

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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»

COM(2011) 20 final

(2011/C 318/18)

Ponente: **Martin SIECKER**

El 27 del enero de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«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»

COM(2011) 20 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité respalda el deseo expresado por la Comisión de mejorar el funcionamiento del mercado único de servicios. Es evidente que los obstáculos en forma de requisitos discriminatorios, injustificados o desproporcionados deben eliminarse. El Comité se congratula también del esfuerzo de modernización de las Administraciones públicas mediante la creación de «ventanillas únicas», aunque también hay que encomiar la cooperación administrativa en cuestiones transfronterizas. No obstante, esta cooperación debe ampliarse también a ámbitos administrativos en los que está en juego el cumplimiento de las obligaciones.

1.2 El CESE considera prematuras las conclusiones de la Comisión sobre los efectos de la Directiva de servicios y el funcionamiento del sector de los servicios. La Directiva solo lleva en vigor algunos años. El hecho de que no todos los Estados miembros estén satisfechos con la Directiva y que cada uno de ellos deba aplicarla a su modo en la legislación nacional son factores que complican la situación, pero que no son tenidos en cuenta en la Comunicación. El sector de servicios es un sector de gran tamaño y complejidad dividido en muchos ramos y, por esta razón, se necesita tiempo para racionalizar el mercado interior de los servicios a través de la legislación europea.

1.3 La Directiva de servicios se puso en marcha en el marco del antiguo Tratado, en el que el interés económico era todavía la principal prioridad del mercado interior. Con el Tratado de Lisboa, el resto de los intereses no están subordinados a los económicos, sino que se les asigna la misma importancia. Es interesante examinar cómo se comportarán con el nuevo Tratado la legislación y la jurisprudencia que se elaboraron con arreglo al antiguo Tratado. En su dictamen sobre el Acta del Mercado Único, el CESE ha formulado la recomendación de evaluar la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores

en función del nuevo Tratado. Sería especialmente útil comprobar si la evaluación de las sentencias del TJE en las que se otorga primacía al mercado interior (antiguo artículo 49) también podría aportar nuevos puntos de vista.

2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1 Aunque los servicios constituyen una fuerza económica importante en la Unión Europea, la Comisión considera que el mercado interior de servicios no arroja aún todos sus frutos. Así, en su Comunicación sobre la Estrategia Europa 2020 ⁽¹⁾ la Comisión señala que debe crearse un mercado único y abierto de servicios sobre la base de la Directiva de servicios y en su Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único» ⁽²⁾ subraya la necesidad de seguir desarrollando el mercado único de servicios. Ambas cosas son necesarias para ayudar a que las empresas del sector de servicios crezcan, creen más empleo y adquieran una mejor posición a escala global que les permita crear más empleo.

2.2 La adopción en diciembre de 2006 de la Directiva de servicios ⁽³⁾ y su posterior implementación han sido un hito en la mejora del funcionamiento del mercado único de servicios. Con ella la Comisión ha simplificado el marco normativo y gracias a ella se han eliminado cientos de requisitos injustificados o desproporcionados que existían en toda la UE.

2.3 En la Directiva de servicios se estableció un «proceso de evaluación recíproca» como instrumento de «examen inter pares». En 2010 los Estados miembros, más Islandia, Lichtenstein

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ COM(2010) 608 final.

⁽³⁾ Directiva 2006/123/CE.

y Noruega, evaluaron aproximadamente 35 000 requisitos legales habitualmente impuestos a las empresas del sector de servicios. Se trataba tanto de requisitos relativos al establecimiento (tales como regímenes de autorización, restricciones territoriales o sobre la propiedad del capital) como los referentes a la prestación transfronteriza de servicios (tales como las obligaciones de registro, notificación o suscripción de un seguro).

2.4 La conclusión extraída de este proceso que más salta a la vista es que el mercado único de servicios sigue siendo, en algunos sectores, una obra inconclusa. A juicio de la Comisión, el problema más importante es que todavía no se han eliminado todos los obstáculos discriminatorios a través de la legislación y que la implementación de todas las leyes encaminadas a eliminar los obstáculos aún no ha culminado en todos Estados miembros o esta legislación no se aplica debidamente en todos los Estados miembros. Además, los Estados miembros siguen haciendo amplio uso de la posibilidad de reservar determinadas actividades de servicios para ciertos operadores.

2.5 Para hacer avanzar el mercado único de servicios, la Comisión propone una serie de medidas que deberán aplicarse durante el próximo año y medio, por ejemplo:

- un «control de eficacia» del mercado único de servicios con el objetivo de examinar la situación desde la perspectiva de los usuarios (empresas, autónomos, consumidores);
- medidas específicas destinadas a eliminar los restantes obstáculos normativos injustificados que frenan el potencial del mercado único de servicios;
- medidas específicas destinadas a lograr que el mercado único de servicios sea una realidad más palpable.

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.

3. Observaciones generales

3.1 La Comisión señala acertadamente que el mercado único de servicios no es un fin en sí mismo, sino un instrumento orientado a mejorar la vida diaria y el bienestar de las empresas y los ciudadanos europeos. Es recomendable evaluar con mayor profundidad la contribución que el mercado único de servicios puede hacer a estos objetivos horizontales. La Directiva de servicios se puso en marcha en el marco del antiguo Tratado, en el que el interés económico era todavía la principal prioridad del mercado interior. Con el Tratado de Lisboa, el resto de los intereses no están subordinados a los económicos, sino que se les asigna la misma importancia. Es interesante examinar cómo la legislación y la jurisprudencia que se elaboraron con arreglo al antiguo Tratado se comportan con el nuevo Tratado. En su dictamen sobre el Acta del Mercado Único, el CESE ha formulado la recomendación de evaluar la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores en función del nuevo Tratado. Sería muy útil comprobar si la evaluación de las sentencias del TJE en las que se otorga primacía al mercado interior (antiguo artículo 49) también podría aportar nuevos puntos de vista.

3.2 Las evaluaciones realizadas hasta la fecha están muy volcadas en la propia reglamentación y por ello tienen un carácter demasiado «tecnocrático». Así pues, por ejemplo, la reglamentación de determinadas profesiones en un Estado miembro puede

estar bien fundada y tener en cuenta la calidad de la prestación de los servicios a la que se aspira y, por tanto, ser importante para el bienestar de los ciudadanos. Cuando la reglamentación se percibe como un obstáculo para la libre prestación de servicios transfronterizos ello puede no significar que el «obstáculo» vaya a ser eliminado automáticamente. En un caso de estas características, deben pesar más los intereses de los consumidores y los trabajadores que las consideraciones relativas a las libertades económicas. Solo cuando un obstáculo se fundamente de hecho en motivos injustos y discriminatorios deberá eliminarse dicho obstáculo.

3.3 El CESE considera prematuras las conclusiones de la Comisión sobre los efectos de la Directiva de servicios y el funcionamiento del sector de los servicios. La Directiva solo lleva en vigor algunos años. El hecho de que no todos los Estados miembros estén satisfechos con la Directiva y que cada uno de ellos deba aplicarla a su modo en su legislación nacional son factores que complican la situación y que no son tenidos en cuenta en la Comunicación. El sector de servicios es un sector de gran tamaño y complejidad dividido en muchos ramos y, por ello, se necesita tiempo para racionalizar el mercado interior de los servicios a través de la legislación europea.

3.4 En el documento se habla tanto de la libertad de establecimiento como de la libre prestación de servicios transfronterizos, que son dos conceptos diferentes. Los requisitos relacionados con el establecimiento son en principio competencia nacional, pero la prestación de servicios transfronterizos debe remitirse al marco de las libertades económicas de la legislación de la UE. Son los Estados miembros los que deben encontrar un equilibrio correcto a este respecto.

3.5 Sería también recomendable formular una definición clara sobre todo aquello que pertenezca a los servicios transfronterizos y precisar cuál es su relación con las cifras que figuran en la Comunicación. La Comisión afirma que las actividades de servicios representan aproximadamente el 40 % del PIB de la UE. En otro lugar del mismo documento se señala que el sector de servicios representa aproximadamente el 70 % del PIB de la UE. Ello sugiere que más de la mitad del mercado de servicios se compone de servicios transfronterizos, afirmación sobre la que habría mucho que discutir.

3.6 Por otra parte, la Comunicación contiene además varios presupuestos que o bien no son verificables o al menos son discutibles, pero que la Comisión acepta con bastante facilidad. En el punto 5.1 la Comisión declara sus grandes expectativas sobre los resultados del «control de eficacia» que efectuará en colaboración con los Estados miembros, cuando son precisamente algunos Estados miembros los que frustran la realización plena del mercado único de servicios.

3.7 Asimismo, en el capítulo 2 la Comisión también señala que globalmente, y según estimaciones prudentes, 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. Esta cifra proviene de un estudio realizado en 2007 por la Oficina de análisis de política económica de los Países Bajos (Centraal Planbureau), poco después de la entrada en vigor de la Directiva de servicios. En aquellos momentos el nivel de las expectativas sobre los efectos de la Directiva de servicios no se había visto todavía afectado por la crisis que estallaría un poco más tarde. También en este punto estaría justificado hacer algunas matizaciones.

3.8 También hay que plantear interrogantes sobre los capítulos 3 y 4 en lo que se refiere al proceso de evaluación recíproca que se desarrolló en 2010. En su Comunicación la Comisión señala que la evaluación recíproca ha tenido un «efecto mercado único» sin precedentes, sin explicar claramente en qué ha consistido dicho efecto. Es posible que haya dado lugar a mucha actividad en determinados negociados de las administraciones nacionales, ¿pero cuál ha sido su efecto en cuanto a consecuencias concretas para el mercado único de los servicios?

3.9 La Comisión no se manifiesta con claridad sobre cuál podría ser la jerarquía entre los diferentes objetivos horizontales que la Unión Europea se ha propuesto alcanzar. La falta de claridad resulta aún más palmaria si se tiene en cuenta la competencia de los Estados miembros para adoptar reglamentaciones favorables al interés general que pueden tener efectos particularmente restrictivos. Las cuestiones relativas a esta competencia merecen ser debatidas con mayor profundidad en el seno de la sociedad, habida cuenta de la falta de apoyo público para el proyecto europeo a la que se alude en el Informe Monti.

4. Observaciones particulares

4.1 El Comité respalda el deseo expresado por la Comisión de mejorar el funcionamiento del mercado único de los servicios. Es evidente que los obstáculos en forma de requisitos discriminatorios, injustificados o desproporcionados deben eliminarse. El Comité se congratula también del esfuerzo de modernización de las Administraciones públicas mediante la creación de «ventanillas únicas», aunque también hay que encomiar la cooperación administrativa en cuestiones transfronterizas. No obstante, esta cooperación debe ampliarse también a ámbitos administrativos en los que está en juego el cumplimiento de las obligaciones ⁽⁴⁾.

4.2 La Directiva de servicios establece que solo son obligatorias las «ventanillas únicas» electrónicas. En unos cuantos Estados miembros también se han creado «ventanillas únicas» físicas. En este caso, también se ofrece un servicio diferente, más dinámico y más amplio a los empresarios deseosos de expandir sus actividades a los mercados de otros Estados miembros. El Comité estima que este tipo de puntos de contacto deben ser fácilmente accesibles, ofrecer servicios en más lenguas que únicamente la del país y brindar además la posibilidad de registrarse electrónicamente. El CESE desearía tener más información acerca de las diferentes experiencias que los empresarios han tenido con los diversos planteamientos y pide a la Comisión que examine si estas ventanillas físicas permiten obtener mejores resultados y son más valoradas que las ventanillas electrónicas.

4.3 No cabe duda de que debe relativizarse en alguna medida la afirmación de que el sector de servicios se encuentra entre los más innovadores y dinámicos y puede contribuir significativamente a un nuevo crecimiento económico. Naturalmente, la Directiva de servicios contribuye de manera positiva e importante a la evolución del empleo en la Unión Europea y ha creado muchos empleos de calidad. Sin embargo, muchos «nuevos» puestos de trabajo en el sector de servicios son no cualificados, son repetitivos y están mal pagados. El fenómeno del número creciente de trabajadores pobres, cuya relación con estos nuevos servicios se ha puesto de manifiesto en varios estudios, no contribuye a mejorar el bienestar de los ciudadanos europeos.

4.4 La libre prestación de servicios y la libre circulación de los trabajadores son cosas diferentes. Sin embargo, varias investigaciones indican que la libre prestación de servicios se utiliza regularmente como pretexto para reclutar trabajadores. Deben combatirse los servicios transfronterizos cuyo único propósito es reclutar mano de obra barata en el mercado. En el caso de la contratación transfronteriza de mano de obra, debe aplicarse íntegramente el principio del país de trabajo a fin de proteger los intereses tanto de los trabajadores como de los empresarios de buena fe y evitar la competencia desleal derivada de la utilización de falsos autónomos o la elusión por otros medios de la normativa laboral vigente a nivel nacional.

4.5 Los controles o la imposición del cumplimiento de la legislación laboral vigente en el país de trabajo no pueden ser definidos por la Unión Europea como «obstáculos» o «barreras» al funcionamiento del mercado único de los servicios mientras estas disposiciones no se utilicen para disuadir a la competencia. El control del cumplimiento de los convenios colectivos no favorece solo la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, que deben ser respetados, sino que interesa también a los empresarios de buena fe. Esta afirmación es válida no solo para las multinacionales, sino también para las pequeñas y medianas empresas. La obligación de registro y de comunicación es necesaria para garantizar el respeto de estos derechos fundamentales y se trata de un elemento básico de las obligaciones vinculadas a la prestación de servicios transfronterizos. La mejora de la cooperación entre los Estados miembros en este ámbito es ventajosa para todas las partes interesadas y también beneficia a la prestación transfronteriza de servicios.

4.6 La Comisión Europea señala en su Comunicación que el volumen de la prestación de servicios transfronteriza en el comercio de servicios dentro de la UE sigue siendo inferior a la de los sectores de servicios nacionales. Muchos servicios son de carácter local y de alcance geográfico más reducido y son más difíciles de prestar a distancia. La Comisión examina por encima esta cuestión, pero sus observaciones no reflejan la magnitud e importancia de este aspecto. Los ejemplos que la Comisión proporciona en la Comunicación no ayudan a aclarar cuáles son sus expectativas. Parece que se trata de incidentes que se han producido en un número limitado de Estados miembros –en los que obviamente la Directiva de servicios no de ha aplicado de forma adecuada– más que de defectos fundamentales de la Directiva en sí misma.

4.7 La Comisión se centra sobre todo en la competencia, puesto que de ella se derivarían ventajas para los consumidores en lo que respecta, entre otras cosas, a las posibilidades de elección y el precio. Sin embargo, los consumidores tienen también otras necesidades en cuanto a la prestación de servicios, por ejemplo la protección, la seguridad, la calidad, la transparencia de precios, condiciones contractuales justas, información clara y comprensible y la garantía de ser reembolsados cuando los servicios prestados no son satisfactorios. También es fundamental la regulación sectorial para evitar que se socaven los derechos de los consumidores, como ha ocurrido con la liberalización del mercado de la energía y de las telecomunicaciones.

4.8 Para luchar contra el intrusismo, garantizar la calidad de la prestación de servicios y ofrecer la posibilidad de obtener un resarcimiento cuando el prestador del servicio no cumple con sus obligaciones, es importante que los profesionales acreditados de los diferentes sectores estén inscritos en un registro accesible al público. Las cualificaciones de los prestadores de servicios registrados deberán cumplir unos requisitos establecidos y su

⁽⁴⁾ COM(2008) 703 final.

profesionalidad deberá controlarse periódicamente. Cuando los consumidores puedan realizar una elección segura y responsable con todas estas garantías, aumentará la confianza en el mercado interior.

4.9 En el plano jurídico, la Comunicación aboga continuamente por la creación de medios de recurso para los proveedores de servicios, especialmente las pequeñas y medianas empresas. Se trata de un enfoque demasiado unilateral. Los medios de recurso establecidos en este ámbito deben servir no solo a las empresas, sino también a los consumidores y los trabajadores.

4.10 Los obstáculos en el ámbito de la legislación nacional de los Estados miembros a los que la Comisión se refiere en el punto 5.2 no pueden ni deben ser juzgados únicamente desde la perspectiva del prestador de servicios. Las reservas de actividades, el requerimiento de recursos propios y las obligaciones de aseguramiento también están justificadas por los requisitos de calidad que exige la sociedad. Además, este tipo de requisitos

están concebidos para asegurar tanto la responsabilidad legal como la posibilidad de que los consumidores y los trabajadores puedan presentar una reclamación.

4.11 Las autoridades y los organismos responsables de la supervisión y el cumplimiento denuncian regularmente el fenómeno de las «sociedades que son únicamente un apartado de correos» en el comercio transfronterizo. En este caso, el mercado único de servicios se utiliza indebidamente para eludir o evadir la legislación y la reglamentación de diferentes países. El mismo problema se plantea cuando se trabaja a gran escala con trabajadores que tienen el estatuto de autónomos cuando en realidad se trata de falsos autónomos. El Comité recomienda a la Comisión que realice una investigación para analizar más a fondo esta modalidad de falseamiento de la competencia, que perjudica sobre todo a las empresas de buena fe, tanto grandes como pequeñas, y que, de ser necesario, adopte las medidas oportunas.

Bruselas, 13 de julio de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
