

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 27.1.2011
COM(2011) 20 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios, partiendo de los
resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SEC(2011) 102 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios

(Texto pertinente a efectos del EEE)

Los servicios son la fuerza motriz de la economía de la UE. Globalmente, nueve de cada diez nuevos puestos de trabajo se crean en este sector. Contar con un mercado único de servicios que funcione bien y esté verdaderamente integrado es, pues, esencial para generar el crecimiento, el empleo y la innovación que Europa necesita, e incrementar su competitividad internacional. Las reformas estructurales que exige la creación de un auténtico mercado único de servicios son también un elemento fundamental de la estrategia Europa 2020¹, en la que se ponía de relieve que «debe crearse un mercado único y abierto de servicios sobre la base de la Directiva de servicios». La recientemente adoptada Comunicación de la Comisión «Hacia un Acta del Mercado Único»² subrayaba la necesidad de seguir desarrollando el mercado único de servicios y de basarse en los resultados del proceso de «evaluación recíproca» previsto en la Directiva de servicios³.

En la presente Comunicación, la Comisión expone los principales resultados del proceso de «evaluación recíproca» y se basa en ellos para entrar en una nueva fase de la creación de un mercado único de servicios, en la que las ventajas de la Directiva de servicios se consolidan y complementan a través de una serie de medidas adicionales. La presente Comunicación va acompañada de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que se describen con más detalle la labor realizada durante la evaluación recíproca y la primera serie de resultados de las reformas legislativas aprobadas por los Estados miembros a efectos de la implementación de la Directiva.

1. LOS SERVICIOS SON LA FUERZA MOTRIZ DE LA ECONOMÍA DE LA UE

La creación de un mercado único de servicios –esto es, un espacio sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de servicios– ha sido **una de las piedras angulares del proyecto europeo** desde su origen. El mercado único de servicios no se ha concebido, ni debe percibirse, como un fin en sí mismo, sino que es un **instrumento orientado a mejorar la vida diaria y el bienestar de las empresas y los ciudadanos europeos**. Debemos aprovechar el enorme potencial que ofrece como catalizador para generar crecimiento sostenible y empleo, ampliar las posibilidades de elección de los consumidores y abrir nuevas oportunidades a las empresas.

¹ Comunicación de la Comisión, «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM(2010) 2020 final.

² «Hacia un Acta del Mercado Único - Por una economía social de mercado altamente competitiva», COM(2010) 608 final.

³ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, DO L 376 de 27.12.2006, p.36.

La actual crisis económica hace aún más urgente el buen funcionamiento del mercado único de servicios. Los servicios son, en la actualidad, el **principal motor de la economía de la UE** y, en las pasadas décadas, la actividad económica se ha desplazado notablemente hacia los servicios intensivos en conocimientos. Los servicios representan más de **dos tercios del PIB** y del empleo **de la UE** y, en los últimos años, han sido la **fuerza de toda la creación de empleo neto**. Cabe señalar, asimismo, que aproximadamente el 75 % del comercio de servicios consiste en la prestación de servicios a otras empresas de casi cualquier sector de la economía europea, en particular del sector **industrial**. Por tanto, unos mercados de servicios más integrados y con un mejor funcionamiento potenciarían la competitividad del conjunto de la economía de la UE.

Sin embargo, el mercado interior de servicios no **arroja aún todos sus frutos**. Los servicios representan todavía solo la quinta parte, aproximadamente, del total del comercio interior de la Unión, cuota modesta si se compara con su presencia en la economía (aun teniendo en cuenta que ciertos servicios, por naturaleza, son de carácter menos comercial y/o más local). La falta de dinamismo en el comercio de servicios dentro de la UE queda patente cuando este se compara con el comercio de servicios de la UE con el resto del mundo. Desde 2004, el comercio de servicios entre la UE y el resto del mundo ha venido aumentando a mayor ritmo que dentro del mercado único. Actualmente, tan solo en torno al 8 % de las PYME europeas desarrolla actividad en otros Estados miembros. En consecuencia, actividades innovadoras que son vitales para el crecimiento quedan dentro de las fronteras nacionales y, a menudo, no llegan a alcanzar la masa crítica necesaria. Esto limita las posibilidades de elección de los usuarios de servicios y el potencial de innovación de Europa. Además, en los últimos años, el crecimiento de la productividad ha sido lento en una serie de sectores de servicios, en parte debido a la baja intensidad de la competencia, que sigue restringida por injustificados obstáculos frente al mercado único.

En resumidas cuentas, la **economía de la UE necesita un mercado único de servicios más integrado y desarrollado**. Ello es necesario para ayudar a que las empresas -en el sector servicios y en el sector industrial- crezcan, creen más empleo y adquieran una mejor posición a escala global. Es también esencial para que la economía de la UE se sitúe en la senda de la recuperación. Un mayor crecimiento del sector servicios ayudaría también a la realización de cambios estructurales en la economía de la UE y compensaría los ajustes laborales de otros sectores.

La adopción y posterior implementación de la **Directiva de servicios ha sido un hito** en la mejora del funcionamiento del mercado único de servicios. Y ello gracias a la eliminación de barreras injustificadas, la simplificación del marco normativo y la contribución a la modernización de las Administraciones públicas. No obstante, **aún queda camino por recorrer**. La recientemente adoptada Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único» confirmó la importancia del mercado único de servicios y la necesidad de desarrollarlo más. Partiendo de los resultados del proceso de «evaluación recíproca» de la Directiva de servicios, **la presente comunicación expone un ambicioso programa de trabajo cuya finalidad es acercarnos más a ese objetivo**. Complementa y potencia otros esfuerzos que actualmente realiza la UE con el fin de mejorar el funcionamiento de los mercados de servicios, en particular las medidas posteriores al ejercicio de «supervisión del mercado del comercio y la distribución»⁴ y la iniciativa emblemática contenida en la estrategia Europa 2020 «Una

⁴ Véase el informe correspondiente al Ejercicio de supervisión del mercado del comercio y de la distribución: «Hacia un mercado interior del comercio y de la distribución más justo y eficaz en la perspectiva de 2020», COM(2010)355 final.

agenda digital para Europa»⁵, así como las futuras iniciativas dirigidas a promover la mejora del mercado único de comercio electrónico⁶.

2. LA DIRECTIVA DE SERVICIOS: UN PASO FUNDAMENTAL PARA UN MEJOR FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO ÚNICO DE SERVICIOS

El sector servicios integra actividades muy **diversas y, a menudo, complejas**. Tanto como lo son las normas que los Estados miembros les imponen y los obstáculos que los proveedores y los usuarios de servicios pueden hallar cuando desean beneficiarse del mercado único. El **comercio de servicios se enfrenta a más obstáculos** que el de bienes, debido a la naturaleza inmaterial de aquellos, la importancia del *know-how* del proveedor de servicios, el uso transfronterizo de equipo, etc. Del mismo modo, esos obstáculos afectan también más a las PYME, en particular las microempresas (95 % de todos los proveedores de servicios de la UE), que a las empresas de mayor tamaño. Muchos de estos **obstáculos son de carácter transversal**, es decir, comunes a una amplia gama de servicios en todas las etapas de la actividad del proveedor. Asimismo, **presentan numerosos rasgos comunes**, tales como el hecho de que, frecuentemente, se deben a un exceso de trámites administrativos, la inseguridad jurídica que rodea a las actividades transfronterizas y la falta de confianza recíproca entre los Estados miembros⁷.

Con este trasfondo, **el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron en diciembre de 2006 la Directiva de servicios**, un instrumento horizontal del mercado único que se aplica a una gran variedad de actividades de servicios que representan aproximadamente el 40 % del PIB y del empleo de la UE. La Directiva debía estar plenamente implementada a finales de 2009. El periodo de tres años previsto para su implementación exigió un esfuerzo sin precedentes en todos los niveles de las Administraciones nacionales y un intenso respaldo político, inclusive del Parlamento Europeo y del Consejo.

Los resultados de la **implementación, aun cuando esta todavía no ha culminado en algunos Estados miembros, constituyen un gran paso adelante** hacia la eliminación de los obstáculos y la modernización y simplificación de la legislación. Cientos de requisitos discriminatorios, injustificados o desproporcionados que existían en toda la UE han sido eliminados en importantes ámbitos de servicios, tales como los de comercio minorista, profesiones reguladas, construcción, turismo o servicios a las empresas. Ello se ha hecho a través de más de 1 000 instrumentos de implementación, algunos de los cuales, de naturaleza «ómnibus», contienen docenas de cambios de distintos actos normativos. Muchos Estados miembros han implantado también mecanismos específicos destinados a evitar nuevos obstáculos en el futuro, por ejemplo, obligaciones de notificación interna, orientaciones para futura legislación o la «prueba del mercado interior» en las evaluaciones de impacto de nuevas exigencias. Por último, las legislaciones nacionales han introducido cláusulas dirigidas a facilitar la libre circulación de los servicios prestados por proveedores de servicios legalmente establecidos en otros Estados miembros. Siempre que se apliquen debidamente,

⁵ Comunicación de la Comisión «Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM(2010) 2020.

⁶ Consulta pública sobre el futuro del comercio electrónico en el mercado interior y la implementación de la Directiva sobre el comercio electrónico (2000/31/CE), agosto de 2010.

⁷ Para un análisis completo, véase el informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 2002 «Estado del mercado interior de servicios», COM(2002) 441 final de 30.7.2002.

mejorarán significativamente el funcionamiento del mercado único de servicios⁸. No obstante, es importante destacar que **el potencial que encierra la Directiva** solo podrá realizarse plenamente cuando **todos los Estados miembros culminen los cambios legislativos necesarios** para aplicarla. Esta afirmación se aplica en particular a aquellos Estados miembros que han adoptado leyes marco horizontales para la implementación de la Directiva, pero no han modificado apenas o en absoluto su legislación sectorial específica vigente para eliminar los obstáculos injustificados que se deriven de ella.

Los cambios legislativos representan solo una parte de lo conseguido en el proceso de implementación. Se ha hecho y continúa haciéndose, además, un gran esfuerzo de modernización de las Administraciones públicas, en particular mediante la creación de «**ventanillas únicas**», portales de Administración electrónica para las empresas que ya funcionan en la mayoría de Estados miembros. Y también se está instaurando una cultura de **cooperación administrativa** para facilitar la libre circulación de servicios, por ejemplo a través del Sistema de Información del Mercado Interior. En este contexto, igualmente, es preciso mantener el esfuerzo, a fin de garantizar que los efectos de la Directiva se dejen sentir sobre el terreno.

Globalmente, y según estimaciones prudentes, se prevé que la aplicación de la Directiva de servicios podría reportar beneficios económicos potenciales de hasta **140 000 millones de euros, lo que representa un incremento de hasta un 1,5 % del PIB de la UE**⁹. Estas estimaciones no tienen en cuenta los efectos puramente nacionales de la simplificación administrativa y normativa, que, en principio, serán también significativos.

Ahora bien, **la importancia de la Directiva de servicios para el desarrollo del mercado único de servicios no acaba aquí**, ya que la Directiva contiene un conjunto de mecanismos e instrumentos que permitirán seguir progresando más allá de su implementación. Un instrumento particularmente valioso es el **proceso de evaluación recíproca** previsto en la Directiva, que los Estados miembros y la Comisión llevaron a cabo a lo largo de 2010. **La presente Comunicación expone las constataciones fundamentales** realizadas durante ese proceso y, partiendo de ellas, define **una serie de medidas orientadas a seguir desarrollando el mercado único de servicios** y acercarlo más a las necesidades de los ciudadanos y las empresas de la UE. Se basa para ello en los resultados de los debates entre los Estados miembros y la Comisión y las principales conclusiones alcanzadas, así como en las contribuciones a la consulta pública que se efectuó también.

3. EL PROCESO DE EVALUACIÓN RECÍPROCA: UN VALIOSO INSTRUMENTO PARA COMPROBAR EL ESTADO DEL MERCADO ÚNICO DE SERVICIOS

La «evaluación recíproca» fue un proceso innovador y empírico de «**examen inter pares**», previsto por la propia Directiva de servicios. Si bien un mecanismo semejante no sería adecuado o necesario al implementar todas las directivas de la UE, las especificidades de la Directiva de servicios lo requerían. En primer lugar, su amplio ámbito de aplicación exigía que los Estados miembros realizaran un **estudio sistemático y completo de su legislación**. En segundo lugar, la Directiva atribuyó a los Estados miembros el deber de **evaluar una serie**

⁸ Véase en el anexo de la presente Comunicación un resumen de los cambios legislativos introducidos por los Estados miembros, así como los sectores de servicios que más se beneficiarán.

⁹ «Expected economic benefits of the European Services Directive», Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), noviembre de 2007.

de requisitos legales habitualmente impuestos a los proveedores de servicios: los requisitos relativos al establecimiento (tales como, regímenes de autorización, restricciones territoriales o sobre la propiedad del capital) y los referentes a la prestación transfronteriza de servicios (tales como las obligaciones de registro, notificación o suscripción de un seguro). Los Estados miembros debían examinar y evaluar estos requisitos con arreglo a determinados criterios fijados en la Directiva, con vistas a comprobar si debían mantenerse, requerían modificaciones o debían suprimirse.

Dada la magnitud y complejidad de la tarea, **el intercambio de información y experiencia y el «examen inter pares» que el proceso de evaluación recíproca hacía posibles resultaban fundamentales** para encauzar a todos los Estados miembros hacia una satisfactoria implementación de esta ambiciosa medida legislativa. Con todo, cabe señalar que ciertas cuestiones relacionadas con la implementación, como el establecimiento de «ventanillas únicas», no formaban parte de este ejercicio.

En octubre de 2009, en el **Grupo de Alto Nivel del Consejo de Competitividad, la Comisión y los Estados miembros acordaron la metodología** que se emplearía en lo que iba a ser un trabajo de gran envergadura, al implicar a 30 países¹⁰ y englobar cerca de 35 000 requisitos. **Los trabajos comenzaron en 2010**, con la reunión de los Estados miembros **por grupos** de cinco países, entre enero y marzo, para analizar la situación de esos países en particular y preparar los siguientes debates. Seguidamente, entre marzo y octubre se celebraron **«reuniones plenarias»**, durante las cuales se examinaron requisitos específicos y los principales sectores de servicios cubiertos por la Directiva¹¹. Los interesados, por su parte, tuvieron la ocasión de exponer su punto de vista durante una **consulta pública** que se llevó a cabo entre finales de junio y mediados de septiembre de 2010.

4. CONSTATAIONES FUNDAMENTALES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN RECÍPROCA

4.1. ¿Qué hemos conseguido?

La apreciación global del proceso de evaluación recíproca es muy positiva. La instauración de un **diálogo estructurado** entre los Estados miembros ha generado **transparencia** en los resultados obtenidos en la implementación de la Directiva de servicios y ayudado a definir y promover **buenas prácticas normativas**. Los debates han contribuido igualmente a desarrollar un **hábito de diálogo**. Los contactos y el intercambio de información entre los Estados miembros (desde los contactos bilaterales y por grupos reducidos hasta grupos más amplios) se han multiplicado a lo largo de todo el proceso y han incidido de forma fundamental en sus resultados.

El proceso de evaluación recíproca ha permitido también obtener una **imagen detallada del estado en que se halla una parte importante del mercado único de servicios**. Esta ha sido la primera vez que los Estados miembros y la Comisión han llevado a cabo conjuntamente una minuciosa evaluación de las normas nacionales que afectan a las actividades de servicios.

¹⁰ También participaban los tres países de la AELC que son parte en el Acuerdo EEE, esto es, Islandia, Lichtenstein y Noruega.

¹¹ Los Estados miembros calificaron de prioritarios los siguientes sectores de servicios: construcción y servicios inmobiliarios, turismo y servicios conexos, servicios de alimentación y bebidas, servicios de las profesiones reguladas, comercio mayorista y minorista, servicios a las empresas y servicios de enseñanza privada. El Comité de la Directiva de Servicios fue informado sobre los resultados del proceso en su reunión de 15 de octubre de 2010.

Se incluyen aquí las normas adoptadas a nivel nacional, regional y local, así como las establecidas por organismos profesionales con facultades reguladoras. En este contexto, la evaluación recíproca ha tenido un **«efecto mercado único» sin precedentes dentro de los Estados miembros**, dado que se pidió a todos los niveles de las Administraciones nacionales que hicieran un estudio crítico de sus propias normas y de las vigentes en los demás Estados miembros desde la perspectiva del mercado único.

Finalmente, este proceso ha demostrado ser además un valioso instrumento para determinar los **obstáculos que aún entorpecen** el mercado único y sentar las bases para las **futuras actuaciones** en el sector servicios. Todo ello ha sido posible gracias a la **activa implicación de los Estados miembros**, que hicieron suyo el proceso y participaron en él con dinamismo.

4.2. ¿Qué queda por hacer?

Los debates con los Estados miembros y las contribuciones de los interesados han demostrado que **el mercado único de servicios sigue siendo, en algunos sectores, una obra inconclusa**, en particular por lo que respecta a la prestación transfronteriza de servicios.

Parte del problema parece radicar en que algunas de las **normas de la UE que se han ido adoptando a lo largo de los años para respaldar el funcionamiento del mercado único de servicios no se utilizan plenamente y, en ocasiones, se han implementado o se aplican de manera incoherente**. A menudo, los servicios están sujetos a varios instrumentos jurídicos de la UE diferentes. Algunos se aplican de manera horizontal, como la Directiva de servicios o la Directiva de comercio electrónico¹². Otros, como la Directiva de reconocimiento de las cualificaciones profesionales¹³, regulan aspectos de vital trascendencia para una multiplicidad de actividades de servicios. Existen también muchos otros instrumentos de la UE con repercusiones muy importantes para el sector servicios, como los que regulan las transacciones entre empresas y consumidores o la protección del medio ambiente. La evaluación recíproca ha demostrado que la interacción de todos estos instrumentos no está a veces clara. Asimismo, en ocasiones, la implementación o aplicación de estos instrumentos en el ámbito nacional no parece tener suficientemente en cuenta el funcionamiento real del mercado único. En la práctica, ello da lugar a cierta incertidumbre en cuanto a las normas aplicables, en particular en el contexto de la prestación transfronteriza de servicios, en detrimento de la capacidad y voluntad de las PYME de desarrollar actividades en otros países.

La evaluación recíproca ha revelado también que ciertas dificultades subsistentes se derivan del amplio uso que hacen los Estados miembros de la posibilidad de **reservar determinadas actividades de servicios para ciertos operadores**. En la UE existen 800 actividades diferentes que se consideran profesiones reguladas en uno o varios Estados miembros y que quedan reservadas para proveedores que posean cualificaciones específicas. Si bien, en algunos casos, puede haber razones estratégicas válidas que justifiquen esa reserva (por ejemplo, debido a la complejidad de las actividades que han de ejecutarse o a sus implicaciones para la seguridad o protección del consumidor), no siempre parece ser así. Muchas actividades están reguladas apenas en algunos Estados miembros y más de una cuarta parte de ellas lo están solo en uno (por ejemplo, los servicios de fotógrafos, bármans,

¹² Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior, DO L 178, 17.7.2000, p. 1.

¹³ Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, DO L 255 de 30.9.2005, p. 22.

corseteros o camareras de hotel). Este aspecto es probablemente el que con más frecuencia han mencionado los Estados miembros entre las trabas al funcionamiento del mercado único, en particular en el caso de los servicios transfronterizos y sobre todo cuando la prestación implica a un Estado miembro en el que la actividad no está regulada y a otro en el que sí lo está (por ejemplo, es posible que no se permita a un fotógrafo autónomo fotografiar un acto organizado por una empresa en un Estado miembro que reserve esta actividad para personas con cualificaciones profesionales específicas en fotografía, salvo que pueda demostrar que posee un mínimo de dos años de experiencia profesional). Asimismo, los Estados miembros han puesto de manifiesto que, en algunos sectores, como la construcción, parece haber numerosas «especializaciones» reguladas, cuya pertinencia cabe cuestionar en vista de la gravosa fragmentación del mercado que provocan y que podrían constituir una cortapisa para la prestación de servicios de gran calidad (por ejemplo, una persona con titulación de «técnico electricista» podría tropezar con dificultades al querer prestar servicios en otro Estado miembro en el que algunas de sus actividades estén reservadas para quienes ejerzan una profesión regulada distinta, tal como la de «instalador de equipos eléctricos»).

Los debates mantenidos durante la evaluación recíproca pusieron también al descubierto problemas relacionados con los **requisitos de forma jurídica** (por ejemplo, restricciones sobre las formas jurídicas que pueden adoptar los operadores que inician determinadas actividades, como puede ser la prohibición para quienes ejercen un oficio manual de constituir una sociedad de capital) y los **requisitos en materia de propiedad del capital** (por ejemplo, la obligación de poseer cualificaciones específicas a fin de adquirir participaciones en el capital de sociedades que prestan determinados servicios, como puede ser la obligación de ser un asesor fiscal cualificado para adquirir capital en una sociedad que ofrece servicios de asesoramiento fiscal). Si bien detrás de algunos de estos requisitos puede haber motivos válidos (por ejemplo, garantizar la independencia o la implicación personal del proveedor de servicios), suponen, no obstante, obstáculos para el funcionamiento del mercado único de servicios. Pese a las mejoras logradas con la incorporación de la Directiva de servicios, subsisten importantes diferencias. De ahí que, durante la evaluación recíproca se debatiera intensamente sobre la justificación y/o la proporcionalidad de ciertas normas. Las limitaciones impuestas sobre las formas jurídicas posibles causan con frecuencia dificultades a las empresas o los profesionales que desean establecerse en otro Estado miembro, ya que reducen sus posibilidades de elegir el vehículo más adecuado a efectos tributarios o de financiación, entre otros. Los requisitos en materia de propiedad del capital pueden restringir las opciones a la hora de adquirir financiación, y limitar los modelos empresariales disponibles. Por último, la imposición de requisitos en materia de forma jurídica o propiedad del capital en las prestaciones transfronterizas de servicios puede tener efectos particularmente restrictivos, como el de privar a determinados proveedores de la posibilidad de ofrecer sus servicios en otro Estado miembro simplemente por la forma jurídica con la que operan.

El proceso de evaluación recíproca ha confirmado igualmente que, con frecuencia, los proveedores de servicios transfronterizos **vienen obligados a suscribir un seguro** por el Estado miembro en el que se presta el servicio, con independencia de que estén ya convenientemente asegurados en su lugar de establecimiento (por ejemplo, un agente de patentes que presente una solicitud de patente en otro Estado miembro por cuenta de uno de sus clientes en su lugar de origen y al que se exija que contrate una nueva póliza de seguro, aun cuando el riesgo frente a ese cliente esté ya asegurado). A la luz de la Directiva de servicios, era necesario en un importante número de casos evaluar la justificación y proporcionalidad de imponer tales obligaciones. En los casos en que un requisito semejante puede estar justificado, los proveedores podrían enfrentarse a un problema de orden práctico: obtener un seguro para las actividades de servicios transfronterizos parece plantear

dificultades significativas (por la dificultad de encontrar un seguro en el mercado o por su elevado coste). Este aspecto se puso de relieve durante el proceso de evaluación recíproca por considerarse una fuente significativa de problemas para la prestación transfronteriza de servicios en sectores tales como los de servicios a las empresas o la construcción.

Finalmente, el proceso de evaluación recíproca ha confirmado la necesidad de hacer del mercado único de servicios una realidad más concreta sobre el terreno, teniendo en cuenta que este se configura por la aplicación simultánea de múltiples normas a nivel regional y local, en una Unión cada día más amplia y diversa. **Debemos intensificar el diálogo** (con las Administraciones de los Estados miembros y entre ellas, así como entre Administraciones y proveedores de servicios) en torno a cuestiones que son vitales para el mercado único, como la libre prestación de servicios, **y fomentar la transparencia** para evitar en todo lo posible que surjan nuevos obstáculos. La complejidad de una amplia Unión hace también que sea más importante **velar por el cumplimiento de las normas a nivel nacional**, y, en particular, por que los proveedores de servicios cuenten con vías de recurso eficaces, rápidas y asequibles a nivel nacional para hacer valer los derechos que les confiere el mercado único.

5. VÍAS DE FUTURO: ACTUACIONES PARA PROFUNDIZAR EN EL MERCADO ÚNICO DE SERVICIOS

Las principales constataciones realizadas en la evaluación recíproca demuestran que la Comisión debe tomar medidas adicionales para permitir a la economía europea aprovechar plenamente el potencial del mercado único de servicios.

Con carácter **prioritario**, la Comisión proseguirá e intensificará los trabajos con los diferentes Estados miembros por separado, a fin de **lograr en todos ellos una transposición y una implementación completas y correctas de la Directiva de servicios**. En el primer semestre de 2011, la Comisión organizará una serie de reuniones bilaterales con aquellos Estados miembros en los que existan serios indicios de implementación incorrecta o incompleta de la Directiva de servicios. Cuando sea necesario, se tomarán medidas formales para obligar al cumplimiento de la legalidad.

Paralelamente, la Comisión llevará a cabo en 2011 una **primera evaluación económica** de la implementación real de la Directiva y de su impacto sobre el funcionamiento de los mercados de servicios.

Además, la Comisión, basándose en el acervo, adoptará una serie de medidas adicionales para hacer avanzar el mercado único de servicios.

5.1. «Control de eficacia» del mercado único de servicios

En colaboración con los Estados miembros, la Comisión efectuará un «**control de eficacia**» del mercado único de servicios. El objetivo será examinar la situación desde la perspectiva de los usuarios del mercado único, por ejemplo, una empresa que desee crear una filial en otro Estado miembro, un trabajador autónomo que desee prestar servicios transfronterizos, las PYME o los consumidores que deseen recurrir a servicios prestados por un proveedor establecido en otro Estado miembro. El control de eficacia debe permitir **evaluar cómo se aplican diferentes actos normativos de la UE y cómo funcionan en la práctica**.

A fin de que dicho control arroje una imagen realista y útil del funcionamiento del mercado único de servicios, será necesario recurrir a otros instrumentos aparte de la Directiva de servicios. Asimismo, este control de eficacia no debe efectuarse de forma abstracta, sino basándose en sectores y actividades concretos (análisis de casos prácticos), que ilustrarán de qué modo funciona el mercado único y en qué áreas subsisten problemas. Se trataría de definir una serie de escenarios prácticos en sectores específicos en los que las empresas y los ciudadanos se vean, muy a menudo, confrontados a un deficiente funcionamiento del mercado único, y de priorizar los sectores en función del potencial de crecimiento y generación de empleo. Ello no significa, no obstante, que los resultados del control de eficacia vayan a ser pertinentes solo para esos sectores específicos. Debido al carácter transversal de los obstáculos existentes en el sector servicios y de los instrumentos legislativos que le son aplicables, el control de eficacia servirá también para detectar problemas de índole horizontal. Del proceso de evaluación recíproca se deduce que los servicios a las empresas y los servicios del ámbito de la construcción y del turismo podrían ser buenos candidatos para el control de eficacia. En lo que respecta al *modus operandi*, el control de eficacia debe involucrar a distintos servicios de la Comisión y a los servicios pertinentes de las Administraciones de los Estados miembros, que trabajarán en colaboración para analizar las dificultades de aplicación conjunta, a escala nacional, de los instrumentos de la UE, los motivos de esas dificultades y las posibles soluciones. El análisis debe sustentarse en datos fehacientes que muestren el funcionamiento práctico de sectores específicos¹⁴, y debe incorporar contribuciones de los interesados.

El control de eficacia permitiría formular **conclusiones sobre el funcionamiento del mercado único de servicios en sectores específicos** y, en su caso, determinar la necesidad de adoptar otras medidas, por ejemplo, legislativas, si fuera necesario.

En 2011, basándose en las indicaciones de los Estados miembros sobre los sectores específicos que deben examinarse, la Comisión pondrá en marcha el control de eficacia del mercado único de servicios. El objetivo será finalizarlo en el plazo de un año, al objeto de informar sobre los resultados al Parlamento Europeo y al Consejo, y, si resultara oportuno, proponer nuevas medidas antes de finales de 2012.

5.2. Medidas específicas destinadas a eliminar los restantes obstáculos normativos que injustificadamente frenan el potencial del mercado único de servicios

En el proceso de evaluación recíproca se han observado diversos **aspectos concretos** que parecen causar dificultades a las empresas y a los ciudadanos en el mercado único y que **merecen un examen más detallado**. En principio, durante la realización del control se abordarán esas dificultades y se evaluará su alcance. Al mismo tiempo, la Comisión se centrará específicamente en ellas para valorar mejor la situación y la necesidad de adoptar medidas específicas a escala de la UE.

- La Comisión pondrá en marcha un análisis en relación con las **actividades reservadas**, que se centrará en particular en ámbitos en los que el nexo con las cualificaciones profesionales necesarias exija un mayor debate. Este análisis responde a la necesidad de lograr mercados más integrados, que ofrezcan servicios de gran calidad, tal y como demandan los usuarios.

¹⁴ El Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo de la Comisión, por ejemplo, ofrece información de gran utilidad sobre el funcionamiento práctico de los mercados de servicios desde el punto de vista de los consumidores.

Partiendo de este análisis y de las conclusiones del control de eficacia, la Comisión decidirá sobre posibles iniciativas específicas en 2012.

- La Comisión pondrá en marcha un análisis dirigido a comprender mejor de qué modo afectan las restricciones sobre la **propiedad del capital** y la **forma jurídica** a ciertos ámbitos de servicios, y a obtener datos sobre los efectos económicos de estas disposiciones. Partiendo de este análisis y de las conclusiones del control de eficacia, la Comisión decidirá sobre posibles iniciativas específicas en 2012.

- Las dificultades que sufren los proveedores de servicios transfronterizos como consecuencia de las **obligaciones de aseguramiento** deben analizarse primero con los interesados, incluido el sector asegurador, a fin de hallar soluciones prácticas. Partiendo de este análisis y de las conclusiones del control de eficacia, la Comisión decidirá sobre posibles iniciativas específicas en 2012.

5.3. Medidas específicas destinadas a lograr que el mercado único de servicios sea una realidad más palpable

Al objeto de garantizar que la **cláusula sobre libre prestación de servicios** del artículo 16 de la Directiva de servicios **se aplique adecuada** y coherentemente en todos los Estados miembros, la Comisión vigilará de cerca su aplicación y discutirá sus constataciones con todos los Estados miembros. Este proceso puede basarse en la propia Directiva de servicios, que ya prevé que la Comisión informe sobre el funcionamiento de esta cláusula. El seguimiento se hará, en gran medida, a partir de información recabada de los Estados miembros y los interesados, y de las opiniones de estos.

Anualmente, la Comisión publicará orientaciones sobre la aplicación por los Estados miembros de la citada cláusula y sobre la evolución de la prestación transfronteriza de servicios en el mercado interior. Las primeras orientaciones anuales se publicarán a finales de 2011.

De cara al futuro, es esencial también **aumentar la transparencia para impedir que surjan nuevos obstáculos normativos**. La Directiva de servicios contiene ya la obligación de que los Estados miembros notifiquen todo nuevo requisito en materia de establecimiento y todo nuevo requisito que afecte a la libre circulación de servicios. Es necesario consolidar de inmediato esta obligación ofreciendo a las Administraciones de los Estados miembros orientación sobre cómo hacerla efectiva. Posteriormente, sería importante determinar si procedería ampliar selectivamente su ámbito de aplicación.

En 2011, la Comisión trabajará con los Estados miembros para consolidar el sistema de notificación que prevé la Directiva de servicios y a fin de ayudar ofreciendo orientación a las Administraciones nacionales sobre el funcionamiento del mismo. Antes de finales de 2012, la Comisión informará sobre dicho funcionamiento y sobre si es necesario ampliar selectivamente su ámbito de aplicación.

Por último, es necesario **ayudar** a los proveedores de servicios, en particular las **PYME**, a **hacer valer sus derechos en el mercado único**, a fin de tener la seguridad de que no desistan de acceder a los mercados transfronterizos por el mero hecho de que, debido a los obstáculos normativos, ello resulta demasiado difícil. La red SOLVIT ya desempeña una función importante a este respecto, mediante soluciones informales a problemas que surgen frente a

las autoridades públicas. Aparte de este tipo de mecanismos alternativos de resolución de litigios, habría que estudiar la posibilidad de proponer medidas que garanticen un sistema de recurso fácil, rápido y asequible a nivel nacional en caso de vulneración de los derechos que confiere el mercado único.

La Comisión evaluará la eficacia de los medios de recurso de que disponen los proveedores de servicios a nivel nacional en caso de que las Administraciones nacionales vulneren los derechos que les confiere el mercado único, y decidirá sobre nuevas medidas para finales de 2012.

6. CONCLUSIONES

La implementación de la Directiva de servicios es un importante paso de cara a un mejor funcionamiento del mercado único de servicios. No obstante, aún queda camino por recorrer. Partiendo del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios, la presente Comunicación propone una serie de actuaciones cuya finalidad última es profundizar en el mercado único de servicios y aproximarlos más a las necesidades de las empresas y los ciudadanos. Es esta una responsabilidad compartida y el éxito de esas actuaciones dependerá del compromiso de todas las instituciones y todos los interesados involucrados.

Futuras actuaciones		
Objetivos	Propuesta de actuación	Calendario
Garantizar la implementación completa y correcta de la Directiva de servicios, de manera que contribuya a la realización del pleno potencial del mercado único de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciar un diálogo bilateral con una serie de Estados miembros en los que la implementación está rezagada y, en su caso, adoptar medidas coercitivas formales. - Efectuar una primera evaluación económica de la implementación de la Directiva de servicios. 	<p>Primer semestre de 2011</p> <p>Finales de 2011</p>
Garantizar que la legislación de la UE aplicable a los servicios funcione adecuadamente en la práctica y contribuya eficazmente a impulsar el comercio de servicios en el mercado único.	- Realizar un «control de eficacia» del mercado único de servicios.	2011-2012
Eliminar los obstáculos que aún entorpecen el funcionamiento del mercado único de servicios.	- Evaluar los efectos de las normas de los Estados miembros por las que se reservan ciertas actividades a proveedores con determinadas cualificaciones, y decidir si son necesarias iniciativas específicas.	Antes de finales de 2012
Eliminar los obstáculos que aún entorpecen el funcionamiento del mercado único de servicios.	- Evaluar los efectos de las restricciones impuestas por los Estados miembros sobre la forma jurídica y la propiedad del capital de los proveedores de servicios, y decidir si son necesarias iniciativas específicas.	Antes de finales de 2012
Eliminar los obstáculos que aún entorpecen el funcionamiento del mercado	- Analizar las dificultades que sufren los proveedores de servicios por las obligaciones	Antes de finales de 2012

único de servicios.	de aseguramiento impuestas en situaciones transfronterizas, y decidir si son necesarias iniciativas específicas.	
Garantizar que las empresas y los ciudadanos que deseen ofrecer y utilizar servicios transfronterizos puedan beneficiarse del mercado único.	- Ofrecer periódicamente orientaciones a los Estados miembros sobre la aplicación de la cláusula de libre prestación de servicios contenida en la Directiva de servicios.	Finales de 2011, y posteriormente anualmente
Impedir que en la legislación de los Estados miembros se introduzcan nuevos obstáculos normativos a la prestación de servicios.	- Ofrecer asistencia a los Estados miembros en relación con el cumplimiento de las obligaciones de notificación previstas en la Directiva de servicios. - Informar sobre el funcionamiento de las obligaciones de notificación de la Directiva de servicios y sobre una posible ampliación selectiva de su ámbito de aplicación.	2011 Antes de finales de 2012
Garantizar que los proveedores de servicios, en particular las PYME, puedan ejercer plenamente los derechos que les confiere el mercado único.	- Evaluar la eficacia de los medios de recurso existentes a nivel nacional en caso de que las Administraciones nacionales vulneren los derechos que otorga el mercado único, e informar sobre si son necesarias medidas específicas.	Antes de finales de 2012