

# La directiva Bolkestein

THOMAS FRITZ y RAOUL MARC JENNA (\*)  
*Attac-Madrid. España, octubre del 2004*

## I. Introducción

El Parlamento Europeo rechazó el pasado 24 de febrero una propuesta del Partido Popular Europeo que pedía que la Comisión y los estados miembros adoptaran “a la mayor brevedad” la Directiva Bolkestein para la liberalización de los servicios públicos. La votación fue de 269 votos contra, 242 a favor y 33 abstenciones.

El rechazo de la Directiva Bolkestein ha estado encabezado por los grupos Socialista y de Izquierda Unitaria Europea. Los sindicatos de la CES también se oponen a la Directiva, que lleva el nombre del antiguo comisario encargado del mercado interior. Pero el rechazo de la propuesta del PPE ha sido posible porque un sector importante de la derecha francesa en el Parlamento Europeo ha votado con la izquierda. Francia tiene aun importantes monopolios estatales en el sector servicios y en medio de la campaña sobre el Tratado Constitucional europeo la mayoría de las fuerzas políticas y los sindicatos se han posicionado contra la Directiva.

El objetivo de esta directiva consiste en “establecer un marco jurídico que suprima los obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestatarios de servicios y a la libre circulación de los servicios entre los Estados miembros”. La principal crítica es que la directiva introduce el “principio de país de origen”, que no es sino una incitación legal a las deslocalizaciones hacia aquellos países de la Unión donde reinan los mínimos sociales, fiscales o ambientales y donde la protección de los consumidores es menor. Si se aprueba, se podrían crear empresas con una sede social más o menos fantasmagórica y que desde un simple apartado de correos puedan

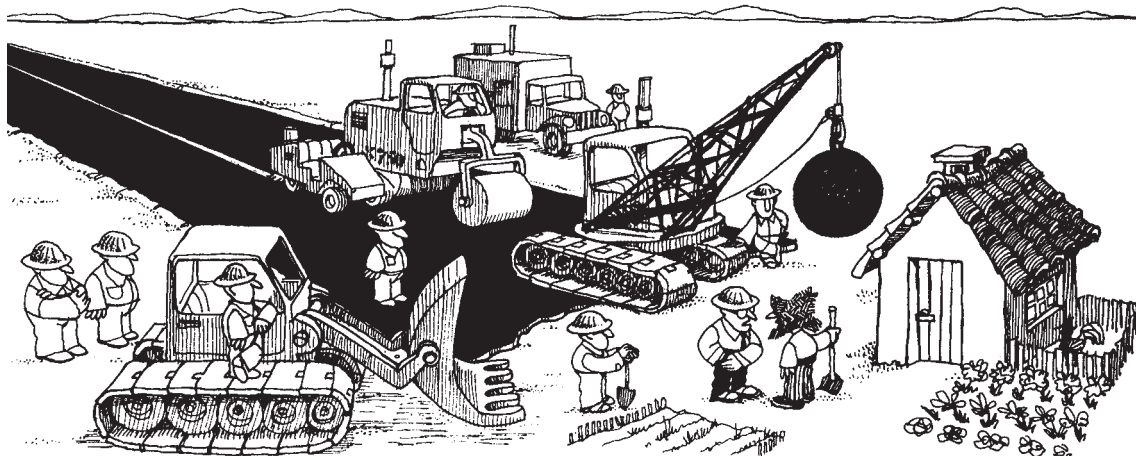
(\*) El texto completo de la directiva se puede encontrar en ([http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/services/services/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/services/services/index.htm)). Artículo elaborado a partir de los informes de **Thomas Fritz**, de Attac Alemania, y de **Raoul Marc Jenna**, de Oxfam Bélgica y URFIG Francia.

intervenir en toda la Unión. Una subcontrata polaca, con trabajadores polacos o franceses contratados en Polonia, pero trabajando en España se regiría por las leyes laborales y mercantiles polacas. Todo ello, naturalmente, en la lógica del Tratado Constitucional europeo, que especifica que la responsabilidad de las políticas sociales corresponde exclusivamente a los estados miembros.

Con esta directiva y otras similares, la CE está estableciendo las bases jurídicas para dismantelar el estado social a lo largo y ancho de la Unión Europea, convirtiendo sus políticas de privatización en Directivas de Bruselas. E incluso han logrado instaurar oficialmente su política neoliberal en la Constitución Europea que ahora debe ser ratificada. La Directiva como tal, que se enmarca en los objetivos de la Cumbre de Lisboa según los cuales la Unión Europea debe convertirse en la “economía más competitiva y dinámica del mundo, basada en el conocimiento, antes del 2010”. Nadie menciona el precio que habrá que pagar para lograr ese objetivo: la desregulación total

## II. Ámbito de la directiva

Puesto que el sector de servicios supone ahora alrededor del 70% del Producto Nacional Bruto y del empleo en la mayoría de los EM de la UE, la abolición de los obstáculos legales existentes a la libertad de establecimiento y a la libertad de la circulación de servicios entre los EM forma el núcleo de la propuesta. Como dijo Bolkestein, “Algunas de las restricciones nacionales son arcaicas, abiertamente engorrosas y violan la legislación de la UE. Simplemente tienen que desaparecer”; aunque esos “obstáculos” sean a menudo las disposiciones que las autoridades públicas adoptan para garantizar que se mantiene o consigue: un mejor suministro de servicios desde el punto de vista de la mejor administración del dinero público, el acceso universal a los servicios, la garantía de calidad de los servicios suministrados, leyes laborales y



relativas a los honorarios, regulación de las comunicaciones comerciales, etc, a fin de que la enorme industria de los servicios no se convierta en una jungla en la que la competitividad más despiadada se enseñoree de ella.

El ámbito de la Directiva Bolkestein abarca todos los servicios considerados “actividades económicas”. El criterio esencial para una actividad económica es el de que “normalmente se haga a cambio de una remuneración”, aunque dicha remuneración no la deba pagar necesariamente el destinatario del servicio, pudiendo ser el Estado quien la pague mediante la forma de subvención.

Un memorando de la Comisión emitido sólo en inglés, establece una lista no exhaustiva de los servicios que contiene la directiva, que van desde los legales hasta profesiones como fontanería y carpintería, construcción, distribución, turismo, transporte, sanidad, cobertura sanitaria, medioambiente, arquitectura, cultura y cazatalentos. De acuerdo con la directiva, sólo las actividades específicas en los ámbitos de los servicios financieros, de las comunicaciones electrónicas y de los servicios de transportes están explícitamente excluidas, porque ya habían sido desreguladas por otros instrumentos de la UE, aunque las normativas de esta directiva se acumularán a las ya existentes, haciéndolas aún más rígidas. Tampoco se libran los servicios de interés general ni otras funciones soberanas, y ello pese a que el criterio de provisión de servicio “a cambio de remuneración” establecido por el enunciado sugiere lo contrario,

puesto que el acceso a una amplia variedad de servicios públicos requiere el pago de alguna contribución o tasa y lo mismo se aplica a las instituciones que trabajan por el bien común, desde los suministradores de servicios voluntarios de bienestar social a los organismos de inspección técnica. Las únicas actividades que pueden excluirse con cierta certeza son las que carecen totalmente de remuneración (por ejemplo los servicios suministrados gratuitamente por asociaciones que están financiadas por suscripciones y donaciones de los miembros).

Además, la Comisión está ignorando el debate que se desarrolla en paralelo sobre servicios de interés general en la UE, que se inició con el Libro Verde. Algunos sindicatos y el Comité Económico y Social Europeo han estado invocando un acuerdo marco que excluya en lo posible ciertos servicios de interés general de la normativa europea de la competencia. En consecuencia, mientras que la disputa sobre los servicios de interés general está todavía lejos de resolverse, la Comisión intenta por una vía paralela que se apruebe la directiva Bolkestein, y que, sobre la base del criterio de remuneración, todos los servicios de interés general pudieran ser incluidos por la fuerza en el ámbito del mercado interior, incluso la altamente controvertida cuestión del suministro de agua (para la cual la Directiva prevé únicamente la derogación del principio del país de origen y no la excluye de su ámbito).

### III. Libertad de establecimiento

Con el objetivo de facilitar la libertad de establecimiento, los Estados restringirán las condiciones de autorización exigidas para la prestación de los servicios y solamente en ciertas circunstancias se podrán pedir autorizaciones, siempre que no sean discriminatorias, estén justificadas objetivamente por razones de interés general y sean proporcionadas (no se puede pedir una autorización si el objetivo puede lograrse mediante una "medida menos restrictiva"; por ejemplo mediante controles a "posteriori"). Además deben ser específicas y no ambiguas, objetivas, y dadas a conocer con la suficiente antelación. Los suministradores privados podrán recurrir legalmente si las autoridades públicas no respetan las restricciones fijadas para las condiciones de establecimiento.

#### *Requisitos prohibidos*

Los Estados ya no tendrán capacidad de formular las siguientes requisitos, que quedarían prohibidos:

- de nacionalidad para los prestadores, sus empleados, las personas que posean el capital y los miembros de la dirección y control;
- el que estas personas establezcan su residencia donde la compañía tiene su sede;
- subordinación de la autorización de establecimiento a la prueba de que existe una necesidad económica o una demanda del mercado del servicio en cuestión;
- subordinación de la autorización de establecimiento a la evaluación de los efectos económicos potenciales de la actividad en cuestión;
- subordinación de la autorización de establecimiento a la adecuación de la actividad de que se trate a los objetivos económicos de las autoridades públicas.
- que se constituya o se participe en una garantía financiera o que se suscriba un seguro por el prestador o por una agencia suya establecida en el territorio nacional en el que se realiza el servicio;
- certificado de haber realizado la actividad durante un período mínimo de tiempo o de haberse registrado como empresa; pedir un

establecimiento principal en lugar de una filial o delegación en su territorio;

-prohibir a los proveedores de servicios que tengan un establecimiento o que estén registrados en más de un EM.

Sólo con estas medidas se producirá probablemente una avalancha de reinstalaciones en la UE. Las pequeñas y medianas empresas se unirán al éxodo masivo encabezado por las grandes compañías hacia las localizaciones más favorables con las exigencias menos exigentes, para beneficiarse de los distintos niveles de regulación existentes en la UE. Aunque hasta ahora la principal razón de esta iniciativa era la evasión fiscal, la Directiva Bolkestein crea gran número de otros motivos, por ejemplo eludir estándares de medio ambiente, laborales, de salud y seguridad, así como requisitos relativos a las calificaciones y acuerdos salariales colectivos para la actividad empresarial en cuestión.

#### *Evaluación mutua de requisitos*

Además de la lista de requisitos prohibidos, la directiva incluye otro abanico de medidas extremadamente delicadas que los EM deben someter a una rígida evaluación mutua, y que si se consideran inapropiadas, deben cambiarse o ser derogadas:

- limitaciones cuantitativas o territoriales basadas en la población o en una distancia geográfica mínima;
- obligación de establecerse según determinada forma legal (persona jurídica, empresa personal, entidad sin ánimo de lucro, empresas de propiedad exclusiva de personas físicas);
- requisitos relativos a la propiedad de capital;
- obligación para determinadas actividades de poseer un capital mínimo;
- disponer de una calificación personal para tener capital social o dirigir determinadas empresas;
- obligación de un número mínimo de empleados;
- prohibiciones y obligaciones relativas a la venta por debajo del coste y a las rebajas;

-obligación para un prestador de permitir el acceso a determinados servicios proporcionados por otro prestador;

-obligación para el prestador de proporcionar otros servicios específicos;

-fijar tarifas máximas y/o mínimas a las que debe adaptarse el suministrador.

#### IV. Libre circulación de servicios

##### *Principio del país de origen*

El “principio del país de origen” radicaliza la normativa relativa a la libertad de establecimiento descrita anteriormente, poniendo en juego un nuevo tipo de desregulación. De acuerdo con este principio, los EM deben garantizar que los “proveedores están sometidos solamente a las normativas nacionales de su EM de origen”. Consecuentemente, las autoridades del país donde se proveen los servicios no pueden en ningún caso aplicar supervisión alguna: sólo lo puede hacer el país de origen. También se establece que el “EM de origen será responsable de supervisar al suministrador y los servicios que provea, incluidos los servicios suministrados en otro EM” y que el EM de origen deberá comunicar al EM de acogida las condiciones de empleo y trabajo del personal desplazado, para que éste pueda actuar contra el prestador del servicio en caso de incumplimiento de las mismas.



¿Pero por qué el país de origen puede tener el menor interés en supervisar las actividades empresariales en el extranjero de compañías registradas en ese país? ¿Por qué poner trabas a sus oportunidades de hacer negocios si éstos incrementarán su balanza comercial? ¿Disponen realmente las autoridades de los recursos financieros y humanos necesarios para realizar estas tareas adicionales? Y, por último, pero no en importancia, ¿cómo puede haber una supervisión eficiente si el país de origen carece de potestad para realizar controles “in situ” en el país donde se suministran los servicios?. Así, los estándares del país donde se ejercen las actividades se aplicarían sólo a las empresas locales y ya no a todas las otras que tienen oficinas registradas en otros Estados Miembros o que las han trasladado para burlar severos requisitos locales, y el derecho aplicable variaría según la persona o la empresa, dependiendo de qué país procediese el suministrador de servicios. De este modo los sistemas jurídicos nacionales de cada Estado Miembro entrarían en competencia directa unos con otros. En consecuencia, el principio del país de origen provocaría una implacable espiral descendente en relación con los estándares y las normas.

##### *Calidad de los servicios*

Mientras que la Comisión está contribuyendo por una parte a erosionar la calidad de los estándares “obligatorios” (garantizados por organismos públicos) está promoviendo por otra parte, procedimientos “voluntarios”, alentando a los suministradores de servicios a que “actúen sobre una base voluntaria para garantizar la calidad del suministro de servicios”. El Comisario Bolkestein está haciendo en consecuencia todo lo que puede para erradicar los criterios de calidad obligatoria y dar a las empresas el derecho de decidir sus propios estándares, basados en certificaciones de organismos privados y códigos de conducta propios de la empresa.

##### *Salarios basura y fraude a la seguridad social*

Las posteriores prohibiciones que se desprenden del principio del país de origen hacen que la identificación de los prestadores



de servicios que están operando en determinado país sea prácticamente imposible. El resultado de ello es que cualquier empresa que tenga un domicilio registrado oficialmente fuera del país en el que proporciona el servicio pueda actuar sin supervisión alguna. No tendrá que acatar la legalidad del país en el que proporciona el servicio, ni siquiera la normativa que regula el empleo, abarcando tanto al reclutamiento de los mandos en el país de acogida como al de los trabajadores de otros EM o de terceros países. Estos últimos podrán ser desplazados a otros EM sin ningún tipo de control preventivo, comprometiéndose únicamente el país de origen a readmitirlos posteriormente.

El objetivo de la Comisión es reducir drásticamente los costes laborales, y al prohibir las provisiones relativas a acuerdos contractuales entre el prestador del servicio y el receptor del mismo que eviten o restrinjan que este servicio sea prestado por autónomos, allana el camino a las "aparentes" formas de trabajo autónomo y salarios basura en la adjudicación de contratos, obviando la escala salarial. Así, la Comisión pone en bandeja las cosas a los empresarios que hacen dinero mediante fraudes a la seguridad social, al prohibir al país en donde se proporciona el servicio mantener y conservar documentos laborales. Como no se puede solicitar estos importantes documentos en el país en donde se ejerce la actividad, y ante las dificultades de supervisión del país de origen, los empre-

sarios pueden actuar durante largos periodos sin abonar las contribuciones a la seguridad social.

#### *Liberalización del mercado interior*

Para entender las implicaciones que sobre la liberalización del mercado interior puede suponer la entrada en vigor del principio del país de origen, es necesario considerar la entrada de diez nuevos Estados miembros cuya legislación social, fiscal y medioambiental no es tan rigurosa como en la UE de los 15. Cuando sea favorable a los intereses de la empresa privada, la directiva propone sustituir armonización por "el principio del país de origen". De hecho, esto es una incitación a la relocalización de negocios en países cuyos estándares legales sociales, fiscales y medioambientales sean lo más laxos posible. El resultado de ello será una nueva ley en Europa, un fenómeno masivo, que ejercerá una presión considerable a la baja sobre los Estados que mejor protección dan con sus leyes sociales, fiscales y medioambientales.

Es muy posible, además, que el principio del país de origen en su forma más radical contradiga el artículo 50 del tratado de la UE, que establece que, mientras un prestador de servicio puede temporalmente realizar actividades en otro Estado, sólo puede prestarlo según las condiciones que impone el Estado a sus propios residentes.

### *Agresión a los sistemas de atención sanitaria*

Aunque el Tratado de la UE confirma que las acciones comunitarias deben respetar por completo las competencias de los Estados miembros para la organización y dispensación de servicios sanitarios, la Directiva propuesta afecta concretamente al hecho de asumir los costes sanitarios, ya que si un prestador de servicios de sanidad del EM de origen quiere establecer su negocio en otro EM de acogida, este último no puede someter la autorización para establecerse a la asunción de los costos sanitarios por el prestador del estado de origen, de acuerdo con el sistema sanitario del estado de acogida. Un prestador de sanidad que está establecido en determinado país no está obligado a acatar el sistema de la seguridad social (por ejemplo, el sistema nacional de salud) del país en el que se ha instalado. Esto es un intento deliberado de la CE de privar a los Estados de cualquier forma de control de la política sanitaria. Con ello, la Comisión viola el principio de subsidiariedad del Tratado de la UE mencionado anteriormente, siendo otro intento de modificar el Tratado mediante una Directiva que forma parte del secreto plan para expandir la influencia de la CE en los sistemas de salud.

Varias disposiciones de la Directiva afectan a la organización del sistema de seguridad social: las restricciones sobre mecanismos de control cuantitativo afectan al máximo número de cirujanos y farmacéuticos que deben ser autorizados; las restricciones sobre establecimiento de tarifas mínimas y/o máximas afectan a la escala de sueldos acordados entre los médicos y la seguridad social o al precio de los productos farmacéuticos. Finalmente, debido a la ausencia de supervisión para el ejercicio de una actividad, se impide cualquier forma de planificación o control y la puesta en práctica de estándares relativos a calidad y calificación profesional.

Además, se promueve solamente la movilidad de los pacientes en lo que respecta al

reembolso de costes, pero la cantidad de estos costes y las implicaciones de la seguridad social no aparecen, y la diferencia entre el coste del tratamiento en el extranjero y la cantidad reembolsada por la seguridad social nacional puede ser enorme, favoreciendo esto a los prestadores de servicios y perjudicando a los enfermos menos solventes.

### **V. Impacto de la directiva**

Las disposiciones de la directiva Bolkestein sobre libertad de establecimiento y de circulación de los servicios desencadenarán una espiral de recortes de la protección social y en los estándares de calidad. Las disposiciones que no puedan ser reducidas por evaluación mutua serán socavadas por la entrada de empresas fantasma. Aumentará la aplicación de los estándares más bajos en toda la UE.

La competencia feroz será una regla en todas partes. Los servicios públicos y los de interés general sufrirán cada vez más presión para someterse a las reglas de la competencia y ser privatizados— al quedar los Estados privados del derecho a tomar decisiones políticas relativas a la educación, sanidad, cultura, y al derecho de libre acceso universal a los servicios — salvándose únicamente los que estén proporcionados directamente y libres de cargas por las autoridades públicas. Si los sistemas de seguridad social se modifican con esta directiva, los mecanismos de redistribución social centrales sufrirán una grave crisis.

El principio del país de origen provocará la desvertebración y el desmantelamiento del mercado laboral: así, si una empresa polaca decide despedir en Francia a trabajadores polacos (o de otro EM, o incluso de fuera de la UE, contratados en Polonia), por ejemplo, no tendrá que solicitar el visto bueno de las autoridades francesas, puesto que las autoridades polacas lo autorizan y esos trabajadores se regulan por la legislación de Polonia, siendo además los salarios y las condiciones de trabajo los del país de origen.