

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre:

a) **propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación efectiva de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, por la que se establece un procedimiento de notificación para los regímenes de autorización y los requisitos relacionados con los servicios, y por la que se modifican la Directiva 2006/123/CE y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior**

[COM(2016) 821 *final* – 2016/0398 (COD)]

b) **propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones**

[COM(2016) 822 *final* – 2016/0404 (COD)]

c) **propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al marco jurídico y operativo de la tarjeta electrónica europea de servicios introducida por el Reglamento ... [Reglamento relativo a la tarjeta electrónica europea de servicios]**

[COM(2016) 823 *final* – 2016/0402 (COD)]

d) **propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce una tarjeta electrónica europea de servicios y los mecanismos administrativos conexos**

[COM(2016) 824 *final* – 2016/0403 (COD)]

(2017/C 288/05)

Ponente: **Arno METZLER**

Coponente: **Stefano PALMIERI**

Consulta	<p>a) Consejo, 30.1.2017 Parlamento Europeo, 19.1.2017</p> <p>b) Consejo, 10.2.2017 Parlamento Europeo, 1.2.2017</p> <p>c) Parlamento Europeo, 1.2.2017 Comisión Europea, 31.5.2017</p> <p>d) Consejo, 20.2.2017 Parlamento Europeo, 1.2.2017</p>
Fundamento jurídico	<p>a) Artículo 53, apartado 1, y artículos 62 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea</p> <p>b) Artículo 46, artículo 53, apartado 1, y artículo 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea</p> <p>c) Artículo 53, apartado 1, y artículo 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea</p> <p>d) Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea</p>
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.5.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	152/3/7
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE valora y respalda los esfuerzos de la Comisión Europea por liberar todo el potencial del mercado único respecto del sector de los servicios. No obstante, el CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que, dada la actual situación política en muchos Estados miembros, cualquier tipo de «intervenciones» de la UE en relación con el contenido estricto de las competencias de los Estados puede provocar controversias políticas. Así, incluso en casos en los que se pueden aplicar legalmente medidas más estrictas para imponer el cumplimiento, es posible que no resulte apropiado dada la grave crisis política. Por consiguiente, el CESE recomienda adoptar un enfoque positivo que utilice las mejores prácticas y la consulta en lugar de medidas de ejecución, siempre que sea posible.

1.2 El CESE comparte completamente el objetivo de la Comisión de promover el diálogo entre la UE y los Estados miembros en una fase temprana de cualquier proceso legislativo, al objeto de evitar la adopción de actos jurídicos a escala nacional que obstaculicen el proceso de integración europea. El CESE recomienda ampliar este diálogo y no centrarse únicamente en el cumplimiento de la Directiva de servicios, sino también del Derecho primario de la UE y, en particular, de la Carta de los Derechos Fundamentales, a fin de garantizar un buen equilibrio entre, por una parte, los derechos de los trabajadores y la protección de los consumidores y, por otra, las libertades económicas. Debe aclararse la composición del órgano encargado del control del cumplimiento; dicha composición debe garantizar la plena adecuación con las leyes y principios ya mencionados.

1.2.1 El CESE sugiere que se elija un enfoque positivo y se establezca el principio de que, en los procedimientos de consulta, únicamente tenga repercusiones el resultado positivo, en forma de concesión de una «garantía de cumplimiento» para la medida propuesta. En los casos sin una evaluación positiva del cumplimiento, la decisión de la Comisión no debería ser vinculante y deberían aplicarse los procedimientos posteriores a la adopción ya disponibles.

1.3 El CESE acoge favorablemente la puesta a disposición de los Estados miembros de un test de proporcionalidad pormenorizado y exhaustivo y basado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. El CESE cree que este concepto podría mejorar los procedimientos nacionales de proporcionalidad. El CESE hace hincapié en que el control de la proporcionalidad exigirá una estrecha cooperación de las autoridades de los Estados miembros y de las organizaciones profesionales.

1.3.1 El CESE cree que la obligación de utilizar el test antes de cualquier nueva regulación profesional no es el mejor enfoque para implantar la aplicación efectiva y responsable de dicho test. Por lo tanto, recomienda que se introduzca el test solo como una oferta de servicios para los reguladores nacionales.

1.4 El CESE celebra los esfuerzos por promover la movilidad de los proveedores de servicios y cree que informarse sobre los requisitos nacionales para la prestación de servicios en otro Estado miembro y adecuarse a ellos sigue siendo difícil para los proveedores. No obstante, el enfoque por el que se traslada la responsabilidad principal del procedimiento a las autoridades del Estado miembro contraviene el principio generalmente aceptado del Estado miembro de acogida en virtud del cual las actividades de las empresas y de los trabajadores se regulan por la ley del país en el que se llevan a cabo.

1.4.1 El CESE subraya que es necesario garantizar que el principio del país de origen no se establezca de ninguna manera. A este respecto, destaca que la tarjeta electrónica de servicios introduciría varios elementos basados en este principio al permitir a los proveedores de servicios tratar exclusivamente con el Estado miembro de origen como intermediario, y exigir a los Estados miembros de acogida que acepten las decisiones del Estado miembro de origen sobre la autenticidad de los documentos, limitando de este modo los mecanismos de control y armonizando así el intercambio de datos sobre la base del principio del país de origen.

1.4.2 El CESE destaca que es preciso garantizar que los Estados miembros de acogida sigan siendo plenamente responsables de decidir los procedimientos que deben seguirse para registrar el establecimiento secundario, incluidos los aspectos relativos al reconocimiento profesional. El procedimiento completamente electrónico, junto con las pocas posibilidades de que los Estados miembros de acogida puedan verificar la información que se facilita al Estado miembro de origen a través de la tarjeta electrónica de servicios, facilitará el establecimiento de sociedades fantasma por motivos de evasión fiscal y dumping social.

1.4.3 A fin de garantizar que la información que figura en la tarjeta electrónica de servicios siempre se halla actualizada y de evitar la creación de un «cementerio de datos», el CESE recomienda reconsiderar el principio de «solo una vez» y limitar el período de validez de la tarjeta electrónica de servicios.

1.4.4 Asimismo, el CESE recomienda suprimir los procedimientos de retirada restrictivos y, en particular, la necesidad de una decisión definitiva por parte de los tribunales, de forma que cada Estado miembro pueda llevar a cabo un control efectivo de las actividades económicas realizadas en su territorio.

1.4.5 La propuesta fija plazos breves para el control de la validez de la información suministrada por el solicitante de una tarjeta electrónica de servicios. Esto debería reconsiderarse para permitir a las autoridades el tiempo necesario para tramitar las solicitudes.

1.4.6 La propuesta legislativa debería mencionar la necesidad de introducir sanciones disuasorias y efectivas, tanto para el Estado miembro como para la empresa solicitante, en caso de abuso de la tarjeta electrónica europea de servicios.

1.4.7 El CESE recomienda dejar más claro que la Directiva sobre las cualificaciones profesionales tiene preferencia sobre la nueva tarjeta electrónica respecto de cualquier aspecto del reconocimiento profesional. Se tiene que aclarar explícitamente que no se puede emitir una tarjeta electrónica de servicios para los profesionales que ejerzan una profesión que esté regulada en el Estado miembro de origen o el de acogida, independientemente de si la profesión se practica por cuenta propia o ajena.

1.4.8 A fin de evitar el uso indebido de la tarjeta electrónica por parte de falsos autónomos, el CESE considera que la tarjeta electrónica no debe expedirse a las personas físicas que no dispongan de un conjunto organizado de personas y de elementos que permitan el ejercicio de una actividad económica.

1.4.9 El CESE cuestiona que, en su forma actual, el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) vigente, que se basa en preguntas o formularios multilingües normalizados e intercambios de datos manuales a petición de los Estados miembros y depende de la cooperación óptima entre estos, esté actualizado con los últimos avances en el área del intercambio electrónico de datos. El CESE considera, por consiguiente, que el sistema del IMI debe evaluarse con vistas a garantizar el mejor funcionamiento, compatibilidad y complementariedad posible con los sistemas de intercambio de datos, ya sean los utilizados a nivel nacional o por los interlocutores sociales, con inclusión asimismo de las iniciativas sectoriales, como las tarjetas de identidad social.

1.4.10 La propuesta introduce un régimen armonizado europeo de notificación previa para los trabajadores desplazados basado en la participación voluntaria de los Estados miembros, que allanaría el camino para una ampliación obligatoria más adelante, lo que no es ni deseable ni compatible con lo dispuesto en la Directiva 2014/67/UE sobre la garantía del cumplimiento⁽¹⁾, por lo que el CESE sugiere que se reconsidere la implantación de dicho sistema.

1.4.11 Sobre la base de las preocupaciones planteadas y el hecho de que los requisitos de la garantía mencionada pueden no alcanzarse utilizando el sistema de intercambio de datos actual, el CESE cree que la aplicación de la tarjeta electrónica en su forma actual podría tener repercusiones negativas, expuestas en el presente dictamen, que podrían resultar desproporcionadas y acabar pesando más que sus beneficios. Por consiguiente, el CESE sugiere que se lleve a cabo una consulta más pormenorizada de la configuración de este sistema con las partes interesadas implicadas y que se ajuste con el fin de garantizar una cooperación efectiva entre los Estados miembros antes de continuar con los procedimientos. Podría pedirse al CESE que ponga en marcha un debate con el objetivo de encontrar una solución alternativa a la tarjeta electrónica de servicios a fin de incluir los sistemas de registro y cualificación ya existentes de manera más eficaz.

1.5 El CESE desearía resaltar que las diferencias entre los conceptos reglamentarios no indican en sí mismas la necesidad de una reforma. Acoge favorablemente el nuevo indicador del efecto restrictivo diseñado por la Comisión Europea, ya que permite un análisis de más calidad que el indicador PMR (reglamentación del mercado de productos) de la OCDE. No obstante, debe aclararse de manera expresa que el indicador del efecto restrictivo es neutral, sin declaraciones sobre el valor o la justificación de las reglamentaciones.

1.6 El CESE señala que el Paquete de servicios no ofrece un enfoque para los servicios electrónicos, pero considera que se trata de un ámbito empresarial nuevo y emergente que requiere especial atención. Dado que el potencial de movilidad es extremadamente elevado en este sector, la verificación de las cualificaciones y el cumplimiento de los requisitos legales y de unas normas mínimas de calidad son especialmente difíciles de calcular para los consumidores y pueden requerir instrumentos específicos. Por lo tanto, sería positiva una iniciativa centrada en el mercado interior de servicios electrónicos. Se necesitan nuevos elementos sobre los que establecer la confianza personal sin conocer al proveedor de servicios en persona.

⁽¹⁾ DO L 159 de 28.5.2014, p. 11.

1.7 Por lo que se refiere al problema de la confianza mutua, que es un aspecto importante del debate sobre el Paquete de servicios y la tarjeta electrónica de servicios en particular, el CESE sugiere que se evalúen los sistemas existentes para el registro de los profesionales y las empresas y los mecanismos de garantía de la calidad y de acreditación correspondientes. Dado que el mercado interior de servicios aún plantea considerables problemas en los Estados miembros, el CESE acogería con satisfacción una iniciativa para recabar más información sobre el impacto del aumento de las actividades transfronterizas. Esta iniciativa tendría en cuenta los efectos económicos, pero se centraría sobre todo en otros aspectos como el empleo, las condiciones de trabajo y la protección de los consumidores. Si se detectaran problemas de manera objetiva, podrían abordarse con el fin de aumentar la confianza de los Estados miembros a largo plazo. Sin suficiente confianza mutua, el mercado interior de servicios nunca se aplicará efectivamente.

2. Síntesis de las medidas propuestas

2.1 Los servicios representan dos tercios de la economía de la UE y suponen el 90 % de los empleos de nueva creación. Un paquete de medidas que se centre en facilitar a las empresas y profesionales la prestación de servicios a una base de clientes potencial de 500 millones de personas en la UE impulsará el sector de los servicios para aprovechar todo su potencial.

2.2 Procedimiento de notificación para los regímenes de autorización y requisitos relacionados con los servicios

2.2.1 Unos requisitos más estrictos para el procedimiento de notificación de las medidas relacionadas con la Directiva de servicios impedirá que los Estados miembros adopten requisitos o regímenes de autorización nacionales discriminatorios, injustificados y desproporcionados en relación con los servicios.

El procedimiento amplía el ámbito de aplicación del procedimiento de notificación con arreglo a la Directiva de servicios y lo define con más claridad. Establece un período de consulta que prevé un diálogo entre el Estado miembro notificante, la Comisión Europea y los demás Estados miembros sobre si un proyecto de medida nacional se ajusta a la Directiva de servicios.

2.3 Test de proporcionalidad previo a la adopción de una nueva regulación profesional

2.3.1 Con frecuencia, los Estados miembros tienen buenas razones para la regulación profesional, sobre la base de la necesidad de proteger objetivos esenciales de interés público. Corresponde a los Estados miembros evaluar, caso por caso, si es necesario establecer restricciones al acceso a las actividades profesionales y su ejercicio.

2.3.2 A fin de evitar repercusiones negativas en la prestación de servicios y en la movilidad de profesionales por la heterogeneidad de la evaluación de la proporcionalidad de la regulación de las profesiones en toda la UE, se introduce un test de proporcionalidad que utilizarán los Estados miembros antes de adoptar o modificar sus regulaciones nacionales de las profesiones.

2.3.3 La Directiva establece los principales criterios que se deben tener en cuenta para la evaluación, tales como la naturaleza de los riesgos, el alcance de las actividades reservadas, la relación entre las cualificaciones y las actividades, las repercusiones económicas de una medida, etc.

2.3.4 Los Tratados establecen que la regulación debe ser proporcionada; no obstante, la decisión sobre si se debe regular una profesión y el modo de hacerlo sigue siendo competencia de los Estados miembros.

2.4 Tarjeta electrónica europea de servicios

2.4.1 La tarjeta electrónica es un nuevo procedimiento completamente electrónico para los trabajadores por cuenta propia y las empresas que prestan servicios en una serie de ámbitos, como son el sector de la construcción, de la limpieza y de los servicios a las empresas. Sustituirá a los trámites administrativos en distintas lenguas, ya que el proveedor de servicios sigue un procedimiento en la lengua del país de origen y con la administración de dicho país.

2.4.2 El procedimiento de la tarjeta electrónica se basará en la cooperación entre los Estados miembros de origen y de acogida, que se lleva a cabo a través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) ya existente. No modificará la esencia de las normas aplicables sobre el desplazamiento de trabajadores en virtud de las Directivas 96/71/CE⁽²⁾ y 2014/67/UE⁽³⁾.

2.4.3 La tarjeta electrónica europea de servicios es similar a la tarjeta profesional europea. Sin embargo, mientras que la tarjeta profesional europea facilita la prestación de servicios gracias al reconocimiento de las cualificaciones profesionales de personas físicas como proveedores de servicios por cuenta ajena o propia, la tarjeta electrónica aborda una gama mucho más amplia de requisitos.

⁽²⁾ DO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

⁽³⁾ DO L 159 de 28.5.2014, p. 11.

2.5 Recomendaciones para reformar la regulación de los servicios profesionales

2.5.1 Dado que la regulación de los servicios profesionales es una prerrogativa de los Estados miembros, existen distintos modelos reglamentarios en vigor. Independientemente del modelo aplicable en cada país o región, el objetivo de la Comunicación es ayudar a que los Estados miembros eliminen restricciones sustantivas injustificadas y creen una sensibilización reglamentaria «virtuosa».

2.5.2 Las recomendaciones de reforma abordan una amplia gama de requisitos y ofrecen un análisis pormenorizado de las regulaciones que se aplican a arquitectos, ingenieros civiles, contables, abogados, agentes de patentes, agentes inmobiliarios y guías turísticos. No todas ellas son consideradas una violación del Derecho de la Unión por parte de la Comisión Europea.

2.5.3 La Comisión Europea ha diseñado un nuevo indicador del efecto restrictivo de la regulación profesional con el fin de respaldar un análisis cualitativo de los obstáculos. Comprende los aspectos del enfoque reglamentario, los requisitos de cualificación y otros requisitos para la entrada y el ejercicio.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE valora y respalda los esfuerzos de la Comisión Europea por liberar todo el potencial del mercado único respecto del sector de los servicios. Las medidas convergentes del paquete de servicios ofrecen sin duda un enfoque sólido a tal fin. No obstante, el CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que, dada la grave crisis política que atraviesan muchos Estados miembros, cualquier tipo de «intervenciones» de la UE en relación con el contenido estricto de las competencias de los Estados puede provocar controversias políticas. Tanto los poderes legislativos —que podrían parecer afectados por el nuevo procedimiento de notificación y el test de proporcionalidad obligatorio— como los establecidos sistemas tradicionales de regulación nacional de las profesiones son considerados a menudo la base de los sistemas nacionales, por lo que deben ser tratados como cuestiones sensibles. Incluso si se pueden aplicar legalmente medidas más estrictas para imponer el cumplimiento, puede que no sea apropiado en la situación actual. Un enfoque positivo que aplique las mejores prácticas o que adopte un planteamiento consultivo podría resultar más eficaz.

3.1.1 El CESE subraya la necesidad de tomar debidamente en consideración la calidad y seguridad de los servicios prestados en la Unión Europea.

3.1.2 Además, el CESE quiere llamar la atención sobre la especial sensibilidad de los ámbitos de la salud y la protección de los pacientes. Si bien la Comisión puede adoptar medidas complementarias a las de los Estados miembros, debe respetarse la plena responsabilidad de estos, así como la posibilidad de poner en marcha medidas más estrictas para proteger a los pacientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 168 del TFUE.

3.2 Dado que es esencial garantizar que las principales partes interesadas se adhieran a las nuevas regulaciones de su profesión, a fin de garantizar que la regulación es sólida y eficaz, el CESE propone consultar a las partes interesadas, como las organizaciones profesionales, los interlocutores sociales, las instituciones de protección de los consumidores y las organizaciones de la sociedad civil sobre la aplicación práctica de las medidas previstas.

3.3 Es preciso tener en cuenta que la introducción de nuevas obligaciones y medidas de ejecución en este contexto podría dar la impresión de que, por lo general, se considera que los Estados miembros son poco capaces de comprender los requisitos de la Directiva de servicios y de la Directiva sobre las cualificaciones profesionales, cuando, de hecho, instrumentos legislativos como los test de proporcionalidad son requisitos básicos de cualquier procedimiento legislativo nacional en la gran mayoría de los Estados miembros.

3.4 Numerosas disposiciones del paquete de servicios corren el riesgo de difuminar la distinción entre libertad de prestación de servicios y libertad de establecimiento. El CESE, por tanto, hace hincapié en la importancia de mantener esta distinción —que se define claramente en la Directiva de servicios y en la Directiva sobre cualificaciones profesionales, así como en la jurisprudencia del TJUE— en el momento de evaluar los resultados de un test de proporcionalidad aplicado a las nuevas regulaciones nacionales de las profesiones y de aplicar el Reglamento y la Directiva sobre la tarjeta electrónica europea de servicios. Por tanto, con el fin de garantizar una competencia equitativa entre las empresas, las medidas discriminatorias deben prohibirse, y las condiciones de trabajo establecidas por la ley y los convenios colectivos del país de acogida, junto con los reglamentos sobre salud y seguridad y derechos de los consumidores, deben respetarse.

3.5 El CESE señala que el crecimiento del sector de los servicios no debe traer consigo el dumping social y el fraude⁽⁴⁾. Por lo tanto, subraya la falta de suficientes garantías para mantener, en todos los Estados miembros, un nivel elevado tanto en lo relativo a los derechos de los trabajadores como a la protección de los consumidores, y pone de relieve el riesgo de introducir el principio del país de origen, que contravendría las normas fundamentales con arreglo a las cuales las actividades de las empresas y de los trabajadores se regulan por la ley del país en el que se llevan a cabo.

⁽⁴⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 1.

3.6 El CESE comparte la opinión de las partes interesadas de los sectores afectados por la propuesta de tarjeta electrónica europea de servicios y pone en duda la utilidad y el valor añadido de la iniciativa legislativa.

3.7 Por desgracia, el paquete del mercado interior propuesto no aborda los problemas reales a los que se enfrentan algunos de los sectores afectados por las propuestas. El CESE considera importante reducir las posibilidades de fraude y abuso del mercado interior por parte de empresas de dudosa reputación con el fin de crear la igualdad de condiciones y la confianza mutua entre los Estados miembros y las diferentes partes interesadas.

4. Observaciones específicas

4.1 *Procedimiento de notificación para los regímenes de autorización y requisitos relacionados con los servicios*

4.1.1 El CESE comparte el objetivo de la Comisión de promover el diálogo entre esta y los Estados miembros en una fase temprana del proceso legislativo, al objeto de evitar la adopción de normas que obstaculicen el mercado único. Podría incluso examinarse la posibilidad de ampliar este diálogo y no centrarse únicamente en el cumplimiento de la Directiva de servicios, sino también del Derecho primario de la UE y, en particular, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pues ello garantizaría un buen equilibrio entre, por una parte, los derechos de los trabajadores y la protección de los consumidores y, por otra, las libertades económicas. Debe aclararse la composición del órgano encargado del control del cumplimiento; dicha composición debe garantizar la plena adecuación con las leyes y principios ya mencionados, así como su representatividad e independencia.

4.1.2 No obstante, el CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que los efectos directos de la propuesta en los procedimientos legislativos nacionales parecen ser considerables.

4.1.3 La propuesta, que amplía el ámbito de aplicación del procedimiento de notificación regulado por la Directiva de servicios, también es bastante compleja. Si se combina con un plazo suspensivo obstaculiza la capacidad de los legisladores nacionales para acometer reformas en un corto período de tiempo, incluso en los casos de pequeñas enmiendas legislativas.

4.1.4 Las medidas de ejecución como el plazo suspensivo, el mecanismo de alerta y la decisión de la Comisión de exigir al Estado miembro que se abstenga de adoptar el proyecto de medida pueden retrasar considerablemente los procesos legislativos nacionales y convertirse en restricciones importantes para la libertad del legislador nacional. Con el fin de garantizar un procedimiento legislativo democrático, es necesario preservar por completo la capacidad legislativa de los Parlamentos nacionales. El CESE pone en duda si resulta proporcionado, o apropiado, interferir en los procedimientos legislativos nacionales mediante la introducción de medidas de ejecución más estrictas, incluso en cuestiones cubiertas por el principio de subsidiariedad, cuando existen procedimientos posteriores a la adopción perfectamente adecuados.

4.1.5 Las decisiones negativas relativas al cumplimiento de proyectos de ley, reglamentos o disposiciones administrativas nacionales no deben ser vinculantes. El CESE sugiere que únicamente tenga repercusiones el resultado positivo en un procedimiento de consulta, en forma de concesión de una «garantía de cumplimiento» para el proyecto de medida. Este tipo de enfoque positivo acarrearía importantes ventajas para los Estados miembros y constituiría una motivación para participar plenamente en el procedimiento de consulta previsto y para aceptar los esfuerzos conexos. En los casos sin una evaluación positiva del cumplimiento se deberían aplicar los procedimientos posteriores a la adopción ya disponibles.

4.1.6 El CESE subraya que, tal como establece la Directiva de servicios, el procedimiento de notificación no afectará al derecho a negociar, celebrar y aplicar convenios colectivos.

4.2 *Test de proporcionalidad previo a la adopción de una nueva regulación profesional*

4.2.1 El CESE acoge favorablemente la puesta a disposición de los Estados miembros de un test de proporcionalidad pormenorizado y exhaustivo y basado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El CESE cree que este concepto podría mejorar los procedimientos nacionales de proporcionalidad.

4.2.2 El CESE destaca que el control de la proporcionalidad, que se centra en los requisitos profesionales, necesitará una estrecha cooperación de las autoridades de los Estados miembros y las organizaciones profesionales con competencias para la garantía de la calidad de la profesión regulada de que se trate. Asimismo, debería prever el derecho de los interlocutores sociales y las organizaciones de protección de los consumidores a ser consultados para velar por el pleno cumplimiento de los derechos de los trabajadores y los consumidores. Las estructuras de dichas organizaciones deben mantenerse estrictamente en manos de los Estados miembros.

4.2.3 No obstante, el CESE pone en cuestión que una Directiva que establezca la obligación de utilizar el test antes de cualquier regulación profesional constituya el mejor modo de implantarlo. Por este motivo, preferiría que se introdujeran directrices que permitieran a los Estados miembros adaptar el test para que se ajustara mejor a sus sistemas legislativos.

4.2.4 Muchos de los criterios propuestos sobre proporcionalidad que se deben tomar en consideración son bastante amplios y abiertos y permiten varias respuestas en función del enfoque de test elegido, de las personas u organismos que los realizan, etc. Como tales, se pueden utilizar como directrices de apoyo, pero no como un procedimiento obligatorio con importantes repercusiones en todo el proceso legislativo. Asimismo, para evitar la impresión de que los criterios mencionados se consideran en general obstáculos, se debe garantizar que la lista es neutral, sin declaraciones sobre el valor o la justificación de las regulaciones. En todo caso, siempre que se pueda, los criterios deben ser lo más concretos y objetivos posibles, para que funcionen como referencias.

4.2.5 Los tests de proporcionalidad ya son requisitos básicos en los procedimientos legislativos nacionales de la gran mayoría de los Estados miembros. La armonización de los criterios de proporcionalidad interferiría en las competencias legislativas nacionales y podría conllevar la creación de obligaciones desproporcionadas en algunos Estados miembros y más distorsiones en el mercado.

4.2.6 La Directiva aborda únicamente la regulación *ex ante* (protección del título, registro obligatorio, requisitos de cualificación, etc.), aunque la regulación *ex post* (como los regímenes de certificación profesional, las normas locales o los permisos de construcción) puede imponer importantes restricciones a la prestación de servicios. Por este motivo, parece difícil establecer una comparación objetiva de los sistemas de regulación.

4.2.7 La obligación de facilitar informes de proporcionalidad basados en el complejo —y, en parte, incluso científico— sistema de tests podría retrasar considerablemente o incluso obstaculizar las reformas de la regulación profesional.

4.2.8 Aunque la Comisión Europea insiste en que la decisión sobre si se debe regular una profesión y el modo de hacerlo sigue siendo competencia de los Estados miembros, esta libertad tiene un carácter muy teórico. Si el test obligatorio fuera negativo, casi será imposible que el legislador alegue que cumple la Directiva de servicios. Además, la propuesta debe ser considerada en relación con la que establece un nuevo procedimiento de notificación con arreglo a la Directiva de servicios, porque, en lo que respecta a las regulaciones profesionales, las medidas estarían comprendidas a menudo en el ámbito de aplicación de ambas Directivas. El margen de acción del legislador es casi nulo, ya que la obligación de notificación también exige facilitar información que demuestre que se cumple la Directiva de servicios, lo que remitiría, para estas medidas que se solapan, a los resultados del test de proporcionalidad.

4.2.8.1 Por consiguiente, el CESE duda de que los efectos negativos que acarrearía la implantación de una obligación de aplicación de un test de proporcionalidad armonizado en términos de limitación al legislador nacional —vistos, en especial, en el marco del procedimiento de notificación más estricto que se propone— se pudieran justificar por sus ventajas. El CESE cree que directrices no vinculantes o una oferta de asesoramiento podrían acarrear efectos similares sin las consecuencias negativas.

4.3 Tarjeta electrónica europea de servicios

4.3.1 El CESE celebra los esfuerzos por promover la movilidad de los proveedores de servicios y cree que informarse sobre los requisitos nacionales para la prestación de servicios en otro Estado miembro y adecuarse a ellos sigue siendo difícil para los proveedores.

4.3.2 No obstante, el enfoque por el que se traslada la responsabilidad principal del procedimiento a las autoridades del Estado miembro contraviene el principio generalmente aceptado del Estado miembro de acogida. La tarjeta electrónica de servicios no debería impedir o dificultar los controles que el Estado miembro de acogida debe realizar en relación con las actividades económicas desplegadas en su territorio. Así pues, la tarjeta electrónica de servicios propuesta no incluirá elementos del principio del país de origen. No obstante, el CESE expresa su apoyo de las iniciativas para aumentar la confianza entre los Estados miembros, por ejemplo aplicando de manera clara sistemas de intercambio de datos y de control adecuados y correctos.

4.3.3 Hay razones para creer que algunas de las características de la tarjeta electrónica de servicios, como el principio de «solo una vez» para la transmisión de la información, su período de validez indefinido, la obligación de los Estados miembros de utilizar información contenida en la tarjeta electrónica de servicios sin posibilidad de solicitar una prueba de la validez de la información proporcionada posteriormente, así como los procedimientos de retirada restrictivos que pueden requerir una resolución firme por parte de los órganos jurisdiccionales, podrían poner en grave peligro el control de la adecuación con las leyes nacionales y la aplicación de los derechos de los trabajadores.

4.3.4 El CESE también hace hincapié en la importancia de garantizar en todo momento que el uso del sistema IMI no modifique la sustancia de las normas aplicables sobre el desplazamiento de trabajadores de conformidad con la Directiva 2014/67/UE y subraya que la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, actualmente examinada por el Parlamento Europeo y el Consejo, claramente establece el principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo en un mismo lugar, en el respeto de las condiciones de trabajo establecidas por la legislación y los convenios colectivos en el Estado miembro de acogida, de la salud y la seguridad y de la protección de los consumidores y del medio ambiente.

4.3.5 No está claro cuáles serían las repercusiones de la propuesta de una tarjeta electrónica europea de servicios para las tarjetas sectoriales de identidad social ya existentes emitidas por las autoridades nacionales o los interlocutores sociales, y cómo podrían interactuar con la ampliación propuesta del sistema IMI. Además, existen datos, incluido un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo, que indican que el sistema IMI actual tiene ciertas deficiencias que deben corregirse, por ejemplo debido a la carga de trabajo asociada y a la falta de claridad de las respuestas a las solicitudes⁽⁵⁾. El CESE, por consiguiente, cree que el sistema IMI requiere una reevaluación y aún no está listo para garantizar una cooperación óptima entre los Estados miembros. Por lo tanto, las mejoras del sistema IMI deben llevarse a cabo con vistas a facilitar mejores controles en el país donde se realiza la actividad económica y la complementariedad con los sistemas existentes, sin dejar de lado las posibilidades de puesta en común de datos en tiempo real (acceso directo a los bancos de datos), además del intercambio manual de los datos que permite actualmente el sistema IMI.

4.3.6 El CESE expresa su preocupación por que se pueda introducir «por la puerta trasera» el principio del país de origen. La tarjeta electrónica de servicios introduciría varios elementos basados en el principio del país de origen permitiendo a los proveedores de servicios tratar exclusivamente con el Estado miembro de origen como intermediario, exigiendo a los Estados miembros de acogida que acepten las decisiones del Estado miembro de origen sobre la validez de los documentos y la veracidad del contenido, limitando de este modo los mecanismos de control y armonizando así el intercambio de datos sobre la base del principio del país de origen.

4.3.7 El hecho de que, tal y como se propone, una autoridad de coordinación deba comprobar los requisitos nacionales en el menor plazo posible parece especialmente problemático. Estos plazos deben reconsiderarse, dado que la autoridad competente encargada de la tarjeta electrónica de servicios debe coordinar cada caso con las demás autoridades competentes pertinentes en cuanto a los diferentes aspectos de los requisitos legales. Además, debe establecerse más claramente que la Directiva sobre cualificaciones profesionales tiene prioridad sobre la nueva tarjeta electrónica respecto de cualquier aspecto del reconocimiento profesional.

4.3.8 El procedimiento completamente electrónico, junto con las pocas posibilidades de que los Estados miembros de acogida puedan verificar la información que se facilita al Estado miembro de origen a través de la tarjeta electrónica de servicios, facilitará el establecimiento de sociedades fantasma con fines de evasión fiscal y dumping social. El CESE, por lo tanto, cree que el procedimiento requiere más ajustes para poder garantizar que se evitan estas consecuencias.

4.3.8.1 Por otra parte, la propuesta no aclara qué elementos deben ser evaluados por el Estado de origen para declarar que un proveedor de servicios está legalmente establecido en el Estado. En concreto, no hay ninguna referencia a los elementos fácticos enumerados por la Directiva 2014/67/UE para determinar si una empresa desempeña realmente actividades fundamentales en el Estado miembro.

4.3.9 La verificación de la identidad y el examen pormenorizado de los documentos originales son esenciales para evitar que obtengan acceso empresas de mala fama o que cometen delitos [un debate similar bloqueó la Directiva SUP⁽⁶⁾]. Por lo tanto, el Estado miembro de acogida debe ser plenamente responsable del procedimiento de emisión de la tarjeta electrónica europea de servicios.

4.3.9.1 Los Estados miembros de acogida deben continuar siendo plenamente responsables de decidir los procedimientos que deben seguirse para registrar el establecimiento secundario, incluidos los aspectos relativos al reconocimiento profesional. Incluir a los Estados miembros de origen como intermediarios en el marco de un procedimiento para establecer una sucursal supondrá una carga administrativa adicional para las autoridades de los Estados miembros de origen y de acogida, y podría impedir los controles detallados en el país donde se manifestaran los abusos, por ejemplo, una violación de los derechos de los trabajadores y los consumidores.

4.3.10 Aunque el Reglamento propuesto establece que los regímenes de notificación previa para los trabajadores desplazados quedan excluidos de su ámbito de aplicación, la propuesta introduce un régimen europeo armonizado de notificación previa para los trabajadores desplazados con la participación voluntaria de los Estados miembros. Esto allanaría el camino para una posterior ampliación obligatoria, lo que no es deseable ni compatible con lo dispuesto en la Directiva 2014/67/UE. En el debate político sobre la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía del cumplimiento, se acordó claramente que el Estado miembro de acogida fuera la autoridad nacional competente para establecer instrumentos de cumplimiento (artículo 9 de la Directiva 2014/67/UE).

4.3.11 Los procedimientos para cancelar la tarjeta electrónica de servicios pueden requerir en parte, para tener efecto, una sentencia firme de un tribunal y ofrecen entretanto a los proveedores de servicios distintos mecanismos para que continúen con estos. Esto impide la ejecución de controles *ex post* eficaces por parte del Estado miembro de acogida, lo que obstaculizaría la aplicación de los derechos de los trabajadores y de la legislación vigente. Asimismo, las propuestas legislativas no incluyen sanciones disuasorias —ni para el Estado miembro ni para la empresa solicitante— por abuso de la tarjeta electrónica europea de servicios.

⁽⁵⁾ Tribunal de Cuentas, Informe Especial 2016, «¿Ha garantizado la Comisión la aplicación eficaz de la Directiva de servicios?», p. 25.

⁽⁶⁾ COM(2014) 212 final y DO C 458 de 19.12.2014, p. 19.

4.3.12 La normativa da derecho a las personas físicas a solicitar una tarjeta electrónica de servicios. Existe un riesgo importante en algunos sectores de que la tarjeta se utilice de manera incorrecta y facilite de este modo el falso empleo por cuenta propia.

4.3.13 Dado que el que una persona sea considerada trabajador por cuenta propia o trabajador por cuenta ajena depende del modo en que se ejerce la actividad, la autoridad emisora del Estado miembro de origen no puede expedir una tarjeta electrónica que establezca que una persona actúa como trabajador por cuenta propia con arreglo a las normas del Estado miembro de acogida.

4.3.14 En algunos casos, la retirada de la tarjeta electrónica de servicios a los trabajadores por cuenta propia precisa una sentencia firme de un tribunal. Esto impediría la anulación rápida en los casos de abuso y podría permitir que los falsos autónomos continuaran sus actividades hasta la publicación de dicha sentencia firme por parte de un tribunal. Con ello se crearía una laguna importante que frustraría los esfuerzos para combatir el trabajo no declarado, como la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado.

4.3.15 El CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que, a escala de la UE, el procedimiento similar de expedición del PD A1 relacionado con el desplazamiento de trabajadores ya ha puesto de relieve posibles dificultades derivadas del hecho de basarse exclusivamente en el Estado miembro de origen para validar datos sobre los proveedores de servicios entrantes, en especial en el caso de los falsos autónomos. En este caso, la evaluación de impacto que acompañaba a la propuesta por la que se modificaba la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores, sugiere que no se puede garantizar la precisión de la información incluida en los documentos PD A1 debido a la falta de controles formales por parte de las autoridades de los países emisores, entre otros motivos ⁽⁷⁾.

4.3.16 La propuesta introduce un instrumento armonizado para facilitar información sobre la cobertura de seguro. No obstante, ya que esta estará vinculada a la tarjeta electrónica de servicios, la información solo deberá facilitarse una vez, lo que, en potencia, hará que los controles e inspecciones en el Estado miembro de acogida sean menos eficaces.

4.3.16.1 Asimismo, las aseguradoras se verán obligadas a calcular las primas en función del historial en el Estado miembro de origen, lo que interferiría con el derecho y la responsabilidad de las compañías aseguradoras de evaluar los riesgos.

4.3.17 La Comisión se reserva amplias competencias de ejecución para diseñar el contenido y los parámetros técnicos de la tarjeta electrónica de servicios, pero la armonización en este ámbito puede limitar la capacidad de los Estados miembros de llevar a cabo controles eficaces de los proveedores de servicios entrantes en relación con los derechos de los trabajadores en materia de salud y seguridad.

4.4 Recomendaciones para reformar la regulación de los servicios profesionales

4.4.1 El CESE desearía resaltar que las diferencias entre los conceptos reglamentarios no indican en sí mismas la necesidad de una reforma. Muchas regulaciones se basan en la tradición o la experiencia. Son importantes para la protección del consumidor y deben preservarse. El principio de «equivalencia» se basa en el hecho de que existen estos sistemas diferentes. El CESE toma en consideración el hecho de que los sistemas profesionales nacionales se fundamentan en una dilatada tradición. El proyecto de investigación muestra resultados bastante diferentes respecto de las ventajas de las medidas de desregulación.

4.4.2 El CESE acoge favorablemente el nuevo indicador del efecto restrictivo, ya que permite un nivel de análisis más elevado que con el indicador PMR (regulación del mercado de productos) de la OCDE. Aún quedan detalles que se deben tomar en consideración; por ejemplo, la clasificación de desarrollo profesional continuo como restricción negativa parece inadecuada. El CESE desearía destacar que, a fin de ofrecer una perspectiva no discriminatoria de los distintos sistemas de regulación, sería necesario incluir no solo la regulación *ex ante* (por ejemplo, la protección del título, los requisitos de cualificación) sino también la regulación *ex post* (por ejemplo, los requisitos de las normas para la construcción y las licencias de obras). Asimismo, debe aclararse de manera expresa que el indicador del efecto restrictivo es neutral, sin declaraciones sobre el valor o la justificación de las regulaciones.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
George DASSIS

⁽⁷⁾ SWD(2016) 52, p. 8.