



*Subdirección General de Comercio Internacional de Servicios y Comercio Digital**

TENDENCIAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL DE SERVICIOS

Beneficios económicos de los nuevos compromisos plurilaterales en reglamentación nacional

Este trabajo presenta una panorámica general sobre el comercio internacional de servicios, sus implicaciones, repercusiones y trascendencia, y ejemplifica los desarrollos llevados a cabo en las últimas décadas en pos de su liberalización y regularización.

Un repaso por las diferentes iniciativas y avances que, tanto en el ámbito multilateral como plurilateral, han tenido lugar recientemente, da paso al desarrollo profundo de la denominada «Iniciativa plurilateral sobre reglamentación nacional de los servicios», una de las iniciativas que, dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), más éxito han tenido tras la última Conferencia Ministerial (CM11), y cuyos beneficios para las empresas proveedoras de servicios se estiman en 135.000 millones de dólares.

Palabras clave: comercio, servicios, GATS, reglamentación nacional.

Clasificación JEL: F13, F15, F42.

1. El comercio internacional de servicios, situación a nivel internacional y tendencias

En el contexto económico, un *servicio* es una actividad que transforma las características de los objetos de consumo, o que facilita el intercambio de productos físicos, de activos financieros o de otros servicios (World Trade Organization [WTO], 2010). Esta definición de

servicios cubre un muy amplio rango de actividades como transporte, telecomunicaciones, servicios informáticos, ingeniería, servicios financieros, distribución comercial al por mayor y al por menor, turismo y hostelería, servicios inmobiliarios, sanidad y educación, servicios audiovisuales y entretenimiento, servicios de ayuda doméstica... De forma paralela al desarrollo de las telecomunicaciones y al abaratamiento del transporte internacional, se ha producido en las últimas décadas y en todo el mundo un aumento sostenido de la importancia de los servicios en la creación de valor añadido, hasta convertirse en el principal componente en la gran mayoría de las economías mundiales. Al mismo tiempo, la proporción ▷

* Secretaría de Estado de Comercio.

Este artículo ha sido elaborado por: Marta Alzás de la Fuente, Marta Parra Arribas, Marta Pérez-Olleros Escandell, Berta Castro Valdés, Miguel Fabián Salazar, Alberto González del Tánago, Marta Esteve Arenaza y María Aparici González.

Versión de mayo de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3146.7382>

de trabajadores empleados en el sector servicios ha aumentado hasta representar la mitad del empleo total a nivel mundial (The World Bank Group, 2021), y cifras de entre 2/3 y 3/4 de la población activa en economías desarrolladas. En el caso concreto de España, la Contabilidad Nacional y los datos por ramas de actividad del Instituto Nacional de Estadística (INE) reflejan que el sector servicios es el más importante de nuestra economía, representando el 73% del PIB y el 70% de los trabajadores activos¹. A pesar de todo ello, el valor cuantificado del comercio internacional de mercancías es ligeramente superior a tres veces el valor cuantificado del comercio internacional de servicios (WTO, s.f.).

En contraposición con esta predominancia del comercio de mercancías sobre el de servicios en términos de valor total, es preciso señalar que el comercio de servicios experimentó un crecimiento superior al de mercancías en los últimos lustros (WTO, 2019) y hasta el inicio de la pandemia de COVID-19. Tras la fuerte caída de todas las formas de comercio internacional que tuvo lugar en 2020, la recuperación del comercio de mercancías ha sido más rápida que la del comercio de servicios, que continuó en 2021 por debajo del nivel anterior (WTO, 2021b). Como resultado de las restricciones a la movilidad que han afectado y continúan afectado a la mayoría de las economías mundiales, la provisión de servicios que requiere del desplazamiento de personas se ha visto especialmente afectada, y ello ha repercutido fuertemente en el relativo retraso de la recuperación del comercio internacional de servicios.

Para comprender mejor la situación del comercio internacional de servicios es preciso

tener en cuenta que su cuantificación enfrenta obstáculos propios que no concurren en el comercio de mercancías. Asimismo, es necesario introducir la clasificación del comercio de servicios que articula el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), uno de los pilares del sistema jurídico de la OMC. En el primer artículo del GATS se definen cuatro modos de provisión de servicios a nivel internacional. En el modo 1, el servicio se presta sin desplazamiento físico ni del prestador del servicio ni del consumidor. Esto es, de manera «transfronteriza». En el modo 2, el consumidor del servicio se desplaza al lugar de residencia del prestador. En el modo 3, el servicio se presta en el territorio de residencia del consumidor a través de alguna forma de presencia comercial. En el modo 4, el servicio se presta mediante el desplazamiento de personas físicas que proveen el servicio en el territorio de residencia del consumidor.

Considerando lo anterior, encontramos que algunos de estos obstáculos de medición tienen su origen en la propia definición del comercio de servicios, mientras que otros resultan de las dificultades técnicas intrínsecas a la detección y medición de la prestación del servicio y el correspondiente flujo financiero asociado. Un ejemplo del primer tipo de obstáculo concierne a la prestación de servicios en modo 3. Esto es, aquellos servicios que se prestan por medio de algún tipo de presencia comercial en el país donde reside el beneficiario del servicio. En el marco de las estadísticas de la balanza de pagos, los servicios prestados por una entidad residente en el país de destino de la prestación no se consideran comercio internacional y por ello no se computan en las estadísticas de balanza de pagos. Sin embargo, desde el punto de vista económico, se trata de una exportación de servicios y, de hecho, se trata del ▷

¹ Clasificando a los parados que dejaron su empleo en los últimos doce meses por el sector económico que tenían con anterioridad.

CUADRO 1
COMPARATIVA DEL VOLUMEN DE COMERCIO DE MERCANCÍAS Y SERVICIOS
 (En billones de USD)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mercancías	16,6	16	17,75	19,6	19	17,6
Servicios	5	5,1	5,5	6,1	6,2	5

Fuente: WTO Stats (19 de abril de 2022).

modo de provisión que representa el mayor valor económico a nivel mundial. Para tratar de valorar el comercio de servicios en este modo de provisión se han desarrollado otros instrumentos estadísticos como el Foreign Affiliates Trade Statistics (FATS) que elabora EUROSTAT, que tiene por objetivo cuantificar la actividad de entidades residentes en un territorio, pero controladas por personas o sociedades extranjeras.

Los problemas de medición del comercio internacional de servicios aparecen también en otros modos de provisión y son resultado de las dificultades técnicas intrínsecas a la medición. Consideremos el caso del modo 2 como ejemplo. Cabe imaginar a un turista que consume productos y servicios en el extranjero: a partir de datos sobre pagos en el extranjero, ¿cómo separar el coste de las prestaciones de servicios del coste de los bienes consumidos? Otro posible ejemplo concierne la prestación de servicios en modo 4. En este contexto, los prestadores de servicios se desplazan al país donde se consumirá el servicio por una duración indeterminada, que puede extenderse incluso varios años. En este contexto, el prestador de servicios puede convertirse en residente legal del país de destino, incluso recibir allí la contraprestación monetaria: en esta situación, ¿cómo distinguir una exportación de servicios a partir de datos sobre pagos y transferencias bancarias internas dentro del país de destino?

En las últimas décadas, han tenido lugar varias tendencias transformadoras del comercio internacional de servicios. En primer lugar, se

ha intensificado el llamado fenómeno de la «servitización», facilitado por avances en las telecomunicaciones y las tecnologías de la información. Un ejemplo: una empresa que fabrica y vende motores de aeronaves transforma su modelo de negocio hacia un servicio de alquiler de motores en el que los consumidores pagan una cantidad que depende de las horas de vuelo. El antiguo fabricante de motores es ahora un prestador de servicios de alquiler, mantenimiento y reparación. En definitiva, lo que antes era comercio de mercancías se convierte en comercio internacional de servicios y se encuentra sujeto a un marco regulatorio distinto y a menudo más complejo. El comercio internacional de servicios no es ajeno tampoco a otras tendencias de largo plazo como el aumento secular de los precios relativos de los servicios respecto a los bienes, ni tampoco a la transformación de servicios previamente no comercializables internacionalmente en servicios que sí pueden serlo (¿era posible en los años 50 del siglo xx externalizar la llevanza de la contabilidad empresarial de una gran empresa a un país distinto del lugar donde radica la sede?).

Tomando en consideración los aspectos anteriormente relatados, ¿cuáles son los principales retos que enfrenta y enfrentará en el futuro el comercio de servicios a la hora de seguir creciendo en valor económico y peso en el comercio internacional? El primero y quizás más relevante sea el regulatorio: hiperregulación, costes administrativos de cumplimiento, *over-compliance*, enorme variedad de entornos normativos, problemas de transparencia... ▷

Es aquí donde podrán jugar un papel relevante algunas de las iniciativas en el seno de la OMC que se introducirán a continuación. Otro reto de especial gravedad es común al comercio de mercancías: las pulsiones proteccionistas crecientes se unen a las tensiones militares y políticas a nivel global y amenazan con consolidar bloques comerciales más estancos y menos permeables al comercio internacional. Existen también otros elementos de tensión a nivel sectorial, como el posible fin de la moratoria sobre los aranceles a las transmisiones electrónicas, las crecientes restricciones a los flujos de datos, las sanciones comerciales, o las restricciones a la movilidad de personas físicas con origen en la pandemia de la COVID-19.

2. Compromisos a nivel plurilateral y multilateral, principales negociaciones

2.1. Compromisos multilaterales: el GATS

Las transformaciones tecnológicas y regulatorias en las últimas décadas del siglo xx provocaron un cambio estructural, a raíz del cual se puso de manifiesto la necesidad de regular los servicios en acuerdos comerciales. El primer acuerdo, que ha servido de marco para los siguientes, fue el ya mencionado GATS, en vigor desde 1995, en el marco de la OMC. Este es el primer y único acuerdo de carácter multilateral en cuanto a comercio internacional de servicios que establece los principios y normas del mismo y cuyo principal objetivo es el de liberalizar la prestación de servicios de forma progresiva mediante rondas de negociación.

Así, el acuerdo promueve el comercio internacional de servicios con base en:

- Un aumento de la transparencia: cada país acuerda una serie de compromisos de liberalización, lo cual permite conocer al resto de actores, de forma pública, cuales son las barreras al comercio de servicios para una determinada economía.
- Un marco común de regulación: todos los países siguen el mismo esquema en GATS, lo cual facilita la comparativa entre los mismos.
- Y, como ya se ha mencionado, una liberalización progresiva.

Las obligaciones generales de liberalización contenidas en el GATS no implican liberalizar totalmente todos los sectores y modos, sino que el grado de liberalización es voluntario. Es más, aunque el GATS aplica a casi todos los sectores de servicios, quedan excluidos del mismo los servicios relativos a derechos de tráfico aéreo y los prestados en el ejercicio de una autoridad gubernamental.

La liberalización se consigue mediante la eliminación de obstáculos al comercio. Para ello, los países elaboran listas de compromisos específicos en materia de acceso al mercado y trato nacional donde enumeran los sectores que pretenden liberalizar. Para cada sector y cada modo de suministro, los países establecen compromisos de distinto grado, pudiendo liberalizarlos completamente, establecer restricciones concretas o mantener la libertad para implementar cualquier medida que contradiga las obligaciones generales.

En cuanto a acceso al mercado, salvo lo contenido en compromisos específicos, los países no pueden imponer restricciones al número de proveedores o personas que proveen un servicio, al valor de las transacciones o los activos, al número de operaciones o cantidad de producción, ni al tipo de entidad legal o ▷

porcentaje de participación de capital extranjero en el comercio de servicios.

Además, deben respetar el principio de trato nacional y, salvo lo contenido en compromisos específicos, no deberán tomar medidas que discriminen a los proveedores de servicios por razón de nacionalidad.

Otro de los principios recogidos en el acuerdo, y que deben de respetar los países firmantes del GATS, es el de nación más favorecida (NMF), es decir, cualquier ventaja que se haya concedido a un país debe extenderse automáticamente a todos los demás países, aunque se pueden incluir excepciones por sector o por país en listas con este fin.

El principal beneficio derivado del GATS, pese a que no obliga a adquirir compromisos, es la mejora de la transparencia, además de servir como herramienta de disuasión para que los países no reviertan su nivel de liberalización, ya que esto requeriría hacer concesiones en otras áreas. Aun así, pueden aplicar excepciones; por ejemplo, las basadas en razones de seguridad nacional, moral pública o crisis de balanza de pagos.

2.2. Principales negociaciones comerciales plurilaterales y bilaterales con terceros países

El comercio mundial de servicios se concentra principalmente en las economías más avanzadas. La Unión Europea es uno de los principales bloques comerciales del mundo en materia de servicios. A ella se suman otras economías desarrolladas, como América del Norte (especialmente Estados Unidos y Canadá) y Australia, aunque conviene mencionar la fuerza que están adquiriendo países como China, India y Brasil en este sector.

Como se ha visto, la Unión Europea se rige por el GATS en su relación con los demás miembros de la OMC. En este aspecto, todos los Estados miembros de la UE son, a su vez, miembros de la OMC, pero no actúan de manera independiente en el seno de esta organización, sino que lo hacen en bloque y a una sola voz por considerarse política comercial, tal y como queda estipulado en el marco de reparto de competencias exclusivas de la Unión Europea.

Sin embargo, es necesario recordar que el GATS permite firmar otros acuerdos de liberalización de servicios, tanto bilaterales como plurilaterales. Estos pueden ir más allá del nivel de liberalización comprometido en el GATS, sin necesidad de extender esas ventajas al resto de miembros de la OMC, siempre que cubran los cuatro modos de suministro, tengan una cobertura sectorial sustancial, eliminen toda o prácticamente toda discriminación entre los participantes y no creen nuevas barreras para terceros países. Por lo tanto, la Unión Europea se rige por el GATS en su relación con los miembros de la OMC, siempre que no tenga firmados acuerdos comerciales preferenciales.

La primera revisión del GATS tuvo lugar a los cinco años de su entrada en vigor. Sin embargo, la paralización de las negociaciones a nivel multilateral llevó, en 2013, al inicio de una nueva iniciativa plurilateral por parte de cincuenta países, incluida la UE, para la conclusión de un Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TiSA, por sus siglas en inglés) a partir del GATS con un amplio alcance en cuanto a sectores. Sin embargo, y pese a las numerosas rondas de negociación que tuvieron lugar, en la actualidad estas negociaciones están paralizadas.

En cuanto a las relaciones comerciales entre la Unión Europea y terceros países, el bloque comunitario se sirve de sus acuerdos ▷

bilaterales para facilitar la prestación de servicios europeos en terceros países, y viceversa. Las negociaciones de acuerdos de libre comercio (ALC) se desarrollan con base en unos valores europeos que pretenden ser trasladados a los países con los que se concluyen dichos acuerdos. Los ALC buscan lograr una liberalización de todos los modos de suministro, facilitando el acceso y el establecimiento de empresas y profesionales, así como el movimiento de personas físicas.

Durante las negociaciones de los acuerdos bilaterales con terceros países o bloques económicos, tanto la UE como el tercer país presentan una lista con aquellos sectores dentro de los servicios que están dispuestos a liberalizar, siempre basándose en las listas de compromisos presentadas en el seno del GATS.

Las negociaciones en torno a los servicios suelen centrarse en sectores tan variados como los servicios financieros, el comercio digital, las telecomunicaciones, el transporte aéreo o marítimo y el movimiento temporal de personas físicas altamente cualificadas, entre otros.

Asimismo, los acuerdos comerciales bilaterales de la Unión Europea incluyen dos obligaciones adicionales a las del GATS: los requisitos de desempeño y las medidas relativas a consejos de administración y altos directivos. Estas obligaciones, como las de trato nacional y acceso a mercado, están limitadas por las excepciones específicas de cada Estado.

En cuanto a requisitos de desempeño, los firmantes se comprometen a no exigir a proveedores de la otra parte ciertos requisitos para establecerse u operar en el territorio. Estos requisitos incluyen, entre otros: exportar un cierto porcentaje de servicios, conseguir un porcentaje mínimo de contenido doméstico, transferir forzosamente tecnología o llevar a cabo un cierto nivel de investigación y desarrollo en el país.

En cuanto a los consejos de administración y altos directivos, los acuerdos prohíben (sujeto a las listas negativas) la exigencia de que un cierto número de miembros hayan de ser nacionales del país.

Los acuerdos bilaterales más recientes de la Unión Europea incluyen provisiones con compromisos en materias como medioambiente, derechos humanos o derechos laborales. En dichas provisiones, se pone énfasis en el cumplimiento de compromisos adquiridos por las partes en acuerdos multilaterales o de estándares fijados por organizaciones internacionales.

Finalmente, uno de los ámbitos de discusión actual en materia de acuerdos de comercio de servicios es el relacionado con las disposiciones asociadas al flujo de datos y las transacciones digitales. Así, países como EE. UU. o Japón son más liberales en este ámbito. La UE considera la protección de los datos personales como un derecho fundamental, y busca una posición equilibrada que evite barreras proteccionistas discriminatorias y requisitos de localización injustificados pero que al mismo tiempo establezca salvaguardas para la protección de los datos personales y también para que los Estados puedan someter las transacciones digitales a una regulación adecuada.

3. La iniciativa de reglamentación nacional y sus beneficios para las empresas

3.1. La necesidad de normas sobre reglamentación nacional de los servicios

A pesar de la indudable importancia de los servicios en el comercio nacional e internacional, se estima que los costes comerciales ▷

asociados son elevadísimos, de aproximadamente el doble a los asociados al comercio de mercancías.

Es la propia comunidad empresarial la que ha señalado en múltiples ocasiones la necesidad de llegar a unos compromisos internacionales que amortigüen, unifiquen y hagan accesibles las diferentes normativas que dificultan el acceso al sector servicios.

Uno de los mayores obstáculos a los que se enfrentan los proveedores de servicios a la hora de acceder a un mercado extranjero es, precisamente, la obtención de una licencia para prestar su servicio, encontrando opacidad en los requisitos que deben cumplir para su obtención; incertidumbre sobre los tiempos de procesamiento de las solicitudes; presentación de la documentación en papel, sin posibilidad de tramitación electrónica, especialmente tedioso para proveedores aún no establecidos en el país; así como demasiada burocracia en general, que desincentiva y desalienta el acceso a otros mercados en este sector.

Por todo ello, las empresas, tanto de países desarrollados (PD) como de países en desarrollo (PED), llevan años solicitando un marco regulatorio en este ámbito que aporte transparencia, predictibilidad y confianza a los suministradores a la hora de exportar sus servicios.

3.2. La iniciativa

La 11.^a Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Buenos Aires en diciembre de 2017, si bien obtuvo escasos resultados, permitió que un grupo de 59 miembros OMC suscribieran una declaración en la que manifestaban su intención de avanzar en estas cuestiones bajo

un nuevo enfoque denominado «vía multilateral flexible», buscando un resultado multilateral a través de negociaciones plurilaterales.

Ya en 1999 se había creado el Grupo de Trabajo sobre Reglamentación Nacional de los Servicios (WPDR), que, siguiendo el mandato del GATS, trató de negociar disciplinas horizontales extensibles a todos los servicios, tomando como referencia los compromisos alcanzados previamente en el sector de la contabilidad en el extinto Grupo de Trabajo sobre los Servicios Profesionales.

Durante años, las negociaciones transcurrieron satisfactoriamente en el marco del WPDR, pero se estancaron debido a la fuerte oposición de algunos países como India y Sudáfrica, que alegaban las dificultades en la implementación que un conjunto de normas de este tipo podía suponer para los PED, lo que repercutía en la baja participación de estos países en las negociaciones del grupo. Esta actitud, mucho más relacionada con la ambición de estos países en otros ámbitos de la negociación del Paquete de Doha, ha supuesto y supone a día de hoy el principal escollo en el avance de la iniciativa.

Así, esta situación solo se consigue desatascar con la Declaración conjunta de la CM11, centrada en reafirmar el compromiso de llevar adelante las negociaciones y de que estas concluyan antes de la próxima Conferencia Ministerial (CM12).

Los firmantes de esta declaración comienzan en abril de 2018 el trabajo y las reuniones bajo la Iniciativa Conjunta de Reglamentación Nacional (JSI), presididas por el costarricense Jaime Coghi, de carácter plurilateral y marcada voluntad de avance y consenso. En ella participa la Unión Europea, que ha mantenido una posición positiva, a la que España siempre se ha sumado; y países como Australia, ▷

Canadá y EE. UU., que han mostrado siempre posturas constructivas, presentando numerosas sugerencias de cambios de forma, pero no de fondo. Otros países, como China, se han mostrado a favor de las negociaciones, pero han tratado de indagar más en el alcance de ciertas expresiones y en el grado de ciertos compromisos que podrían implicar las futuras disciplinas.

A fecha de publicación de este artículo, 67 miembros de la OMC participan en la JSI de reglamentación nacional, lo que representa casi un 90% del comercio mundial de servicios, a lo que se le suman las labores de divulgación de los miembros dirigidas a captar nuevas adhesiones de países de la región del sudeste asiático, América Latina y países de la región del Golfo, donde la JSI se encuentra infrarrepresentada.

Sin duda, uno de los principales problemas de esta iniciativa es la falta de participación de los PED, cuya colaboración, si bien no son países con un volumen en el comercio de servicios mundial reseñable, supondría un avance en su transparencia, accesibilidad y compromiso.

Las negociaciones de la JSI concluyeron con éxito en diciembre de 2021 a través de una reunión oficial de clausura de las negociaciones a nivel de embajadores, momento en el que se adoptó una declaración formal sobre la conclusión de las negociaciones, un texto con las disciplinas (documento de referencia) y unas listas de compromisos de los miembros con su fecha de adopción, y se puso en valor la adopción de la cláusula de no discriminación entre hombres y mujeres, como hito en la conclusión de un acuerdo en el seno de la OMC, y la esperanza en la futura adhesión de más miembros a la JSI, especialmente países menos adelantados (PMA).

3.3. La base legal

Además de la propia necesidad del sector, para avanzar en unos compromisos de este tipo existe una base legal firme que compromete a todos los miembros de la OMC. Se trata de un mandato que consta en el artículo VI.4 del GATS, que establece:

Con objeto de asegurarse de que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios, el Consejo del Comercio de Servicios, por medio de los órganos apropiados que establezca, elaborará las disciplinas necesarias. (OMC, 1995)

El GATS contiene disciplinas relativas a los obstáculos al comercio de servicios en forma de restricciones del acceso a los mercados (artículo XVI) y al trato nacional (artículo XVII).

Como hemos visto, tanto las restricciones del acceso a los mercados como las obligaciones de trato nacional son definidas como acciones y actividades muy concretas. Ambas disciplinas se consignan en listas anexas para cada país de forma clara y transparente.

Según la OMC, al redactar el GATS, los negociadores reconocieron que ciertas medidas no cuantitativas y no discriminatorias, fundamentalmente ligadas a los procedimientos de concesión de licencias y títulos de aptitud o ciertas normas técnicas, también podían afectar desfavorablemente al comercio de servicios.

Es por ello que decidieron contemplar esta situación en el artículo VI.4, dejando claro que este no tiene como objetivo iniciar un proceso de desreglamentación, sino que más bien ▷

apunta a mejorar la reglamentación con el fin de combatir y prevenir las prácticas de reglamentación indeseables. En términos más generales, las negociaciones de la OMC sobre las disciplinas en materia de reglamentación nacional tienen por objeto promover las buenas prácticas de reglamentación y mejorar la calidad de esta, con miras a impulsar el crecimiento económico y el desarrollo. La OMC estima que la implementación de estas disciplinas, una vez entren en vigor, reducirá en un 7-25% los costes comerciales, según el sector.

Sin embargo, el encaje legal de las disciplinas de reglamentación nacional en el marco de la OMC no se realizará mediante el artículo VI.4, sino a través de un «proceso de certificación» de acuerdo con el artículo XVIII del GATS, que permite a los miembros negociar compromisos respecto a las medidas que no se enmarquen en las restricciones de acceso a mercado o de trato nacional, incluyendo medidas relacionadas con la cualificación, estándares o licencias. Por lo tanto, cada miembro inscribirá estas medidas en su calendario de compromisos como compromisos adicionales. Así, los miembros reconocen que se podrán acordar mayores medidas en el marco del artículo VI.4, pero al mismo tiempo han llegado a un GATS+ al establecer (en la sección I, punto 6, del documento de referencia) que ningún miembro podrá rebajar o reducir su nivel de compromisos en GATS.

3.4. Las normas

Las normas sobre reglamentación nacional de los servicios se definen como un grupo de medidas básicas cuyo objetivo es evitar requisitos regulatorios y procedimientos que causen

restricciones innecesarias al comercio a los proveedores de servicios, en concreto, en materia de: concesión de licencias, títulos de aptitud y normas técnicas.

El documento de referencia de los compromisos se divide en tres secciones, en función de la temática abordada:

- Sección I relativa a las disposiciones generales. Es un «preámbulo» donde se incluye la cobertura sectorial y modalidades de consignación en listas como compromisos adicionales en virtud de los dispuesto en el artículo XVIII del GATS. Además, se alienta a los miembros a que consignen en sus listas sectores adicionales a los que se apliquen en las disciplinas. Por otro lado, también recoge las cuestiones relativas al desarrollo, pues los PED pueden solicitar un periodo transitorio para determinados sectores de hasta 7 años.
- Sección II relativa a las disciplinas relativas a la reglamentación nacional en el ámbito de servicios (prescripciones y procedimientos en material de licencias, de títulos de aptitud y las normas técnicas).
- Se incluyen los compromisos sobre: tramitación *online* de las licencias, aceptación de copias, procesamiento de las solicitudes (plazos máximos de resolución, derecho del solicitante de pedir información sobre el estado de tramitación de la misma, derecho de los solicitantes de conocer el motivo del rechazo en caso de denegación, entrada en vigor de las autorizaciones, en caso de concederse, sin retrasos injustificados), tasas de autorización (que sean razonables y transparentes), independencia de la autoridad competente, así como adoptar ▷

**CUADRO 2
MEDIDAS Y COMPROMISOS DE REGLAMENTACIÓN NACIONAL**

Compromiso	Medidas para alcanzarlo
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - Hacer pública la información requerida para cumplir con los requisitos y procedimientos de autorización, incluyendo aquellos que se realizan a través de medios electrónicos. - Establecer los mecanismos apropiados para responder las consultas transmitidas por los proveedores de servicios. - Involucrar a los ciudadanos y empresas en las propuestas regulatorias, dando la oportunidad de hacer comentarios a todo aquel que esté interesado y considerarlos después, en la medida de lo posible.
Certidumbre legal	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer plazos concretos para el procesamiento de las solicitudes. - Procesar las solicitudes en un plazo razonable. - Proveer de información sobre el estado de situación de las solicitudes. - Permitir a los solicitantes corregir errores menores en solicitudes «incompletas», así como identificar información adicional que sea requerida para la solicitud. - Informar a los solicitantes de las razones cuando se dé el rechazo de una solicitud y permitir la presentación de una nueva. - Una vez concedida, permitir que la autorización entre en vigor sin retrasos indebidos. - Permitir que haya un tiempo razonable entre la publicación de reglamentos y leyes y la fecha en que se requiere pleno cumplimiento por parte de los proveedores de servicios. - Llevar a cabo los exámenes pertinentes a intervalos razonablemente frecuentes de tiempo.
Facilitación regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> - Exigir a los solicitantes que se dirijan solamente a una autoridad competente cuando quieran obtener una autorización. - Permitir la presentación de solicitudes en cualquier momento del año o, al menos, permitir periodos razonables de tiempo por presentación. - Aceptar solicitudes por medios electrónicos y copias de documentos. - Asegurar que las tasas de autorización son razonables, transparentes y, por sí mismas, no impiden el suministro de un servicio. - Apoyar a los órganos profesionales que desean establecer un diálogo en asuntos relacionados con el reconocimiento de cualificaciones profesionales. - Asegurarse de que las autoridades competentes toman las decisiones de una forma independiente de los suministradores de servicios. - Consolidar la información relevante en un solo portal <i>online</i>. - Desarrollar las normas técnicas a través de procesos transparentes y abiertos. - Basar las medidas relacionadas con la autorización en criterios objetivos y transparentes. - Asegurar que los procedimientos son imparciales, adecuados y no impiden injustificadamente el cumplimiento de los requisitos de autorización. - Asegurar que las medidas de autorización no discriminan entre hombres y mujeres.

Fuente: OMC. Elaboración propia.

criterios objetivos y transparentes a la hora de conceder las autorizaciones.

- Sección III, relativa a las disposiciones específicas del sector financiero. Se incluyen compromisos similares a los de la sección II, pero incluyen diferencias mínimas para este sector.

La adopción de los compromisos recogidos en el texto sigue un procedimiento bastante particular. Los miembros de la JSI han de presentar lo que se denominan «listas de compromisos», donde se incluyen los compromisos adicionales a las listas del GATS, consignándose en la tercera columna (Cuadro 3).

De esta manera, los compromisos de reglamentación nacional serían complementarios a los dos tradicionales de acceso a mercado y trato nacional, adoptándose para todos los sectores comprometidos en el GATS con la posibilidad de adoptar la alternativa de la sección III para los servicios financieros.

La mayoría de los países, incluida la UE, ha elegido precisamente esa opción, es decir, adoptar la sección II para todos los sectores consignados en el GATS salvo para el sector financiero, para el cual adopta la sección III.

Algunos miembros han optado por adoptar estas disciplinas para ciertos sectores adicionales. Esto se debe a que algunos miembros ▷

CUADRO 3
COMPROMISOS ESPECÍFICOS DE LA UE EN GATS*

Sector o subsector	Limitaciones de acceso a mercado	Limitaciones de trato nacional	Compromisos adicionales
I. Compromisos horizontales			
<p>Todos los sectores incluidos en esta lista</p>	<p>Servicios públicos 3) Todos los Estados miembros de la UE: los servicios considerados de utilidad pública a nivel nacional o local pueden estar sujetos a monopolios públicos o a derechos exclusivos concedidos a operadores privados.</p> <p>Personas jurídicas 3) Todos los Estados miembros excepto FI, HU, PL y SE: Ninguna.</p> <p>FI: Al menos la mitad de los miembros, titulares y suplentes, del consejo de administración tienen que ser ciudadanos de Finlandia y residir en este país. El director general de una sociedad anónima debe ser ciudadano finlandés y residente en Finlandia. No obstante, se pueden conceder exenciones a las empresas. Estas limitaciones no se aplican a los servicios de telecomunicaciones.</p> <p>HU: La presencia comercial debe adoptar la forma de sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima u oficina de representación. No se permite la entrada inicial como sucursal.</p>	<p>Personas jurídicas a) Limitaciones de las sucursales, agencias y oficinas de representación 3) Todos los Estados miembros de la UE: el trato concedido a las filiales (de sociedades de terceros países) constituidas con arreglo a la legislación de un Estado miembro, y que tengan su domicilio social, administración central o centro de actividad principal en la UE, no se extiende a las sucursales o agencias establecidas en un Estado miembro por una sociedad de un tercer país. Sin embargo, esto no impide que un Estado miembro extienda este trato a las sucursales o agencias establecidas en otro Estado miembro por una sociedad o empresa de un tercer país, en lo que respecta a su actividad en el territorio del primer Estado miembro, a menos que dicha extensión esté explícitamente prohibida por el derecho de la Unión.</p>	
<p>* Traducción de la Subdirección General de Comercio Internacional de Servicios y Comercio Digital. Nota: Se desglosan las limitaciones de acceso a mercado, de trato nacional, y los compromisos adicionales en donde se consignarán las nuevas reglas de reglamentación nacional. Fuente: Comisión Europea.</p>			

del GATS tienen escasos o nulos compromisos en algunos sectores o subsectores, por lo que se traduciría en un menor compromiso respecto a otros miembros. Es el caso de países como Brasil, Perú o Chile, cuyos compromisos en el GATS para servicios medioambientales, profesionales o de telecomunicaciones son muy pobres, por lo que han decidido ampliarlos exclusivamente como compromisos adicionales de reglamentación nacional, y no para acceso a mercado o trato nacional.

3.5. Los beneficios para las empresas

En líneas generales, y visto lo anterior, podemos afirmar que el clima empresarial a nivel internacional mejora cuanto mejores sean las condiciones de transparencia, eficiencia y

previsibilidad de los sistemas regulatorios. Por eso, la implementación de las disciplinas sobre reglamentación nacional contribuye a la facilitación del comercio de servicios, acreando, entre otros beneficios, una importante reducción de costes comerciales.

A pesar de la creciente conciencia de la necesidad de buenas prácticas regulatorias para el buen funcionamiento del mercado de servicios, aún hay margen para seguir avanzando en la simplificación de la regulación nacional en este ámbito. Según se indica en el documento elaborado conjuntamente por la OMC y la OCDE (26 de noviembre de 2021), *Services domestic regulation in the WTO: Cutting red tape, slashing trade costs, and facilitating services trade*, las barreras que encuentra el comercio de servicios podrían reducirse en un 11% de media en todas las economías que ▷

participan en la JSI. La mayoría de estas barreras podrían eliminarse en sectores como los servicios informáticos, la banca comercial, los servicios de telecomunicaciones, de arquitectura y de ingeniería, entre otros. Dado que estos sectores son, en gran parte, pilares importantes de la economía digital, la simplificación de las reglamentaciones nacionales también beneficiaría al comercio digital.

Por un lado, entre los beneficios de simplificar las reglamentaciones nacionales se encuentran el ahorro en tiempo y coste necesarios para hacer frente a barreras administrativas y a la burocracia reglamentaria. Este ahorro en los costes puede incentivar nuevas operaciones comerciales y nuevas inversiones. También puede verse reflejado en una bajada de precios a los usuarios de los servicios, incluidos consumidores y empresas.

Según el documento anteriormente mencionado (*Services domestic regulation in the WTO: Cutting red tape, slashing trade costs, and facilitating services trade*), las importaciones anuales de servicios de todas las economías que participan en la JSI rondan los 3 trillones de USD. De acuerdo con los cálculos estimados por la OCDE, el ahorro anual en el comercio de servicios entre los participantes de la iniciativa se estima alrededor de 135.000 millones de dólares, acumulándose beneficios sustanciales en sectores como los servicios financieros (ahorro de 47 billones de USD), servicios empresariales (36 billones de USD) y servicios de comunicaciones y transporte (ambos con un ahorro en torno a 20 billones de USD).

Cabe destacar que, dada la naturaleza NMF de las disciplinas de reglamentación nacional, los exportadores de todos los miembros de la OMC se beneficiarán de la mayor transparencia y previsibilidad de los procesos de autorización y concesión de licencias, y como

veíamos, también aquellos exportadores de economías que no participan en la JSI.

Por otro lado, aparte del ahorro en costes comerciales, se generan otros beneficios económicos, como el aumento en el comercio de servicios (en los cuatro modos de suministro) y una mayor participación en las cadenas globales de valor (CGV). Se considera que el comercio de servicios es fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo, por lo que ofrece la oportunidad a los PED de adquirir capacidades tecnológicas, así como mejorar la competitividad a nivel internacional. Reducir los trámites burocráticos en los marcos regulatorios puede ayudar a crear nuevas oportunidades de comercio de servicios para proveedores de todos los tamaños y también para mujeres empresarias. Puede beneficiar particularmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, que generalmente disponen de recursos limitados para hacer frente a los costosos requisitos y procedimientos.

3.6. Próximos pasos

Como veíamos, una vez concluidas las negociaciones, es necesario abordar el denominado proceso de certificación de acuerdo al artículo XVIII del GATS.

El Documento S/L/84, de abril de 2000, de la OMC, marca el protocolo a seguir en el procedimiento de certificación de las listas del GATS, y se activa cuando no se sigue el procedimiento del artículo XXI del mismo, sobre modificación de listas, o cuando se consignan nuevos compromisos, se mejoran los ya existentes o se producen rectificaciones o cambios de carácter puramente técnico.

El procedimiento comienza con un borrador de lista que cada uno de los miembros ▷

deberá circular a todos los miembros de la OMC. Se concederá un plazo de 45 días para presentar objeciones, tras el cual, de no haberlas, la lista entra en vigor. Si existen objeciones motivadas, se prevé que se realicen consultas bilaterales para solventarlas. Cabe decir que estos compromisos adicionales únicamente se dirigen a la mejora de las listas GATS, en ningún caso serán medidas restrictivas que puedan ser objeto de objeciones, si bien se prevé que aquellos miembros que se han manifestado en contra de la JSI formulen objeciones con el objeto de retrasar las certificaciones.

Este proceso de certificación debe hacerse lo más coordinado posible entre todos los firmantes, y se prevé que se inicie en el segundo semestre de 2022. A finales de mayo o principios de junio, los miembros pondrán en común en qué estado se encuentra cada proceso nacional.

Los compromisos que finalmente se consiguen por parte de los miembros participantes en la JSI serán extensibles a todos los miembros OMC, cuyas empresas, independientemente de si los países participaron o no en la iniciativa, se beneficiarán de las normas de reglamentación nacional que establezcan y publiquen los participantes. Así, el documento de referencia también se aplicará *erga omnes* a todos los miembros OMC.

4. Conclusiones

El comercio internacional de servicios crece a un ritmo más rápido que el comercio de bienes². Esto puede llevar a que el comercio de servicios aumente su cuota en el volumen total

de comercio, pasando del 19,7% en 2020 al 50% en 2040, según previsiones de la OMC. Como hemos podido ver, varias tendencias apoyan estas previsiones.

La transformación digital que están experimentando todas las economías permitirá la prestación de servicios a través del comercio transfronterizo de servicios: servicios que antes requerían cercanía física ahora ya no serán tan necesarios. La revolución tecnológica está favoreciendo y haciendo más fácil el comercio de servicios. Nuevos sectores se están abriendo al comercio internacional, como son los servicios profesionales, pero también se está facilitando el comercio de mercancías a través del comercio electrónico.

Por otro lado, el proceso de envejecimiento en países desarrollados está provocando una mayor demanda de servicios relacionados con la salud y los cuidados personales, así como un mayor abanico de servicios turísticos, debido a la mayor disponibilidad de tiempo de ocio.

El aumento de la renta en economías en desarrollo explica un cambio estructural, que está provocando un incremento de la demanda de servicios a nivel global, debido al mayor acceso a productos y servicios no esenciales. Los PED podrán así elevar su cuota en el comercio internacional de servicios, en especial al incrementar la importación de servicios, por ejemplo, los educativos, gracias a las nuevas tecnologías. La OMC prevé un incremento del 15% en su cuota internacional si adoptan las nuevas tecnologías.

Asimismo, la creciente preocupación por el cambio climático augura cambios en los patrones de demanda, reduciendo el consumo de servicios asociados a actividades contaminantes a la vez que aumenta la preferencia por servicios medioambientales.

Se espera que las tendencias mencionadas anteriormente impulsen la comercialización ▷

² El crecimiento promedio anual del comercio de servicios de 2005 a 2018 ha sido de 6,5%, mayor que el del comercio de mercancías (5,6%).

de nuevos servicios; sobre todo en el ámbito de la salud, la educación y servicios medioambientales. Dada la cada vez mayor participación de la mujer en la fuerza laboral y en especial en servicios de carácter social, educativos o sanitarios, existe un gran potencial en que el comercio internacional de servicios ayude al empoderamiento de la mujer.

Para aprovechar este papel creciente de la internacionalización de los servicios, los poderes públicos deben eliminar barreras regulatorias. La iniciativa plurilateral de reglamentación nacional tendrá un impacto positivo en este sentido. Otras iniciativas lanzadas en el marco de la 11.ª Conferencia Ministerial de Buenos Aires, como la de facilitación de inversiones o la de comercio electrónico, también contribuirán a crear un ambiente propicio.

El comercio de servicios promueve un mayor crecimiento económico, mejora la competitividad de las empresas nacionales y puede contribuir a una mayor equidad social, a través de diferentes vías:

- *Asignación más eficiente de recursos.* El comercio de servicios promueve la especialización productiva, asignando los factores a aquellos productores más eficientes y permitiendo un mejor aprovechamiento de economías de escala.
- *Impacto de los servicios de infraestructura.* Una serie de sectores, conocidos como servicios de infraestructura (transporte, distribución de electricidad y agua, telecomunicaciones, finanzas), provocan efectos arrastre sobre la productividad del resto de los sectores de la economía. Una mayor eficiencia de estos servicios gracias a la apertura internacional promueve ganancias de eficiencia en el resto de sectores.

- *Impacto sobre la fuerza laboral.* Los servicios de educación y salud mejoran las capacidades de la fuerza de trabajo, lo cual tiene también un impacto positivo sobre la productividad del resto de la economía.
- *Aumento de la competitividad empresarial.* La mejora de eficiencia derivada del comercio no solo impacta positivamente en la competitividad de empresas de servicios, sino que también tiene un efecto sobre las empresas de manufacturas que usan dichos servicios como insumos en su proceso productivo.
- *Mejora de la equidad social.* La menor inversión inicial requerida en servicios permite a pequeñas y medianas empresas competir con agentes de mayor tamaño.

Debido a todo lo anterior, es fundamental facilitar y regular adecuadamente los flujos comerciales de servicios, lo cual se consigue mediante acuerdos internacionales. Gracias a sus compromisos vinculantes, los Gobiernos nacionales no pueden dar marcha atrás en sus reformas, y se puede así garantizar no solo la apertura, sino la convergencia regulatoria.

En las últimas décadas ha habido una tendencia hacia la liberalización del comercio en servicios. El GATS y los diferentes acuerdos comerciales preferenciales de carácter bilateral son una buena muestra de ello. Sin embargo, se ha ido un poco más allá y en los nuevos acuerdos se incluyen compromisos que buscan que el marco regulatorio sea más transparente, predecible y propicio para los negocios. Damos, por ello, la bienvenida al reciente acuerdo plurilateral de Reglamentación Nacional, ya que hay que evitar que el renovado auge del proteccionismo en los últimos años se traduzca en nuevas restricciones al comercio internacional de servicios. ▷

Bibliografía

- Dirección General de Política Comercial. (s.f.). *Guía explicativa sobre la directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. [https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGPEDC/Resumen%20de%20la%20Directiva%20\(DG%20Pol-Com-%20MITYC\).pdf](https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGPEDC/Resumen%20de%20la%20Directiva%20(DG%20Pol-Com-%20MITYC).pdf)
- Dirección General de Política Comercial y Competitividad. (s.f.). *El ALC/EPA UE-Japón. Una oportunidad para la empresa española*. <https://comercio.gob.es/PoliticaComercialUE/AcuerdosComerciales/acuerdoscomerciales/japon/ficha-japon-vf.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (2022). *Indicadores de Actividad del Sector Servicios (IASS)*. https://www.ine.es/prensa/iass_prensa.htm
- Kerneis, P. (2019). EU trade policy and services: The perspective from the private sector. En S. Bilal and B. Hoekman (Eds.), *Perspectives on the Soft Power of EU Trade Policy* (pp. 71-77). CEPR Press. [http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2019/11/Chapter7_Kerneis_Services.pdf#:~:text=Taking%20intra%2D%20and%20extra%2DEU,balance%20of%20payments%20\(BOP\).](http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2019/11/Chapter7_Kerneis_Services.pdf#:~:text=Taking%20intra%2D%20and%20extra%2DEU,balance%20of%20payments%20(BOP).)
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. (s.f.). *Regulación del Comercio Internacional de Servicios*. <https://comercio.gob.es/comercio-internacional-servicios/introduccion-comercio-servicios>
- Organisation for Economic Co-operation and Development and World Trade Organization. (2021, November 26). *Services domestic regulation in the WTO: Cutting red tape, slashing trade costs, and facilitating services trade*. https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/joint_oecd_wto5april22_e.htm
- Organización Mundial del Comercio. (1995). *El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS): objetivos, alcance y disciplinas*. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gatsqa_s.htm
- Organización Mundial del Comercio. (s.f.). *Negociaciones de la OMC relativas a las disciplinas sobre la reglamentación nacional*. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/dom_reg_negs_s.htm
- Organización Mundial del Comercio. (2022). *Iniciativa conjunta sobre la Reglamentación Nacional en el ámbito de los Servicios*. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/jsdomreg_s.htm
- The World Bank Group. (2021). *Employment in services*. International Labour Organization. ILOSTAT Database. <https://data.worldbank.org/indicator/SL.SRV.EMPL.ZS>
- World Trade Organization. (s.f.). *Stats*. <https://stats.wto.org/>
- World Trade Organization. (2010). *Measuring trade in services*. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/services_training_module_e.pdf
- World Trade Organization. (2017). *Communication from Albania; Argentina; Australia; Canada; Chile; China; Colombia; Costa Rica; EU; Hong Kong, China; Iceland; Israel; Japan; The Republic of Kazakhstan; The Republic of Korea; Liechtenstein; The Former Yugoslav Republic of Macedonia; Mexico; The Republic of Moldova; Montenegro; New Zealand; Norway; Peru; The Russian Federation; Switzerland; The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu; Turkey; Ukraine; and Uruguay. Disciplines on domestic regulation*. WT/MIN(17)/7/Rev.2; WT/GC/190/Rev.2. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN17/7R2.pdf&Open=True>
- World Trade Organization. (2019). *World Trade Report: The Future of Services Trade*. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/01_wtr19_0_e.pdf
- World Trade Organization. (2020). *Factsheet on Services Domestic Regulation*. Joint Initiative on Services Domestic Regulation. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/sdr_factsheet_nov20_e.pdf
- World Trade Organization. (2021a). *Joint initiative on services domestic regulation*. Reference ▷

paper on services domestic regulation. (INF/SDR/1). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/SDR/1.pdf&Open=True>

World Trade Organization. (2021b). *World Trade Report: Economic Resilience and Trade.* https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr21_e/00_wtr21_e.pdf