros implicaría una *libertad de inmigración* que podría agravar las escasas oportunidades de empleo de la mano de obra local, sobre todo la cualificada.

Finalmente, ven con recelo la posible actuación de las *empresas multinacionales* en sus países, sin posibilidades de control o defensa en un entorno liberalizado.

La postura de la CEE no coincide plenamente con la norteamericana. Proponen formular un elenco de regulaciones *aceptables* y *no aceptables*, y *negociar sector por sector* la eliminación de estas últimas, a partir de la situación existente en la actualidad. Es probable que en esa actitud comunitaria influya la perspectiva del mercado único: un ajuste gradual, basado no en principios generales, sino en negociaciones sector por sector, daría tiempo a reorganizar el

⁵⁸ Incluye la libertad de inversiones y la movilidad de factores. Lo que Estados Unidos proponen es empezar discutiendo sólo el derecho a la prestación de servicios que no lleven consigo movilidad de mano de obra.

⁵⁹ La transparencia en el mercado de bienes consiste en transformar otras barreras en arancelarias, para facilitar su identificación y valoración. Esto resulta particularmente difícil en el caso de los servicios, como ya señalamos.

⁶⁰ Cfr. Mennes, L.B.M. y K.A. Koekkoek, "Los países en vías de desarrollo en la nueva ronda del GATT", *Información Comercial Española*, 646, junio de 1987.

⁶¹ En Punta del Este (Uruguay) se llegó a una solución de compromiso: las negociaciones tendrán lugar en la misma Ronda, pero cambiando la consideración de los negociadores.

⁶² En la discusión que nos ocupa no se pone en duda el derecho de los Estados a reglamentar la prestación de servicios dentro del país; simplemente se discute si el tratamiento dado a los oferentes extranjeros debe ser el mismo que a los nacionales o no.

⁶³ Por ejemplo, Brasil ha cerrado considerablemente a la competencia exterior su industria de ordenadores, incluida la importación de software, para conseguir una ventaja competitiva adquirida en este campo. Con todo, en este campo el proteccionismo es de dudosa eficacia si, como parece, la apertura a la innovación tecnológica y las economías de escala son importantes.

Apéndice (continuación)

mercado interno después de 1992, y poner al sector servicios europeo en condiciones de competir satisfactoriamente con Estados Unidos⁶⁴.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay prometen ser largas y laboriosas. Las posturas son muy enfrentadas, y contemplan numerosas situaciones especiales, intereses de grupos, obstáculos políticos, etc., por lo que el resultado final, pues, es, por ahora, incierto.

⁶⁴ Cfr. Peterson, J., "International Trade in Services: The Uruguay Round and Cultural and Information Services", *Quarterly Review*, National Westminster Bank, agosto de 1989.