

## Mercado único de servicios

Las medidas de la Comisión para eliminar los obstáculos a los servicios transfronterizos siguen siendo insuficientes



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

## Apartados

### 01-24 | Mensajes principales **01**

01-07 | ¿Por qué es importante este ámbito?

08-24 | Nuestras constataciones y recomendaciones

### 25-109 | Más detalles sobre nuestras observaciones **02**

**25-54 | Las medidas de la Comisión para eliminar los obstáculos a los servicios en el mercado único carecían de objetivos claros y ambición estratégica**

25-32 | Hasta 2025, la Comisión no adoptó medidas adecuadas para eliminar los obstáculos más importantes a los servicios transfronterizos

33-43 | La estrategia de la Comisión para el mercado único de 2025 se centra en los servicios, pero carece de objetivos claros y de medidas ambiciosas

44-49 | Las recientes recomendaciones específicas por país no animaron a los Estados miembros a reformar sustancialmente la regulación en los sectores de servicios

50-54 | Muy pocos Estados miembros utilizaron el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para reformar los sectores de servicios

**55-80 | La garantía del cumplimiento por parte de la Comisión de las normas del mercado único de servicios se enfrentó a retos significativos**

56-58 | Los términos utilizados en las normas del mercado único no siempre estaban claros

59-61 | Algunos Estados miembros retrasaron la aplicación de la Directiva de servicios

62-68 | Existen lagunas significativas en la notificación de nuevos obstáculos a la Comisión, lo que la hace en gran medida ineficaz

69-74 | La tramitación por parte de la Comisión de las denuncias relacionadas con los servicios presentaba insuficiencias

75-80 | El archivo de las denuncias recibidas por la Comisión era largo en ocasiones y desfavorable para las pequeñas empresas

### **81-93 | Las herramientas para facilitar los servicios transfronterizos fueron en gran medida ineficaces**

- 83-87 | Las ventanillas únicas aún no cumplen la función prevista en la Directiva de servicios para ellas
- 88-89 | Las empresas rara vez utilizaron SOLVIT para resolver problemas legales derivados de los servicios transfronterizos
- 90-93 | El Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único logró resultados tangibles limitados en el ámbito de los servicios

### **94-109 | Todavía no se han evaluado suficientemente los costes, los beneficios y el impacto potencial de una mayor integración del mercado de servicios**

- 94-97 | El mercado único de servicios de la UE está comparativamente integrado, pero quedan muchos obstáculos
- 98-101 | Los indicadores clave de rendimiento de la Comisión para el mercado único proporcionan información insuficiente sobre los servicios
- 102-109 | La Comisión aún no ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva de los costes y beneficios de la integración del mercado único de servicios

## **Anexos**

**Anexo I — Sobre la auditoría**

**Anexo II – Medidas en el marco de la estrategia de 2025 de la Comisión**

**Anexo III — Reformas relacionadas con los servicios incluidas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia**

**Anexo IV – Encuesta a las ventanillas únicas sobre la Directiva de servicios**

**Anexo V – Resultados de la encuesta a las ventanillas únicas**

**Siglas**

**Glosario**

**Respuestas de la Comisión**

**Cronología**

**Equipo auditor**

# Mensajes principales

## ¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** La libre circulación de servicios es una de las cuatro libertades establecidas por el Tratado de Roma en 1957. Los particulares y las empresas tienen derecho a prestar y recibir servicios a través de las fronteras sin discriminación ni restricciones injustificadas, promoviendo así la integración económica y la competencia<sup>1</sup>. La libre prestación transfronteriza de servicios permite a las empresas enviar temporalmente trabajadores a otro Estado miembro en condiciones específicas<sup>2</sup>.
- 02** En la actualidad, el sector de los servicios representa alrededor del 70 % tanto del producto interior bruto (PIB) como del empleo en la UE<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, los datos disponibles indican que los servicios solo suponen el 20 % del comercio entre Estados miembros<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#), artículo 26, apartado 2, y artículos 49 y 56.

<sup>2</sup> [Directiva \(UE\) 2018/957](#), que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

<sup>3</sup> [Cuadro de indicadores del mercado único](#), Comisión Europea (25 de noviembre de 2024).

<sup>4</sup> [Europe's two trillion euro dividend: Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24](#), Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), Parlamento Europeo, 2019.

- 03** Sigue habiendo obstáculos considerables para que los servicios se beneficien plenamente del mercado único. Alrededor del 60 % de los obstáculos al mercado único de servicios detectados en 2002 siguen persistiendo veinte años después<sup>5</sup>. El ámbito de los servicios sigue caracterizándose por la existencia de diferencias significativas en los requisitos nacionales de autorización y certificación, lo que hace difícil y costoso para las empresas prestar servicios en otro Estado miembro. Estas barreras de larga data, como las diferencias entre las normativas nacionales, los onerosos procedimientos administrativos y las restricciones a la movilidad profesional, siguen obstaculizando la actividad empresarial y la competencia de precios.
- 04** Un [estudio reciente](#) señala el potencial sin explotar de beneficios económicos significativos que podrían lograrse mediante una mayor integración de los servicios. Según la Comisión, la introducción de más reformas ambiciosas en el sector de los servicios generaría un potencial de crecimiento adicional del 2,5 % del PIB de la UE de aquí a 2027<sup>6</sup>.
- 05** El [informe de Mario Draghi de 2024](#) sobre el futuro de la competitividad europea prevé que el crecimiento futuro del comercio dentro de la UE se producirá en el sector de los servicios, pero la carga normativa para las empresas europeas es elevada y sigue aumentando. Según el [informe de Enrico Letta](#) sobre el futuro del mercado único, aún deben eliminarse importantes obstáculos para liberar todo el potencial del mercado único de servicios.
- 06** La auditoría, centrada en la [Directiva 2006/123/CE](#) (la «Directiva de servicios»), evaluó si la Comisión estaba siendo eficaz a la hora de eliminar las barreras a los servicios que obstaculizan el crecimiento y el desarrollo en la UE. Examinamos si:
- la Comisión ha establecido un enfoque claro y global para reforzar el mercado único de servicios;
  - ha conseguido hacer cumplir las normas del mercado único de servicios;
  - las herramientas para facilitar los servicios transfronterizos fueron eficaces;
  - la Comisión ha supervisado la integración de los servicios en el mercado único y ha evaluado los costes, los beneficios y el impacto de la Directiva de servicios.

---

<sup>5</sup> [COM\(2023\) 162](#), Comunicación de la Comisión titulada «El mercado único cumple treinta años».

<sup>6</sup> *A general equilibrium analysis of the economic impact of the post-2006 EU regulation in the services sector. JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 03/2022*, Comisión Europea, Sevilla, JRC128322.

- 07** La auditoría abarcó el período comprendido entre 2015 y 2025, centrándose principalmente en las medidas adoptadas por la Comisión desde 2020. Esperamos que nuestras observaciones sean útiles para que la Comisión sea más eficaz en la integración del mercado único de servicios. En el [anexo I](#) se ofrece más información general y detalles sobre el alcance y el enfoque de nuestra auditoría.

## Nuestras constataciones y recomendaciones

- 08** En general, constatamos que las medidas de la Comisión para eliminar los obstáculos a los servicios transfronterizos siguen siendo insuficientes.
- 09** Si bien la Comisión adoptó medidas para abordar los obstáculos en el mercado único, sus enfoques carecían de objetivos claros, de un enfoque centrado en el impacto económico y de ambición estratégica. La Comisión recurrió principalmente a procedimientos de infracción para hacer cumplir las normas del mercado único de servicios. Sin embargo, no siempre adoptó medidas oportunas cuando los Estados miembros incumplían la Directiva de servicios en la legislación nacional o implantaban medidas que socavaban la integración del mercado.
- 10** La Comisión ayudó a los Estados miembros a facilitar los servicios transfronterizos, pero las empresas siguen sin tener pleno acceso a la información que necesitan para recurrir a servicios en otro Estado miembro. Por último, la Comisión carece de los datos sectoriales pertinentes necesarios para detectar y supervisar adecuadamente los obstáculos a la integración del mercado único de servicios y aún no ha analizado suficientemente los costes, los beneficios y el posible impacto de su eliminación.

### **Las medidas de la Comisión para eliminar los obstáculos a los servicios en el mercado único carecían de objetivos claros, de un enfoque centrado en el impacto económico y de ambición estratégica**

- 11** Entre 2015 y 2025, período abarcado por nuestra auditoría, la Comisión adoptó varios documentos estratégicos para reducir los obstáculos a los servicios transfronterizos, en particular con su [estrategia de 2015 para un mercado único europeo más profundo y más justo](#), el [plan de acción a largo plazo de 2020 para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único](#) y la nueva [estrategia para el mercado único de 2025](#).

- 12** Sin embargo, hasta 2025, el enfoque de la Comisión para eliminar los obstáculos a los servicios transfronterizos carecía de enfoque estratégico. En particular, no disponía de ningún procedimiento para clasificar y dirigir adecuadamente sus acciones hacia los obstáculos con mayor impacto potencial en el funcionamiento eficaz del mercado único (apartados **25** a **32**).
- 13** Incluso con la adopción de la estrategia de la Comisión para el mercado único de 2025, la situación no ha cambiado significativamente. Aunque la estrategia hace mayor hincapié en los servicios y en el compromiso político para el cambio, se basa en gran medida en herramientas que, sobre la base de experiencias pasadas, es poco probable que sean muy eficaces (apartados **33** a **43**).



### Recomendación 1

#### Una estrategia más clara y ambiciosa para el mercado único de servicios

La Comisión debería:

- a) desarrollar y aplicar un enfoque sólido y basado en pruebas para evaluar los obstáculos a los servicios transfronterizos, prestando especial atención a los posibles costes y beneficios económicos de su eliminación;
- b) emprender nuevas medidas específicas y más ambiciosas para abordar los obstáculos al mercado único de servicios, centrándose en los sectores con mayor impacto en la integración del mercado;
- c) informar anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados en la eliminación de estos obstáculos.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2027**

- 14** En el marco del Semestre Europeo, el Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, puede dirigir recomendaciones específicas por país (REP) a los Estados miembros para fomentar la reforma reglamentaria en los sectores de servicios. Constatamos que la Comisión utilizó esta herramienta de manera variable y propuso recomendaciones que tuvieron un efecto limitado. El número de recomendaciones ha disminuido considerablemente desde la pandemia de COVID-19, cuando la Comisión esperaba que los Estados miembros abordaran la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las REP. Además, no reflejan suficientemente otras iniciativas de la Comisión para facilitar los servicios transfronterizos. En los Estados miembros que visitamos, ninguna de estas REP había dado lugar hasta la fecha a reformas sustanciales en sectores de servicios clave (apartados **44** a **49**).
- 15** Por otro lado, muy pocos Estados miembros utilizaron el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) para reformar los sectores de servicios y eliminar los obstáculos reglamentarios, a pesar de que se les pidió que adaptaran sus planes del MRR a las REP (apartados **50** a **54**).



## Recomendación 2

### **Uso más activo del proceso del Semestre Europeo y de las condiciones de financiación para abordar los principales obstáculos a los servicios transfronterizos**

La Comisión debería:

- a) utilizar el proceso del Semestre Europeo y las recomendaciones específicas por país, cuando sea pertinente y basándose en un análisis y una priorización específicos del país, de manera más coherente, para abordar los principales obstáculos a los servicios transfronterizos, armonizando al mismo tiempo las recomendaciones con sus otras iniciativas conexas;
- b) valerse de las condiciones del marco financiero plurianual posterior a 2027 para incentivar que los Estados miembros lleven a cabo las reformas necesarias para eliminar los obstáculos a los servicios transfronterizos.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2028**

## La garantía del cumplimiento por parte de la Comisión de las normas del mercado único de servicios se enfrentó a retos significativos

- 16** La Directiva de servicios tiene por objeto garantizar la libertad de establecimiento de las empresas en otro Estado miembro y la prestación de servicios transfronterizos temporales. Sin embargo, el término «temporal» no está claramente definido. En consecuencia, las autoridades nacionales deben evaluar caso por caso si la prestación de servicios se considera temporal, lo que genera inseguridad jurídica y costes innecesarios para los prestadores de servicios (apartados [55](#) a [58](#)).
- 17** A pesar de la jurisprudencia clara y de los procedimientos de infracción, algunos Estados miembros han ralentizado significativamente la aplicación de la Directiva de servicios o incluso han socavado la integración del mercado único de servicios a través de medidas tanto reglamentarias como administrativas (apartados [59](#) a [61](#)).
- 18** En virtud de la Directiva de servicios, los Estados miembros deben notificar a la Comisión cualquier nuevo requisito legislativo, reglamentario o administrativo que afecte a la libertad de establecimiento y a la prestación de servicios transfronterizos. Sin embargo, el sistema de notificación presenta lagunas significativas y la Comisión no siempre está debidamente informada sobre los nuevos obstáculos (apartados [62](#) a [68](#)).
- 19** Las denuncias de las empresas son una de las herramientas más eficaces de que dispone la Comisión para detectar presuntas infracciones de las normas de la UE en materia de servicios y barreras. Para tales denuncias, la Comisión no aplicó ni una norma *de minimis* (para la que actualmente no existe ninguna disposición en la Directiva de servicios) ni criterios de priorización suficientemente claros. En consecuencia, dedicó importantes recursos a casos de importancia limitada para el mercado único (apartados [69](#) a [74](#)).
- 20** La Comisión consiguió reducir la duración media de tramitación de las denuncias relacionadas con los servicios, pero siguen siendo habituales los procedimientos largos, que en algunos casos duran más de cinco años, lo que perjudica especialmente a los prestadores de servicios más pequeños. Debido a los gastos judiciales y a la imprevisibilidad del resultado, los pequeños prestadores tienen pocos incentivos para interponer denuncias ante los tribunales nacionales en relación con los obstáculos al acceso al mercado (apartados [75](#) a [80](#)).



### Recomendación 3

#### Aclarar la legislación y centrar la garantía del cumplimiento en los casos con un impacto considerable en el mercado único

La Comisión debería:

- a) al revisar la Directiva de servicios con vistas a una propuesta legislativa, sin perjuicio de las decisiones de los legisladores y definir más claramente la proporcionalidad de los nuevos requisitos nacionales y su notificación a la Comisión;
- b) centrarse en la garantía del cumplimiento eficiente de los casos que tengan un impacto considerable en la integración del mercado único de servicios y darles prioridad;
- c) apoyar más eficazmente a las empresas más pequeñas cuando se vulnere su derecho a prestar servicios transfronterizos, por ejemplo, ayudándolas a emprender acciones legales ante los tribunales nacionales contra los obstáculos reglamentarios o administrativos excesivos.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2027**

#### Las herramientas utilizadas por la Comisión y los Estados miembros para facilitar los servicios transfronterizos fueron en gran medida ineficaces

**21** La Comisión y los Estados miembros disponen de diversas herramientas para facilitar el buen funcionamiento del mercado único, incluidos los servicios transfronterizos, como las ventanillas únicas, SOLVIT y el Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único (SMET). Sin embargo, las ventanillas únicas a menudo no garantizaban el acceso a los procedimientos y la información electrónicos exigidos por la Directiva de servicios, SOLVIT rara vez se utilizaba para los servicios y el SMET solo logró resultados limitados en la eliminación de los obstáculos a los servicios (apartados [81](#) a [93](#)).



#### Recomendación 4

### Reforzar las herramientas existentes para facilitar los servicios transfronterizos

La Comisión debería:

- a) en cooperación con los Estados miembros, mejorar el acceso electrónico a la información a través de las ventanillas únicas y apoyar más eficazmente a las empresas en la prestación de servicios transfronterizos;
- b) en cooperación con los Estados miembros, mejorar el impacto del SMET dando prioridad a la eliminación de las barreras nacionales con gran impacto en el mercado único de servicios;
- c) cuando sea poco probable que el SMET aborde eficazmente los obstáculos, presentar propuestas legislativas, si todos los demás medios han demostrado ser ineficaces.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2027**

### Aún no se había evaluado suficientemente el impacto potencial de una mayor integración del mercado de servicios en el crecimiento y el empleo

- 22** Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el mercado único de servicios ya está muy integrado, pero otras fuentes demuestran que podrían lograrse más beneficios significativos para el mercado único de servicios si se siguieran eliminando los obstáculos existentes para los servicios (apartados [94](#) a [97](#)).
- 23** La Comisión utiliza indicadores de rendimiento para mostrar los avances realizados hacia la integración del mercado único. Sin embargo, estos indicadores no son plenamente adecuados para su finalidad y faltan datos sectoriales pertinentes (apartados [98](#) a [101](#)).
- 24** Por último, la Comisión aún no ha analizado suficientemente los costes y beneficios de la integración del mercado único de servicios ni el impacto que el actual marco regulador y los obstáculos han tenido hasta la fecha en el crecimiento y el empleo (apartados [102](#) a [109](#)).



## Recomendación 5

### Supervisar y evaluar los avances en la realización del mercado único de servicios

La Comisión debería:

- a) seguir desarrollando indicadores adecuados que informen sobre los obstáculos para los servicios y utilizarlos para supervisar los progresos realizados en la integración de los servicios en el mercado a lo largo del tiempo;
- b) evaluar la contribución del marco regulador de los servicios de la UE al crecimiento y al empleo hasta la fecha, así como el impacto potencial de la eliminación de obstáculos.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2027**

## Más detalles sobre nuestras observaciones

**Las medidas de la Comisión para eliminar los obstáculos a los servicios en el mercado único carecían de objetivos claros y ambición estratégica**

**Hasta 2025, la Comisión no adoptó medidas adecuadas para eliminar los obstáculos más importantes a los servicios transfronterizos**

- 25** Nuestro [Informe Especial de 2016 sobre la aplicación de la Directiva de servicios](#) concluía que la Comisión no había establecido una estrategia global para reforzar el mercado único de servicios tras la entrada en vigor de la Directiva en 2006. En esta auditoría, examinamos si la Comisión había desarrollado dicha estrategia desde 2015. Cabría esperar que la estrategia definiese claramente los objetivos de la Comisión para eliminar los obstáculos a los servicios en el mercado único y estableciese un conjunto coherente de medidas específicas y acotadas en el tiempo.

- 26** En 2015, la Comisión adoptó su estrategia para un mercado único europeo más justo y más profundo, que incluía varias acciones en materia de servicios<sup>7</sup>. La estrategia proponía importantes iniciativas legislativas para simplificar los procedimientos para los prestadores de servicios, como un pasaporte de servicios para aumentar la seguridad y reducir los obstáculos al acceso transfronterizo, un procedimiento de notificación simplificado para los nuevos requisitos nacionales en virtud de la Directiva de servicios y una propuesta de Directiva relativa al test de proporcionalidad. En última instancia, solo se adoptó el test de proporcionalidad para las profesiones reguladas en 2018. Ello requiere que los Estados miembros evalúen si las disposiciones reglamentarias nuevas o modificadas para las profesiones reguladas están justificadas, no son discriminatorias, son adecuadas para alcanzar sus objetivos y no son más restrictivas de lo necesario<sup>8</sup>. En 2021, la Comisión retiró las demás propuestas por considerar que no era probable alcanzar un compromiso político con el Consejo y el Parlamento Europeo sin socavar los principales objetivos de la iniciativa.
- 27** Cada tres años, la Comisión debe revisar la adecuación de la Directiva de servicios y presentar un informe completo sobre su aplicación al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>9</sup>. La Comisión no ha publicado estos informes de manera regular, pero en 2021 realizó un ejercicio de inventario de los obstáculos jurídicos y administrativos en el sector de los servicios para analizarlos, comparando la situación en 2017 con la de 2006, cuando entró en vigor la Directiva<sup>10</sup>. El ejercicio de la Comisión tenía por objeto documentar la presencia o ausencia de restricciones, pero no evaluó su proporcionalidad ni su justificación. El informe demostró una pequeña disminución en el nivel absoluto de los obstáculos a los servicios entre 2006 y 2017 en casi todos los sectores y señaló que son necesarios más esfuerzos de reforma.

---

<sup>7</sup> [COM\(2015\) 550](#), Comunicación de la Comisión titulada «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas».

<sup>8</sup> [Directiva \(UE\) 2018/958](#) relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones. Véase asimismo nuestro [Informe Especial 10/2024](#) sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales en la UE.

<sup>9</sup> [Directiva de servicios](#), artículo 41.

<sup>10</sup> [Mapping and assessment of barriers in the services sector - Summary report](#), Comisión Europea, 2021.

- 28** Dado que la Comisión no disponía de datos exhaustivos más recientes, examinamos la evolución de los obstáculos desde el ejercicio de inventario de la Comisión de 2021 en los seis Estados miembros que visitamos (Alemania, Estonia, Francia, Italia, Lituania y Hungría). También analizamos la metodología de la Comisión para evaluar el carácter restrictivo de los obstáculos a los servicios transfronterizos.
- 29** El ejercicio de inventario de 2021 de la Comisión detectó obstáculos muy restrictivos en profesiones liberales como el Derecho, la asesoría fiscal, la arquitectura, la construcción, los oficios cualificados, el comercio minorista y el turismo, por ejemplo, los guías turísticos. Constatamos que, desde 2017, año de referencia para el ejercicio de inventario, solo se habían producido unos pocos cambios y ninguno de los seis Estados miembros había puesto en marcha reformas importantes en estos ámbitos. De hecho, habían surgido nuevos obstáculos (*recuadro 1*).

### Recuadro 1

#### Ejemplos de obstáculos a los servicios en Alemania y Lituania

En Alemania, mientras que el marco regulador de los arquitectos y abogados se había vuelto menos restrictivo, doce oficios cualificados que no estaban regulados desde 2004 *volvieron a estarlo en 2020*. La razón es que las autoridades alemanas habían detectado consecuencias negativas de la desregulación, como un aumento de la creación de empresas económicamente inviables, cambios en los requisitos de los oficios en cuestión y una falta de formación adecuada entre los nuevos participantes en el mercado.

En Lituania, los esfuerzos de las autoridades nacionales por reducir las cargas administrativas y de cumplimiento fueron infructuosos debido al limitado apoyo de las empresas, especialmente cuando la eliminación de barreras podía aumentar la competencia en los mercados afectados. Un ejemplo es el sector de los guías turísticos, en el que, desde 2023, los intentos del Ministerio de reducir los requisitos de concesión de licencias no tuvieron éxito porque las asociaciones que representaban al sector abogaron por mantener el sistema de concesión de licencias existente.

- 30** Observamos que, en la metodología de la Comisión para clasificar las restricciones como significativas, la presencia de regulaciones sectoriales nacionales bastaba para clasificarlas como «muy restrictivas». Además, la puntuación se basaba en el mero análisis de las disposiciones legales, sin una estimación de las consecuencias económicas de no eliminar las normas reglamentarias.

- 31** La Comisión actualizó sus recomendaciones para la reforma de los servicios profesionales<sup>11</sup>, pero no hubo nuevas propuestas legislativas, por ejemplo, para modificar la Directiva de servicios, ni ha determinado cómo deberían reducirse o eliminarse los obstáculos en el futuro. La evaluación de la Comisión no dio lugar a iniciativas de revisión o reforma de los obstáculos en cuestión en ninguno de los seis Estados miembros.
- 32** Como consecuencia de ello, la Comisión no dispone de información completa y actualizada sobre los obstáculos que inhiben los servicios transfronterizos en el mercado único, y no ha establecido un enfoque claro para clasificar los obstáculos en función de su importancia y su posible impacto en el mercado único.

### **La estrategia de la Comisión para el mercado único de 2025 se centra en los servicios, pero carece de objetivos claros y de medidas ambiciosas**

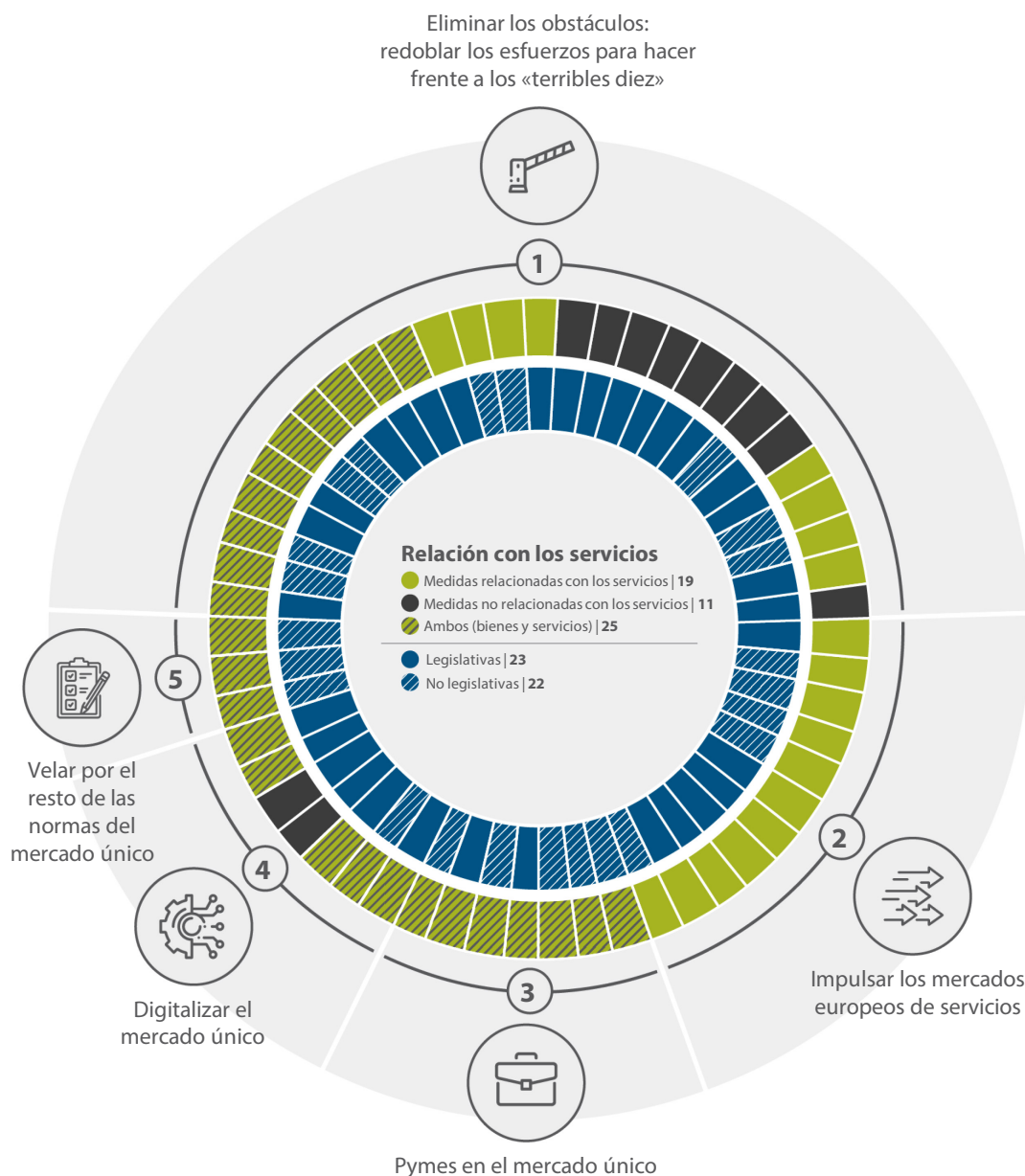
- 33** En 2025, la Comisión adoptó una nueva estrategia para impulsar una mayor integración del mercado único<sup>12</sup>. La estrategia abarca 55 medidas. Más de la mitad de ellas se refieren a legislación de la UE (medidas legislativas), mientras que las demás son medidas no legislativas, como procedimientos más rápidos y una mejor orientación a los Estados miembros o una aplicación armonizada de las normas (*ilustración 1 y anexo II*).

---

<sup>11</sup> COM(2021) 385, Comunicación de la Comisión relativa al balance y la actualización de las recomendaciones de 2017 para la reforma de la regulación de los servicios profesionales.

<sup>12</sup> COM(2025) 500, Comunicación de la Comisión sobre la estrategia para hacer que el mercado único sea sencillo, fluido y fuerte.

## Ilustración 1 — Medidas previstas en la estrategia de la Comisión para el mercado único de 2025



Los «terribles diez»: Un conjunto de obstáculos para el mercado único que la Comisión identificó mediante consultas con las partes interesadas. Entre ellos figuran las dificultades para la creación y el funcionamiento de las empresas o la excesiva complejidad de las normas de la UE.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la estrategia de la Comisión Europea.

- 34** Evaluamos si la estrategia señalaba las causas profundas de los obstáculos en el mercado único de servicios, establecía objetivos claros en cuanto a lo que la Comisión quiere lograr, era exhaustiva y proponía medidas suficientemente ambiciosas con plazos de aplicación claros.

- 35** Constatamos que la estrategia determinaba con precisión problemas que impiden que el potencial del mercado único de servicios se materialice plenamente, por ejemplo, una regulación nacional de los servicios fragmentada, restrictiva y divergente, y procedimientos onerosos para el desplazamiento de trabajadores. Un elemento positivo es que la estrategia de 2025 se centra claramente en los sectores de servicios pertinentes para el mercado único, es decir, aquellos que, a juicio de la Comisión, podrían ofrecer el mayor valor añadido económico y son más importantes para la transformación digital y ecológica. Sin embargo, la estrategia sigue siendo poco clara sobre lo que la Comisión pretende lograr y las medidas propuestas carecen de ambición, como se explica a continuación.
- 36** Uno de los ámbitos clave en los que la Comisión considera necesaria la intervención es el de los servicios regulados, que actualmente ascienden a alrededor de 5 700 en la UE. Espera un aumento del 0,5 % del valor añadido bruto de la UE mediante la reducción del número de obstáculos a los servicios en un 10 %<sup>13</sup>. Aun así, la estrategia no explica cómo pretende la Comisión alcanzar este objetivo de reducir los obstáculos. Hasta la fecha, no se ha analizado qué sectores de servicios se ven especialmente afectados por la regulación. La regulación también puede ser beneficiosa en ocasiones, por ejemplo, cuando establece estrictos requisitos de calidad y los participantes en el mercado no disponen de otra información sobre la calidad de los servicios prestados en un mercado. En nuestro [Informe Especial de 2024 sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales en la UE](#), constatamos que las medidas de la Comisión para fomentar la reducción del número de profesiones reguladas en los Estados miembros no han dado resultado.
- 37** Según la Comisión, la complejidad de las normas sobre el desplazamiento temporal de trabajadores sigue siendo uno de los principales obstáculos para las empresas. La estrategia de la Comisión menciona una iniciativa legislativa puesta en marcha en noviembre de 2024 para facilitar las declaraciones de desplazamiento a través de una interfaz pública<sup>14</sup>. Sin embargo, en 2025, solo nueve Estados miembros<sup>15</sup> tenían la intención de introducir la interfaz, por lo que es poco probable que reduzca significativamente la fragmentación actual de las normas y procedimientos nacionales para el desplazamiento temporal de trabajadores.

---

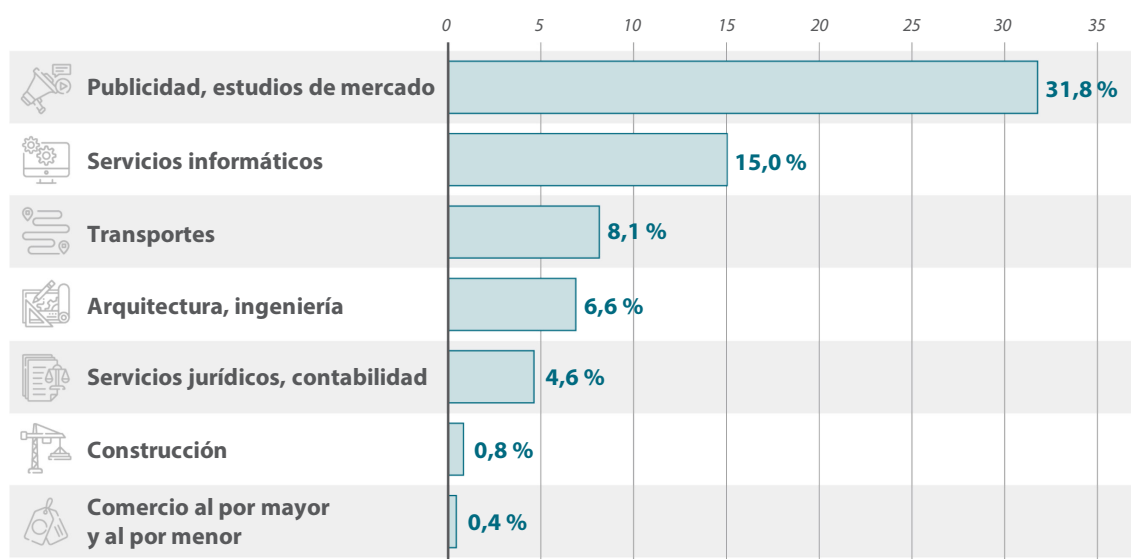
<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>14</sup> COM/2024/531, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a una interfaz pública conectada al Sistema de Información del Mercado Interior para la declaración de desplazamiento de trabajadores.

<sup>15</sup> Chequia, Alemania, Irlanda, Grecia, Lituania, Hungría, Polonia, Portugal y Eslovenia.

- 38** La estrategia también prevé otras medidas para eliminar los obstáculos a los servicios, incluidas propuestas legislativas destinadas a evitar una mayor fragmentación reglamentaria y facilitar la creación digital de empresas y sus operaciones en todo el mercado único. Sin embargo, al final de 2025, la Comisión no había elaborado hojas de ruta que explicaran cómo podían lograrse resultados medibles.
- 39** La Comisión tiene la intención de hacer uso de sus importantes competencias decisorias en relación con el mercado único, previendo unas veintitrés posibles iniciativas legislativas. No obstante, dado que el ámbito de los servicios sigue caracterizándose por la existencia de diferencias significativas en los requisitos nacionales de autorización y certificación, lo que hace difícil y costoso para las empresas prestar servicios en otro Estado miembro, las medidas previstas siguen siendo vagas. También observamos que, en el pasado, la Comisión optó principalmente por directivas como la Directiva de servicios. Su transposición a la legislación nacional llevó varios años y otorgó un margen de interpretación significativo a los Estados miembros y fomentó normas nacionales divergentes.
- 40** La Comisión pide a los Estados miembros que asuman una mayor responsabilidad con respecto al mercado único. Para ayudar en este sentido, propone la designación de funcionarios de alto nivel («sherpas») en los Gobiernos nacionales para promover la aplicación de las normas del mercado único y acelerar la eliminación de obstáculos. Sin embargo, sigue sin estar claro cómo pueden comprometerse los Estados miembros a eliminar los obstáculos y abordar la fragmentación reglamentaria.
- 41** Algunos sectores de servicios se caracterizan por un comercio transfronterizo más intensivo, por lo que pueden tener un mayor potencial para impulsar los mercados de servicios y aumentar el crecimiento y el empleo (*ilustración 2*). La Comisión tiene previsto tomar medidas para facilitar los servicios industriales, así como presentar una propuesta legislativa para el final de 2026 con el fin de reducir los obstáculos en el sector de la construcción. Se trata de un importante paso adelante que permitirá a la Comisión hacer un mejor uso de sus recursos. Sin embargo, según los datos de la Comisión, otros sectores podrían ser aún más pertinentes para el mercado único.

## Ilustración 2 | Intensidad del comercio transfronterizo de los subsectores de servicios (2023)



La intensidad del comercio se calcula como el comercio (las importaciones y exportaciones medias) frente al volumen de negocios de 2023.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión Europea.

- 42** Por último, la estrategia no menciona el Semestre Europeo. Así pues, las medidas puestas en marcha en el marco de la estrategia corren el riesgo de ser incongruentes con las evaluaciones y las recomendaciones específicas por país para los servicios en el contexto del Semestre Europeo, y viceversa.
- 43** En general, la estrategia de la Comisión para 2025 identifica obstáculos significativos para los servicios y da prioridad a las medidas para abordarlos. La estrategia establece fechas indicativas para la puesta en marcha de una serie de medidas específicas. La Comisión ya ha iniciado la ejecución de algunas de estas medidas según lo previsto. Por ejemplo, a principios de 2026, empezó a trabajar en la mejora del procedimiento de notificación en virtud de la Directiva de servicios, sin la cual la Comisión iniciaría una propuesta legislativa de Ley para la Prevención de Obstáculos al Mercado Único para 2027. Con respecto a otras, hay retrasos iniciales (como la iniciativa sobre servicios transfronterizos de alquiler de automóviles). Por último, también observamos que la estrategia no define suficientemente, con respecto a todas las medidas, lo que la Comisión pretende lograr ni para cuándo. Se trata de un primer paso hacia un mercado único más integrado, pero, al mismo tiempo, consideramos que la estrategia sigue careciendo de la ambición necesaria para una mayor integración sustancial del sector de los servicios en el mercado único.

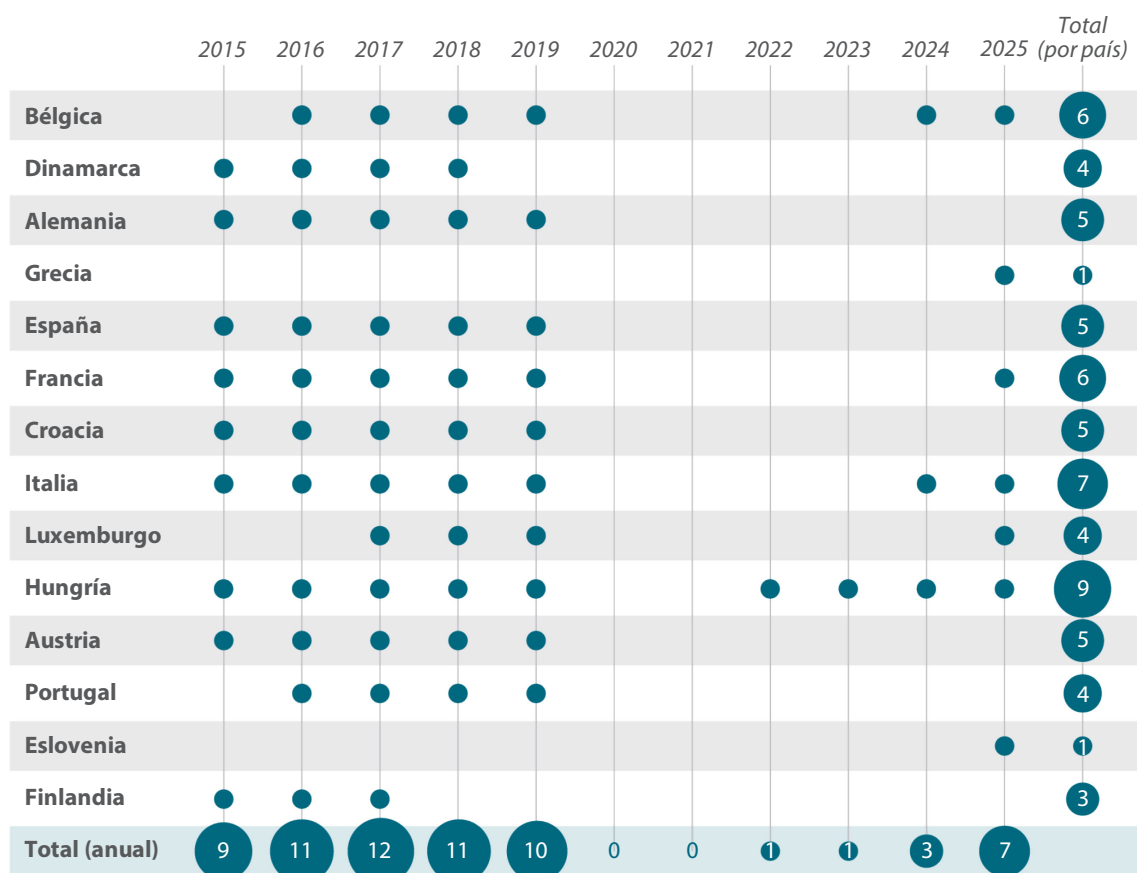
## Las recientes recomendaciones específicas por país no animaron a los Estados miembros a reformar sustancialmente la regulación en los sectores de servicios

- 44** En 2012, la Comisión propuso abordar las deficiencias en la aplicación de las Directivas de servicios en parte mediante la formulación de recomendaciones específicas por país (REP) por parte del Consejo y pidió a los Estados miembros afectados que introdujeran reformas nacionales más ambiciosas<sup>16</sup>. Examinamos en qué medida este seguimiento de la evolución de los mercados de servicios se centró en los servicios transfronterizos y en la eliminación de obstáculos. También analizamos las REP formuladas desde 2015 y si habían dado lugar a reformas importantes en los Estados miembros afectados.
- 45** Nuestro análisis puso de manifiesto que el seguimiento de las REP por la Comisión se centró en los datos macroeconómicos y en la información agregada debido a la falta de datos pertinentes sobre sectores de servicios específicos, pero no tanto en los servicios transfronterizos.
- 46** Entre 2015 y 2019, el Consejo formuló cada año entre 9 y 12 REP relacionadas con el sector de los servicios dirigidas a los Estados miembros. En 2020 y 2021 no se formularon REP en el punto álgido de la pandemia de COVID-19. Desde 2022, el número de REP relacionadas con el sector de los servicios ha disminuido drásticamente (con solo una REP al año en 2022 y 2023, tres en 2024 y siete en 2025), porque la Comisión se centró en la recuperación económica. Además, menos Estados miembros que antes de la pandemia recibieron dichas REP. En términos globales, desde 2022, el Consejo ha formulado REP para Hungría en 2022-2024, Bélgica e Italia en 2024, y Bélgica, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo, Hungría y Eslovenia en 2025 (*ilustración 3*).

---

<sup>16</sup> COM(2012) 259, Comunicación de la Comisión sobre la mejora de la gobernanza del mercado único.

### Ilustración 3 | Recomendaciones específicas por país en el ámbito de los servicios



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la estrategia de la Comisión Europea.

**47** Entre los Estados miembros que visitamos, Alemania, Francia, Italia e Hungría habían recibido recomendaciones relativas a los mercados de servicios. Examinamos en qué medida las recomendaciones más recientes habían ido seguidas de reformas destinadas a eliminar los obstáculos a los servicios y a promover el crecimiento y el empleo mediante la desregulación. Sin embargo, constatamos que estas recomendaciones no habían dado lugar en general a reformas sustanciales en los sectores de servicios y que las reformas se habían iniciado por otras circunstancias (*recuadro 2*). Según la última evaluación de las REP realizada por la Comisión en 2025, Austria y Portugal adoptaron reformas que dieron lugar a una evaluación de los avances sustanciales.

## Recuadro 2

### No hay reformas sustanciales en la aplicación de las REP sobre servicios en los Estados miembros visitados

Tras llevar a cabo una evaluación, la Comisión consideró que Hungría<sup>17</sup> no había avanzado o lo había hecho de forma limitada en la aplicación de las REP recibidas desde 2019.

En el caso de [Francia, la REP de 2019](#) sugería reducir las restricciones normativas, en particular en el sector de los servicios, por ejemplo, en el comercio minorista, las transacciones inmobiliarias, la vivienda, la restauración y los servicios jurídicos y contables. Ese año, Francia adoptó un plan de acción para favorecer el crecimiento y la transformación de las empresas que contiene alrededor de setenta medidas para reducir los obstáculos administrativos a las empresas y facilitar el acceso a la financiación. En general, la Comisión consideró que los avances eran limitados.

En su [Recomendación, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Alemania](#), el Consejo recomendaba que Alemania estimulara la competencia en los servicios a las empresas y las profesiones reguladas en 2019 y 2020. Como respuesta, Alemania modificó las normas que regulan los honorarios de los ingenieros y arquitectos en 2020, a raíz de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que declaró inadmisibles las tarifas mínimas y máximas obligatorias en Alemania. En 2021, Alemania también modificó su legislación profesional aplicable a los abogados y las empresas de asesoría fiscal en aplicación de una sentencia del Tribunal Constitucional nacional. No se adoptó ninguna otra medida en el sector de los servicios para abordar las REP de 2019 adoptadas por el Consejo. No obstante, desde entonces no se han incluido nuevas recomendaciones sobre servicios en las REP dirigidas a Alemania.

**48** Por último, observamos que las recomendaciones no reflejan lo suficiente otras medidas de la Comisión para facilitar los servicios transfronterizos, como la estrategia de 2015 para un mercado único europeo más justo y más profundo o el plan de acción a largo plazo de 2020<sup>18</sup>, ya que el alcance de las REP relacionadas con los servicios en el Semestre Europeo se centraba en cuestiones políticas y medidas de mayor importancia e impacto macroeconómico.

<sup>17</sup> [SWD\(2025\) 217](#), cuadro A16.2: cuadro sinóptico de las REP 2019-2024.

<sup>18</sup> [COM\(2020\) 94](#), Comunicación de la Comisión sobre el plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único.

**49** En vista de lo anterior, consideramos que el Semestre Europeo puede ser un complemento útil de otras herramientas para garantizar el cumplimiento, pero no consiguió animar en gran medida a los Estados miembros visitados a reformar sustancialmente sus sectores de servicios ni eliminar los obstáculos a los servicios transfronterizos en el mercado único.

## Muy pocos Estados miembros utilizaron el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para reformar los sectores de servicios

**50** En 2020, el Consejo y el Parlamento Europeo crearon el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)<sup>19</sup> para hacer frente a los efectos adversos de la pandemia de COVID-19 y reforzar el crecimiento económico a largo plazo. Un nuevo mecanismo de financiación permitió a los Estados miembros recibir apoyo financiero para intensificar la aplicación de reformas sostenibles e inversiones públicas conexas, incluidas medidas para abordar los retos señalados en el contexto del Semestre Europeo.

**51** El apoyo financiero se supeditó a que los Estados miembros incluyeran reformas en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia (PRR) y alcanzaran determinados hitos y objetivos. Los Estados miembros tuvieron que contribuir a abordar la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las REP, pero no estaban obligados a abordar cada ámbito político. Examinamos si estos planes contenían reformas pertinentes destinadas a eliminar los obstáculos a los servicios transfronterizos.

**52** Constatamos que, de los diez Estados miembros que recibieron recomendaciones en 2019 en relación con los servicios (*ilustración 3*), España, Croacia, Italia, Hungría, Austria y Portugal habían incluido medidas de reforma destinadas a la desregulación o simplificación de los sectores de servicios en sus PRR (*anexo III*). Sin embargo, las reformas incluidas en los PRR de Croacia, Italia y Portugal solo afectaron a sectores marginales de las economías nacionales con efectos transfronterizos muy limitados o nulos.

**53** Italia también había incluido una medida de reforma relacionada con los servicios de guía turístico en su PRR, lo que dio resultados positivos para los servicios transfronterizos (*recuadro 3*).

---

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

### Recuadro 3

#### Importante reforma de los servicios de guía turístico en Italia como condición para la financiación de la UE con cargo al MRR

En Italia, la [Ley n.º 190/2023](#), introducida en el contexto del MRR<sup>20</sup>, estableció un marco nacional unificado para la profesión de guía turístico que sustituyó a la regulación regional de este sector, que hasta entonces estaba muy fragmentada. Garantizó el acceso libre y sin restricciones a la profesión eliminando obstáculos como la afiliación obligatoria a organismos profesionales, los baremos de honorarios, los requisitos de seguro y las sanciones por no asistir a cursos de formación. La inscripción es ahora gratuita, después de aprobar un examen nacional, no hay límites máximos para los candidatos al examen ni para los guías autorizados, y los profesionales pueden ejercer su actividad libremente en todo el territorio nacional.

La reforma facilitó la entrada transfronteriza en el mercado de prestadores de servicios, garantizando el pleno reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en otros Estados miembros de la UE o en países que reciben un trato equivalente a tal efecto.

- 54** Para el marco financiero plurianual posterior a 2027, la Comisión propuso utilizar un enfoque similar para el MRR, supeditando el desembolso de los fondos a la finalización satisfactoria de las etapas clave de las reformas e inversiones. Vincular la ayuda financiera de la UE al cumplimiento de condiciones como la adopción y aplicación satisfactorias de una reforma podría ser, en principio, una herramienta eficaz para superar los obstáculos reglamentarios y administrativos a los servicios transfronterizos. Sin embargo, hasta la fecha, el uso de este mecanismo de financiación en la reforma del sector de los servicios ha sido muy limitado<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Misión 1 del PRR: Digitalización, innovación, competitividad, cultura y turismo; C3 — Turismo y cultura 4.0.

<sup>21</sup> Informes Especiales [21/2022](#), [07/2023](#), [26/2023](#), [13/2024](#) y [09/2025](#).

## La garantía del cumplimiento por parte de la Comisión de las normas del mercado único de servicios se enfrentó a retos significativos

**55** Los Estados miembros tenían que transponer la Directiva de servicios a su legislación nacional antes del final de 2009 y hacer que su legislación nacional fuera compatible con ella. La Comisión puede incoar procedimientos de infracción contra los Estados miembros que no apliquen las disposiciones de las normas del mercado único de la UE. Examinamos la eficacia con la que la Comisión investigó las infracciones de la Directiva de servicios puestas en su conocimiento. Además, examinamos si había otros obstáculos para la aplicación satisfactoria de la Directiva en los Estados miembros que visitamos.

## Los términos utilizados en las normas del mercado único no siempre estaban claros

- 56** La Directiva de servicios distingue entre la libertad de prestar servicios (temporalmente) y la libertad de establecimiento en otro Estado miembro. Sin embargo, no existe una definición jurídica de lo que se entiende por «prestación temporal de servicios» en la legislación de la UE.
- 57** Según las autoridades nacionales, a pesar de una parte de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, esto genera incertidumbre en cuanto a la aplicación práctica de las disposiciones relativas a los servicios transfronterizos temporales. A menudo, la legislación nacional que regula determinadas actividades económicas solo indica los requisitos para las actividades, sin aclarar si también se aplican a los prestadores de servicios temporales. Por lo tanto, la autoridad competente debe examinar exhaustivamente las circunstancias de cada caso concreto. Para las empresas, esto puede suponer costes adicionales, ya que no pueden prestar un servicio libremente, sino que deben establecerse formalmente en otro Estado miembro y cumplir todas las normas nacionales, por ejemplo, para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales.
- 58** Es probable que el hecho de que un término clave de la Directiva de servicios aún no se haya aclarado suficientemente genere inseguridad jurídica y costes innecesarios para los prestadores de servicios y puede socavar la prestación de servicios en todos los Estados miembros.

## Algunos Estados miembros retrasaron la aplicación de la Directiva de servicios

**59** Como último recurso para hacer cumplir el Derecho de la UE, la Comisión puede llevar a un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) por una infracción<sup>22</sup>. Los órganos jurisdiccionales nacionales también pueden solicitar decisiones prejudiciales del TJUE para poder pronunciarse sobre un asunto concreto. Sin embargo, estos procedimientos suelen ser largos, lo que permite que los casos de incumplimiento continúen durante años. Un ejemplo de ello es el caso de las concesiones públicas en Italia (*recuadro 4*).

### Recuadro 4

#### Retraso significativo en la aplicación de la Directiva de servicios a las concesiones públicas en Italia

Desde la entrada en vigor de la Directiva de servicios, la Comisión ha incoado un procedimiento de infracción contra Italia, ya que, contrariamente al [artículo 9 de la Directiva de servicios](#), las concesiones públicas de servicios de playa no se adjudicaron mediante procedimientos de licitación pública. Aunque las disposiciones nacionales se derogaron en 2010, la legislación nacional posterior prorrogó reiteradamente las concesiones existentes y aplazó las licitaciones públicas para su reasignación<sup>23</sup>. A pesar de una sentencia del TJUE de 2016<sup>24</sup>, que confirmó que dichas concesiones entran en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios, un nuevo decreto-ley adoptado en 2024<sup>25</sup> prorroga aún más la validez de las concesiones hasta 2027.

Una situación similar se daba en el sector minorista, en el que no fue hasta 2023 cuando una nueva ley reformó el sistema de asignación de concesiones para el comercio en zonas públicas<sup>26</sup>. Esta forma de comercio representa alrededor de una quinta parte de toda la actividad minorista en Italia y en 2023 aproximadamente 160 000 minoristas estaban sujetos a concesiones. Sin embargo, la misma ley también preveía prórrogas de las concesiones concedidas por un período de diez años.

<sup>22</sup> TFUE, artículo 258.

<sup>23</sup> Ley n.º 494 de 5 de diciembre de 1993, Ley n.º 25 de 26 de febrero de 2010, y Ley n.º 145 de 30 de diciembre de 2018.

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 14 de julio de 2016, asuntos acumulados C-458/14 y C-67/15.

<sup>25</sup> Decreto-ley n.º 131 de 16 de septiembre de 2024.

<sup>26</sup> Ley anual del mercado y la competencia n.º 214/2023.

**60** La Comisión ha criticado reiteradamente a Hungría, a través de las REP desde 2013, por crear un entorno desfavorable para las empresas extranjeras que prestan servicios en sectores como la banca, el comercio minorista, la energía, el transporte o los seguros, en los que regulaciones restrictivas e intervenciones administrativas arbitrarias limitan la competencia y afectan a la rentabilidad de las empresas. Estas condiciones pueden desalentar los servicios transfronterizos y la inversión directa de los prestadores de servicios de otros Estados miembros de la UE o de terceros países. Si bien no todos estos nuevos obstáculos entran en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios, conllevan el riesgo de fragmentar aún más los mercados de servicios de Hungría con respecto al mercado único de la UE (*recuadro 5*).

### Recuadro 5

#### **Restricciones reglamentarias en Hungría que socavan los principios fundamentales del mercado único que revisten importancia para los servicios**

##### Precios discriminatorios del combustible

Hungría introdujo precios oficiales del combustible más bajos para los vehículos con matrícula húngara, excluyendo a los vehículos con matrícula extranjera. La Comisión inició un procedimiento formal de infracción en 2022, a raíz de una denuncia de que esta medida infringía las normas de la UE sobre la libre circulación de bienes y servicios en la UE.

##### Medidas discriminatorias en el sector minorista

Hungría también ha adoptado varias medidas que restringen el acceso al mercado. En 2014, se introdujo una ley que prohíbe los supermercados deficitarios para proteger a las empresas nacionales de los grandes competidores, a menudo de propiedad extranjera. Posteriormente, la Comisión solicitó la supresión de las restricciones. En 2025, incoó nuevos procedimientos de infracción (aún en curso a principios de 2026), pidiendo de nuevo a Hungría que cumpliera las normas sobre libertad de establecimiento y garantizara la igualdad de trato de los operadores económicos en relación con determinados productos.

**61** En resumen, a pesar de la clara jurisprudencia de la UE y de los procedimientos de infracción, algunos Estados miembros han ralentizado significativamente la aplicación de la Directiva de servicios o incluso han introducido nuevos obstáculos reglamentarios o administrativos que socavan aún más la integración del mercado único.

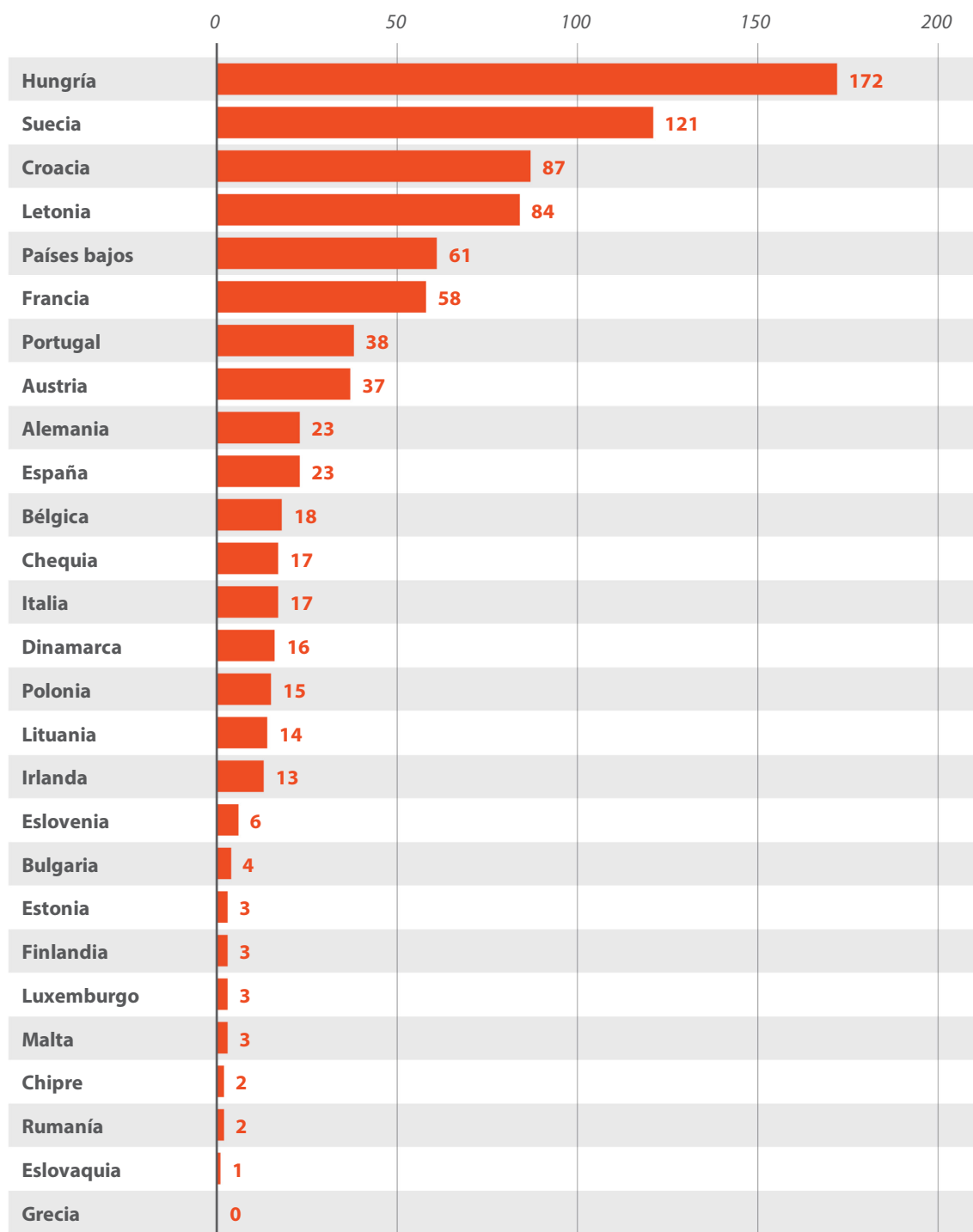
## Existen lagunas significativas en la notificación de nuevos obstáculos a la Comisión, lo que la hace en gran medida ineficaz

- 62** De conformidad con el artículo 15, apartado 7, y el artículo 39, apartado 5, de la Directiva de servicios, los Estados miembros deben notificar a la Comisión cualquier nuevo requisito legislativo, reglamentario o administrativo que afecte a la libertad de establecimiento y a la prestación transfronteriza de servicios. La Comisión debe evaluar su compatibilidad con el Derecho de la UE e informar a otros Estados miembros mediante la publicación de la notificación en un sitio web específico. Examinamos si los Estados miembros visitados cumplían estas obligaciones de notificación de manera coherente y exhaustiva.
- 63** De conformidad con el artículo 15, apartado 3, de la Directiva de servicios, los nuevos requisitos deben ser no discriminatorios, estar justificados por una razón imperiosa de interés general y ser proporcionados. Estos criterios de notificación no abarcan, por ejemplo, los nuevos regímenes de autorización. Sin embargo, en 2021 se retiró una propuesta legislativa que la Comisión presentó en 2016 para subsanar esta laguna<sup>27</sup>.
- 64** Entre 2016 y 2024, la Comisión recibió 847 notificaciones en virtud de la Directiva de servicios. Nuestro análisis puso de manifiesto diferencias significativas en la manera en que los Estados miembros utilizan este procedimiento. Por ejemplo, Grecia nunca ha presentado una notificación y otros nueve Estados miembros presentaron menos de diez notificaciones durante este período, mientras que Hungría y Suecia presentaron cada uno más de cien (*ilustración 4*).

---

<sup>27</sup> COM(2016) 821.

#### Ilustración 4 — Notificaciones de los Estados miembros (2016-2024)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión Europea.

**65** Las disposiciones de la Directiva de servicios se aplican a todas las medidas introducidas en los Estados miembros de ámbito nacional, regional y local. Sin embargo, en los Estados miembros visitados no había una interpretación uniforme de las obligaciones de notificación de las normas regionales o locales. Mientras que algunos Estados miembros notificaron requisitos relacionados con los servicios de ámbito regional o local, otros solo notificaron las medidas nacionales.

- 66** Aunque la Comisión actualizó sus [orientaciones a los Estados miembros](#) en 2022 y mejoró el formulario de notificación que deben utilizar los Estados miembros en 2024, las autoridades nacionales de los Estados miembros visitados señalaron que siguen careciendo de orientaciones suficientemente claras de la Comisión en relación con la evaluación de la compatibilidad de las reglamentaciones nacionales con la Directiva de servicios, por ejemplo, en lo que respecta a la no discriminación, la necesidad y la proporcionalidad de los proyectos de legislación nacional. En la [Directiva \(UE\) 2018/958](#) relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones<sup>28</sup> se establecieron directrices similares para la evaluación.
- 67** Tras evaluar las notificaciones, la Comisión normalmente informó a los Estados miembros de los casos de supuesto incumplimiento de la Directiva de servicios. Sin embargo, sus propios esfuerzos para detectar legislación nacional no notificada fueron limitados. En 2019 y 2020, la Comisión llevó a cabo por primera vez ejercicios de cribado en todos los Estados miembros y detectó alrededor de diez casos de supuesto incumplimiento cada año. Los Estados miembros afectados notificaron posteriormente las medidas en cuestión o modificaron su legislación para adaptarla a la Directiva de servicios. En 2024, la Comisión llevó a cabo un ejercicio similar, pero, debido a sus limitados recursos, solo abarcó dos regiones de Alemania y Polonia.
- 68** De lo anterior se desprende que existen lagunas significativas en el proceso de notificación, lo que, por consiguiente, no garantiza que la Comisión esté adecuadamente informada sobre los nuevos requisitos que puedan constituir un obstáculo para el mercado único de servicios. El alcance y la frecuencia de las propias investigaciones de la Comisión no son suficientes para compensar estas lagunas.

## **La tramitación por parte de la Comisión de las denuncias relacionadas con los servicios presentaba insuficiencias**

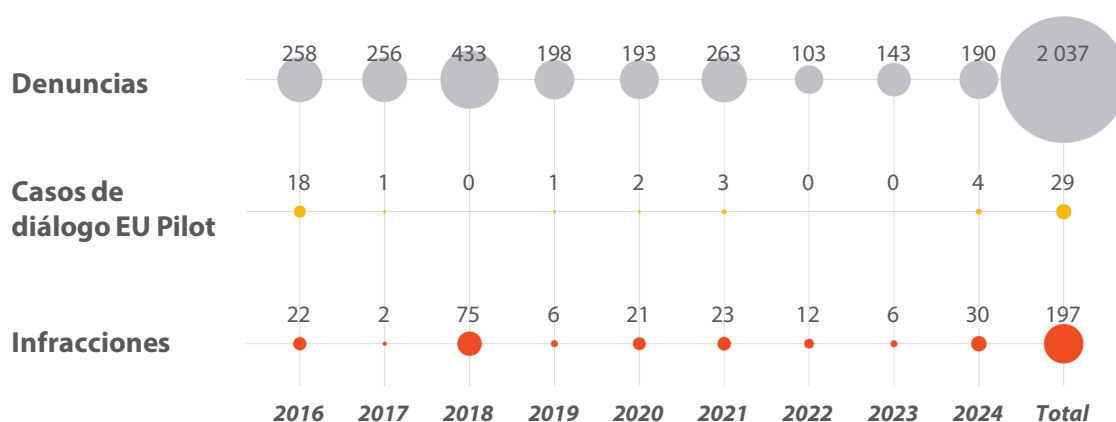
- 69** Las denuncias son una importante fuente de información para la Comisión en relación con posibles infracciones de las normas de la UE en materia de servicios. Si cualquier ciudadano o empresa considera que un Estado miembro ha infringido el Derecho de la UE, por ejemplo, mediante la adopción de legislación o de medidas administrativas, puede presentar una denuncia ante la Comisión. Examinamos una muestra de treinta denuncias y otros casos seleccionados de la base de datos de la Comisión (THEMIS) para evaluar si la Comisión priorizó eficazmente las denuncias y adoptó las medidas oportunas en casos de infracción significativa de las normas de la UE.

---

<sup>28</sup> Véase asimismo el [Informe Especial 10/2024](#), apartado 34.

**70** Desde 2016, la Comisión ha recibido 2 037 denuncias de los 27 Estados miembros de la UE en relación con infracciones de las normas sobre la libre prestación de servicios en todos los Estados miembros. Tras la evaluación, solo unos pocos casos dieron lugar a procedimientos formales de infracción contra los Estados miembros (*ilustración 5*). Las denuncias iniciaron el 34 % de los casos de diálogo EU Pilot, en los que la Comisión intentó abordar presuntos incumplimientos del Derecho de la UE mediante un diálogo informal con el Estado miembro en cuestión, y el 13 % de los procedimientos de infracción.

### Ilustración 5 | Total anual de denuncias, casos de diálogo EU Pilot y procedimientos de infracción

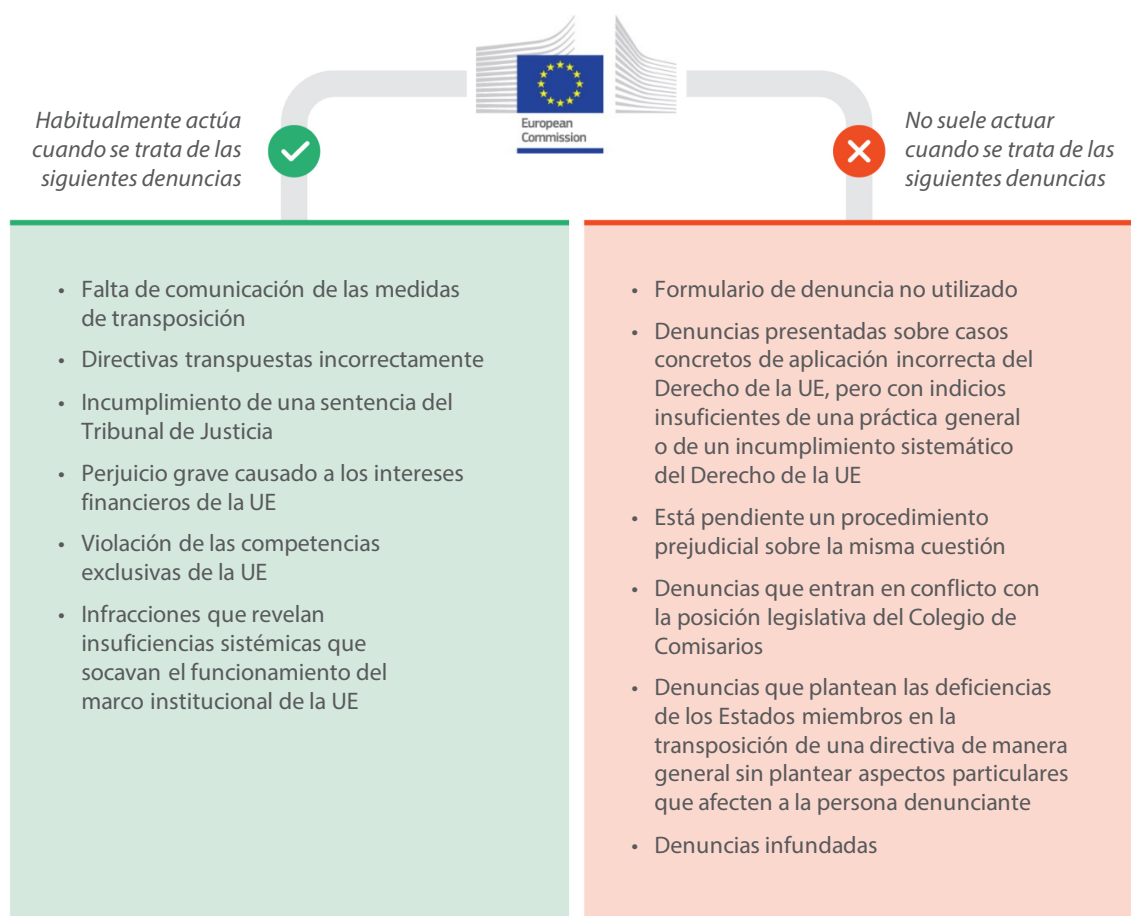


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión Europea.

**71** En el marco del diálogo EU Pilot, establecido en 2008, la Comisión intentó discutir y resolver posibles infracciones del Derecho de la UE con los Estados miembros con el fin de evitar procedimientos formales de infracción con arreglo al artículo 258 del TFUE en la medida de lo posible. Sin embargo, desde 2017, la Comisión solo ha utilizado EU Pilot para 11 infracciones relacionadas con los servicios (frente a 95 casos entre 2013 y 2016), ya que no consideró que la herramienta fuera eficaz para resolver los casos en cuestión.

**72** Para gestionar eficazmente sus recursos, la Comisión debe ordenar las denuncias en función de su prioridad y decidir qué medidas adoptar. A tal fin, las directrices internas de la Comisión para la evaluación de las denuncias, basadas en la [Comunicación de 2017 «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación»](#), incluyen categorías de casos que deben considerarse prioritarios y categorías que no suelen desencadenar una actuación (*ilustración 6*):

## Ilustración 6 | Criterios de priorización de la Comisión para las denuncias



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la estrategia de la Comisión Europea.

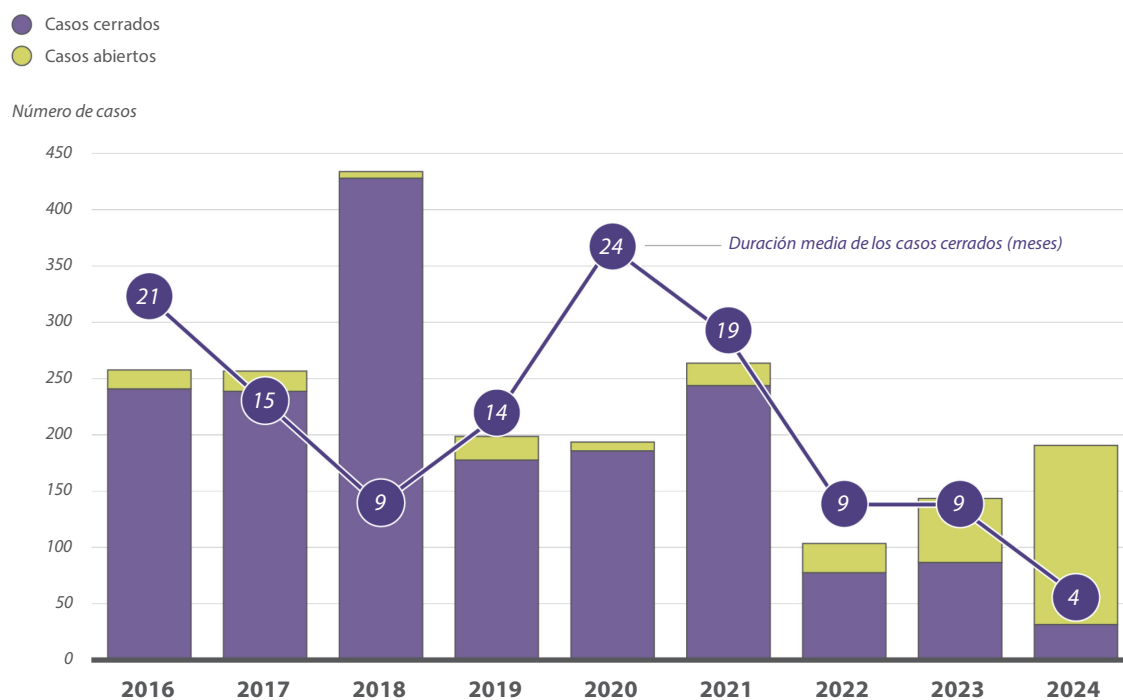
- 73** En cuanto a los casos que debían tramitarse, no hallamos pruebas de que la Comisión hubiera aplicado criterios claros para la priorización: Aunque para tramitar una denuncia quienes se encargan de ello tienen que documentar y justificar la prioridad de ejecución (apartado 72), esto no se había hecho en ninguno de los treinta casos de nuestra muestra.
- 74** La cláusula *de minimis* del Derecho de la Unión tiene por objeto promover la eficiencia excluyendo los casos menores y evitando procedimientos de ejecución innecesarios. Dado que la Directiva de servicios no contiene ninguna cláusula de este tipo, la Comisión tuvo que dar curso a todas las denuncias justificadas y debidamente presentadas, incluidas muchas relativas a nichos de mercado, que absorbieron recursos significativos.

## El archivo de las denuncias recibidas por la Comisión era largo en ocasiones y desfavorable para las pequeñas empresas

**75** La Comisión debe llevar a cabo una evaluación preliminar de todas las denuncias en un plazo de dos meses a partir del registro. Si es necesario examinar en mayor detalle una denuncia, su evaluación debe concluir normalmente en el plazo de un año a partir del registro. Todos los expedientes que lleven más de un año pendientes deben evaluarse con carácter prioritario<sup>29</sup>. Examinamos cuánto tiempo tardó la Comisión en tramitar las denuncias.

**76** Entre 2016 y 2024, la Comisión tardó una media de quince meses en resolver las denuncias relativas a los servicios. A pesar de que los plazos de tramitación fueron más largos durante el período comprendido entre 2019 y 2021, la duración media de los casos ha disminuido considerablemente desde 2016 (*ilustración 7*). Aun así, sigue siendo habitual que los procedimientos se extiendan en el tiempo. Alrededor de un tercio de los casos no cumplieron el plazo de un año, mientras que con 75 denuncias transcurrieron más de 5 años desde el registro hasta el cierre, lo que representa alrededor del 4,4 % de las denuncias archivadas.

### Ilustración 7 | Denuncias referentes a servicios: número de casos abiertos y cerrados y duración media de los casos cerrados (2016 a 2024)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión Europea.

<sup>29</sup> Véase asimismo la acción 20 del plan de acción a largo plazo de la Comisión de 2020.

**77** Constatamos que la Comisión no siempre llevaba a cabo su evaluación de las denuncias de conformidad con sus normas de procedimiento. En algunos casos, faltaban los registros de las evaluaciones preliminares o no se había informado a los denunciantes de que sus denuncias llevaban pendientes más de un año. Además, tres procedimientos de infracción contra Hungría, Rumanía y Eslovaquia no prosperaron durante la pandemia de COVID-19 y se archivaron sin llevar a cabo una nueva evaluación<sup>30</sup>. En un caso, la Comisión solo emitió recomendaciones a pesar de haber detectado una posible infracción del Derecho de la UE (*recuadro 6*).

### Recuadro 6

#### Denuncia relativa al desplazamiento de trabajadores en Alemania

La Comisión recibió una denuncia referente al desplazamiento temporal de trabajadores contratados por prestadores de servicios a través de empresas de trabajo temporal para trabajar en el sector de la construcción en Alemania<sup>31</sup>.

Aunque la Comisión consideró que la legislación alemana sobre el trabajo temporal podía impedir este desplazamiento, solo optó por emitir una recomendación<sup>32</sup>. Hasta la fecha, Alemania no ha tomado ninguna medida al respecto y la Comisión aún no ha cerrado el caso.

**78** La mayoría de las denuncias tramitadas por la Comisión fueron presentadas por pequeñas y medianas empresas (pymes) o particulares que consideraban que se había vulnerado su derecho a prestar servicios en otro Estado miembro. Las pymes tienen más probabilidades de prestar servicios de forma temporal, mientras que las empresas más grandes tienden a establecer una presencia permanente en el país en cuestión y, por lo tanto, se enfrentan a menos obstáculos transfronterizos. Sin embargo, es posible que muchas pymes se hayan abstenido de presentar denuncias a la Comisión debido a la excesiva duración de los procedimientos y al resultado incierto.

**79** Aparte del mecanismo de denuncia, las empresas tienen pocas opciones para oponerse a las barreras reglamentarias o administrativas cuando prestan servicios en otro Estado miembro. Para las pymes, en particular, a menudo resulta demasiado costoso e implica una inversión de tiempo considerable iniciar procedimientos judiciales ante los tribunales nacionales (de otro Estado miembro) con perspectivas de éxito inciertas.

<sup>30</sup> INFR(2020)2091, INFR(2020)2090 e INFR(2020)4007.

<sup>31</sup> CPLT(2020)02219.

<sup>32</sup> [Transition pathway for Construction](#), Comisión Europea, 2023, pp. 40 y 44.

**80** En resumen, la Comisión consiguió acortar su tramitación de las denuncias contra los obstáculos a la prestación de servicios transfronterizos, pero los procedimientos seguían siendo habitualmente largos y no siempre dieron lugar a procedimientos de infracción contra el Estado miembro en cuestión, incluso en casos justificados. Esta situación perjudica especialmente a los prestadores de servicios más pequeños, que tienen más probabilidades de verse afectados por estos obstáculos, pero menos de presentar denuncias formales o de recurrir a los tribunales nacionales.

## Las herramientas para facilitar los servicios transfronterizos fueron en gran medida ineficaces

**81** Durante el período cubierto por la presente auditoría, la Comisión y los Estados miembros disponían de las siguientes herramientas para facilitar el buen funcionamiento del mercado único, incluidos los servicios transfronterizos a las empresas:

- **Ventanillas únicas**, que proporcionan un canal único a través del cual los prestadores de servicios pueden llevar a cabo todos los procedimientos y trámites en línea<sup>33</sup>.
- **SOLVIT**<sup>34</sup>, un servicio gratuito de resolución de problemas coordinado por la Comisión y prestado por las Administraciones nacionales desde 2002. La red ayuda a los ciudadanos y a las empresas que tienen dificultades para que las autoridades públicas de otro país reconozcan los derechos que les otorga la UE, en particular cuando se desplazan o llevan a cabo una actividad empresarial transfronteriza en la UE. El servicio ofrece una alternativa al inicio de un procedimiento formal ante los tribunales, la presentación de una denuncia a la Comisión o la presentación de una petición<sup>35</sup>.
- El **Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único (SMET)**, un foro en el que la Comisión y los Estados miembros colaboran para eliminar las mayores barreras del mercado único.

---

<sup>33</sup> Artículos 6 y 8 de la Directiva de servicios.

<sup>34</sup> Recomendación 2013/461/UE de la Comisión.

<sup>35</sup> COM(2025) 500, p. 34.

**82** Examinamos si estas herramientas se utilizaban de manera suficiente y eficaz para facilitar los servicios transfronterizos en la UE. A tal fin, analizamos los datos disponibles de los usuarios y los resultados de las acciones pertinentes del SMET, y encuestamos a las ventanillas únicas de todos los Estados miembros.

## Las ventanillas únicas aún no cumplen la función prevista en la Directiva de servicios para ellas

**83** Con el fin de simplificar los procedimientos administrativos para los prestadores de servicios, la Directiva de servicios estableció ventanillas únicas para que la información esencial (como por ejemplo los requisitos locales) fuera fácilmente accesible tanto para los prestadores como para los destinatarios de los servicios<sup>36</sup>. Los Estados miembros son libres de decidir cuántas ventanillas únicas necesitan y a quién confían esta función. Dos Estados miembros de nuestra muestra (Alemania e Italia) tienen un sistema en gran medida descentralizado y, por lo tanto, han encomendado esta función a municipios y cámaras de comercio y oficios cualificados.

**84** Con el fin de aplicar eficazmente la Directiva de servicios, la Comisión acordó una carta con los Estados miembros como parte de su paquete de servicios de 2012. El objetivo de la Carta era animar a los Estados miembros a hacer que los servicios de las ventanilla únicas fueran más accesibles y fáciles de usar<sup>37</sup>. En 2018, la Comisión inició un procedimiento de infracción contra todos los Estados miembros por incumplimiento de las disposiciones pertinentes de la Directiva de servicios sobre las ventanillas únicas. Tras concluir el procedimiento, la Comisión trabajó con los Estados miembros para elaborar un catálogo de buenas prácticas en 2024, con el fin de seguir mejorando las ventanillas únicas.

**85** En los Estados miembros visitados, evaluamos los avances realizados por las ventanillas únicas en la aplicación del catálogo de buenas prácticas. Además de nuestras visitas, en junio de 2025 llevamos a cabo una encuesta entre las ventanillas únicas de los veintisiete Estados miembros (véase el extracto en el [anexo IV](#)).

**86** Tanto los resultados de la encuesta ([anexo V](#)) como nuestras visitas a los Estados miembros indican que muchas ventanillas únicas no funcionan de conformidad con la Directiva de servicios y aún no han aplicado las recomendaciones de buenas prácticas ([recuadro 7](#)).

---

<sup>36</sup> Artículo 7 de la Directiva de servicios.

<sup>37</sup> [COM\(2012\) 261](#), Comunicación de la Comisión sobre la colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015, p. 13.

## Recuadro 7

### Necesidad de mejorar los servicios de las ventanillas únicas

De los veintisiete Estados miembros, dieciséis utilizan una ventanilla única central. Sin embargo, observamos que solo tres cumplían plenamente todos los requisitos de la Directiva de servicios (Francia, Polonia y Suecia). En ocho Estados miembros, los prestadores de servicios no pueden llevar a cabo todos los trámites administrativos necesarios para sus actividades transfronterizas a través de la ventanilla única, y en nueve Estados miembros las ventanillas únicas no facilitan toda la información necesaria, por ejemplo, cómo acceder a los registros y bases de datos públicos o qué hacer en caso de litigio. Solo en seis Estados miembros las empresas pueden realizar todos los trámites en línea, y solo en siete Estados miembros las ventanillas únicas siguen las recomendaciones de buenas prácticas de la Comisión.

Los once Estados miembros con ventanillas únicas descentralizadas cuentan con una o varias ventanillas únicas que no cumplían todos los requisitos de la Directiva, por ejemplo, porque los prestadores de servicios no pueden completar todos los trámites administrativos necesarios para sus actividades transfronterizas o porque la ventanilla única no cumple plenamente los requisitos de información.

Entre las ventanillas únicas descentralizadas, solo las de España, Eslovenia y Austria siguen plenamente las prácticas y recomendaciones. Por ejemplo, en Chequia, Alemania, Italia y Eslovaquia, algunas ventanillas únicas no facilitan información en inglés.

En trece Estados miembros, las empresas que deseaban aprovechar los servicios de las ventanillas únicas no podían utilizar sus datos nacionales de identificación electrónica en todas las ventanillas únicas.

La [pasarela digital única europea](#) es una iniciativa de la UE diseñada para facilitar el acceso en línea a la información y a los procedimientos administrativos para el final de 2020 a más tardar<sup>38</sup>. Sin embargo, nuestra encuesta reveló que no se puede acceder a través de la pasarela a las ventanillas únicas de Bélgica, Chequia, Alemania, Italia, Hungría y Rumanía.

<sup>38</sup> Reglamento (UE) 2018/1724.

**87** Dado que las ventanillas únicas solo suelen conservar datos limitados sobre las solicitudes de información o asistencia de las empresas de otro Estado miembro, fue difícil evaluar en qué medida facilitaban los servicios transfronterizos. En cuatro Estados miembros con un enfoque descentralizado, y en alrededor de un tercio de los Estados miembros con un enfoque centralizado, las ventanillas únicas no recopilan esta información. Entre los Estados miembros con un enfoque centralizado, nuestra encuesta puso de relieve que más de la mitad recibió menos de cincuenta solicitudes al año. Esto plantea dudas sobre la utilidad general de las ventanillas únicas.

## Las empresas rara vez utilizaron SOLVIT para resolver problemas legales derivados de los servicios transfronterizos

**88** SOLVIT sigue utilizándose raramente para los servicios, con apenas cambios desde 2015, cuando examinamos la situación en nuestro anterior informe especial. En 2024, solo 25 de los 3 427 casos en total se referían a servicios, cifras similares a las de 2014 (17 de 2 368)<sup>39</sup>.

**89** La [encuesta sobre el mercado único de Eurochambres de 2024](#) constató que, cuando se enfrentan a barreras transfronterizas, las empresas suelen solicitar asesoramiento jurídico o ponerse en contacto con las cámaras de comercio e industria. Según Eurochambres, el uso limitado de SOLVIT puede deberse a que las empresas no saben de su existencia.

## El Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único logró resultados tangibles limitados en el ámbito de los servicios

**90** Desde su creación en 2020, el SMET ha puesto en marcha once proyectos, de los cuales solo dos giraban en torno a los servicios. Uno de ellos, sobre los [controles previos de las cualificaciones](#)<sup>40</sup>, ya se ha completado. El otro proyecto, centrado en la [racionalización de los requisitos administrativos para los prestadores de servicios transfronterizos](#), se puso en marcha en 2022 y aún estaba en curso en octubre de 2025. En el momento de redactar el presente informe, Hungría aún no había participado activamente en el grupo de trabajo<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Informe Especial 05/2016, apartado 82.

<sup>40</sup> Véase asimismo nuestro [Informe Especial 10/2024](#) sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales en la UE.

<sup>41</sup> SWD(2025) 217, p. 52.

- 91** Examinamos el proyecto sobre la racionalización de los requisitos administrativos para el desplazamiento de trabajadores. Es pertinente para la aplicación de la Directiva de servicios cuando, por ejemplo, un prestador de servicios consigue un contrato para la prestación de servicios en otro Estado miembro y envía temporalmente a sus empleados allí para que lleven a cabo las obras. En 2025, el proyecto había logrado resultados limitados a la hora de facilitar el desplazamiento de trabajadores.
- 92** El grupo de trabajo determinó ocho buenas prácticas para reducir la carga administrativa de las empresas (*recuadro 8*). Si bien la mayoría de los Estados miembros convinieron en que las personas de contacto no tenían que estar físicamente presentes en el país de desplazamiento, no existía tal voluntad de limitar las declaraciones a los sectores con un riesgo sustancial de incumplimiento de las normas sobre desplazamiento. Esto podría haber reducido significativamente la carga para muchas empresas de sectores que no plantean riesgo, pero solo once Estados miembros tenían la intención de considerar este enfoque específico<sup>42</sup>. Algunos de los Estados miembros visitados creían que las exenciones darían lugar a una pérdida sustancial de información de control y eficacia de las inspecciones.

---

<sup>42</sup> Informe del Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único 2023-2024, Comisión Europea, p. 13.

## Recuadro 8

### Proyecto del SMET sobre el desplazamiento de trabajadores

El grupo de trabajo determinó ocho buenas prácticas aplicadas por los Estados miembros que podrían reducir la carga administrativa impuesta a las empresas cuando desplazan trabajadores a otros Estados miembros. Algunos ejemplos son:

- exigir una declaración previa únicamente en ámbitos con un riesgo sustancial de incumplimiento de las normas de desplazamiento, o en el caso de desplazamientos que superen una duración determinada;
- permitir a los prestadores de servicios presentar la declaración previa antes de que finalice el primer día de trabajo;
- exigir únicamente documentos clave, como un contrato de trabajo, nóminas y planillas horarias, y conceder a los prestadores de servicios un plazo razonable para presentar documentos previa solicitud;
- permitir a los prestadores de servicios presentar documentos en cualquier lengua de la UE y garantizar una mayor flexibilidad en cuanto a la accesibilidad de las personas de contacto en caso de controles por parte de las autoridades.

**93** En general, las principales herramientas utilizadas por la Comisión y los Estados miembros para facilitar los servicios transfronterizos fueron ineficaces atendiendo a lo siguiente:

- no todas las ventanillas únicas cumplen los requisitos establecidos en la Directiva de servicios y en el catálogo de buenas prácticas de 2024 y, lo que es más importante, cuando se dispone de dicha información, sus servicios solo se utilizan esporádicamente, por lo que todavía no cumplen la función prevista para ellas en la Directiva de servicios;
- SOLVIT solo recibe un pequeño número de casos relacionados con los servicios;
- el SMET ha logrado resultados tangibles limitados en el ámbito de los servicios.

## Todavía no se han evaluado suficientemente los costes, los beneficios y el impacto potencial de una mayor integración del mercado de servicios

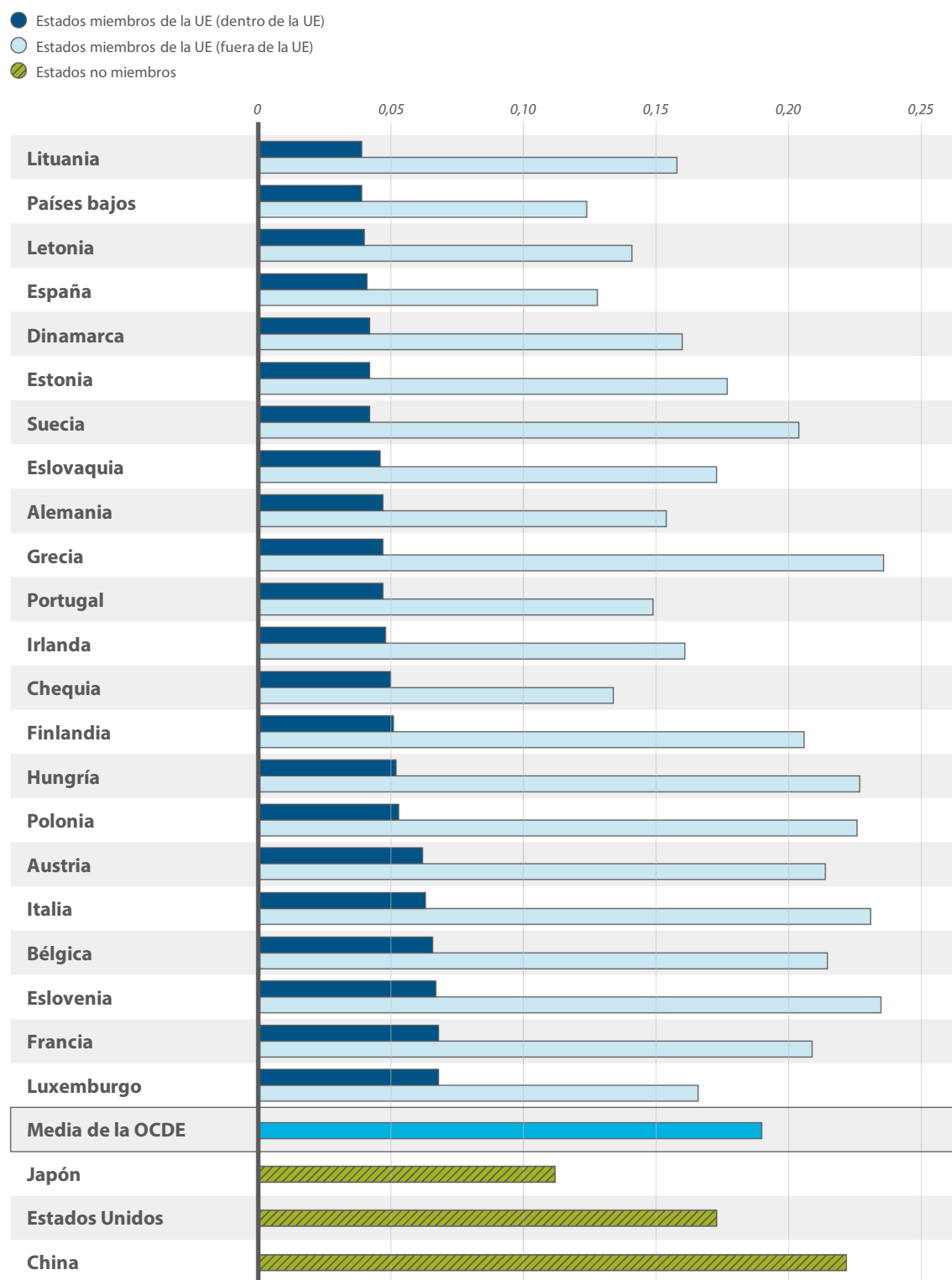
### El mercado único de servicios de la UE está comparativamente integrado, pero quedan muchos obstáculos

- 94** Examinamos la información sobre el nivel de integración del mercado único de servicios procedente de otras fuentes. Un ejemplo es el [índice de restricción del comercio de servicios \(STRI\)](#) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El STRI no mide la integración económica, sino que proporciona información sobre los obstáculos reglamentarios que afectan al comercio en 22 sectores clave de servicios en 51 países. El índice incorpora las restricciones a la entrada de prestadores de servicios extranjeros, los obstáculos a la competencia como la presencia de empresas estatales con trato preferente, la transparencia normativa, las restricciones a la circulación de personas, por ejemplo, el desplazamiento de trabajadores, y otras medidas discriminatorias<sup>43</sup>. Los sectores incluidos no coinciden totalmente con los cubiertos por la Directiva de servicios.
- 95** El STRI sugiere que las restricciones dentro de la UE a los servicios son considerablemente inferiores a la media de la OCDE o a los obstáculos al comercio de servicios con Estados no pertenecientes a la UE. Según este índice de la OCDE, los obstáculos que restringen los servicios en los Estados miembros son relativamente limitados en el mercado único de la UE en términos agregados en todos los sectores objeto de seguimiento, y significativamente inferiores a los del comercio de servicios con Estados no miembros de la UE o en comparación con los obstáculos establecidos por otras economías importantes para los prestadores de servicios extranjeros.
- 96** Para los distintos Estados miembros y sectores, el STRI muestra que los obstáculos pueden variar significativamente y cambiar con el tiempo, por ejemplo, cuando un Estado miembro introduce nuevos obstáculos a los servicios ([ilustración 8](#)).

---

<sup>43</sup> Geloso Grosso, M. *et al.* (23 de enero de 2015), «[Services Trade Restrictiveness Index \(STRI\): Scoring and Weighting Methodology](#)», OECD Trade Policy Papers, n.º 177, OECD Publishing, París.

## Ilustración 8 | Índice de restricción del comercio de servicios de la OCDE (2024)\*



*Nota:* Cero indica la ausencia de restricciones y uno – el entorno regulatorio más restrictivo.

\* No hay datos de Bulgaria, Croacia, Chipre y Malta.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la [base de datos STRI de la OCDE](#), cálculos propios.

**97** Otras fuentes, sin embargo, muestran que aún existen beneficios significativos para el mercado único de servicios que podrían lograrse si se eliminaran los obstáculos existentes para los servicios. Por ejemplo, en 2022, la Comisión evaluó el impacto económico de la aplicación de la Directiva de servicios y la eliminación de obstáculos en el sector de los servicios de la UE entre 2006 y 2017<sup>44</sup>. El estudio se basó en la cuantificación del nivel de restricción de los mercados de servicios de la UE e intentó cuantificar el impacto macroeconómico de las reformas que habían tenido lugar en 2017. El estudio sugería que nuevas reformas reglamentarias en el sector de los servicios podrían representar un impulso significativo para la resiliencia del mercado único y una contribución vital al PIB de la UE. Esta hipótesis se ve respaldada por otros análisis que indican la persistencia de barreras o predicen mejoras similares en la competitividad y el crecimiento económico<sup>45</sup>.

## Los indicadores clave de rendimiento de la Comisión para el mercado único proporcionan información insuficiente sobre los servicios

**98** La Comisión supervisa los indicadores clave de rendimiento (ICR) correspondientes al mercado único a través del [cuadro de indicadores del mercado único y la competitividad](#) e informa al respecto en sus informes anuales sobre el mercado único y la competitividad. Los ICR se centran en ámbitos como la integración del mercado, la garantía del cumplimiento de las normas, las condiciones empresariales y la competitividad para detectar retos como las cargas normativas y la fragmentación. Los ICR específicos abarcan los déficits de transposición y conformidad (cómo de bien se aplican las normas), la integración comercial de bienes y servicios, el acceso a la contratación pública y los servicios, y la resiliencia económica y los indicadores de la transición digital. Examinamos y evaluamos los ICR de la Comisión en cuanto a su capacidad para realizar un seguimiento de la integración del mercado único de servicios y mostrar el impacto de la legislación de la UE en la facilitación de los servicios transfronterizos.

---

<sup>44</sup> Nota a pie de página <sup>6</sup>.

<sup>45</sup> Eurochambres, *2024 single market survey – overcoming obstacles, developing solutions*; Deutsche Industrie- und Handelskammer, *DIHK-single market survey on barriers 2024*; Dorn, F., Flach, L., Gourevich, I., *Building a stronger Single Market: Potential for deeper integration of the services sector within the EU, 2024*.

- 99** El [cuadro de indicadores del mercado único y la competitividad](#) ofrece un amplio espectro de indicadores que reflejan la situación del mercado único. Los indicadores más relevantes para los mercados de servicios están relacionados con el carácter restrictivo de los mercados nacionales de servicios. Sin embargo, se limitan a un grupo de profesiones liberales como el Derecho, la arquitectura y la contabilidad, así como al reconocimiento de determinadas cualificaciones profesionales y los servicios postales.
- 100** Es fundamental comparar la evolución de los indicadores a lo largo del tiempo, pero los informes anuales sobre el mercado único y la competitividad varían de un año a otro, con diferentes números de ICR. Esto dificulta la comparación a lo largo del tiempo. Los informes se centran principalmente en indicadores de alto nivel, como la proporción del comercio de servicios dentro de la UE en el PIB de la UE y la proporción de servicios en el valor añadido total de las exportaciones. Sin embargo, no tienen en cuenta a las empresas que se establecen en otros Estados miembros para prestar servicios, ni a los sectores económicamente significativos o muy dinámicos dentro del mercado único. La Comisión no había utilizado datos del STRI de la OCDE para elaborar un ICR que presentara una imagen más justa de la integración del mercado único de servicios, pero tampoco disponía de datos sectoriales pertinentes.
- 101** Otra medida pertinente de la que debe realizarse un seguimiento es el crecimiento de la productividad en la UE, que sigue siendo menor y ha aumentado más lentamente que en economías comparables<sup>46</sup>. Sin embargo, nuestro análisis constató que el actual marco de indicadores refleja los efectos comerciales y reglamentarios, pero no mide sistemáticamente los principales motores estructurales de la productividad en los distintos sectores ni su papel en la creación de puestos de trabajo cualificados.

---

<sup>46</sup> [COM\(2023\) 168](#), Comunicación de la Comisión titulada «Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030», p. 1.

## La Comisión aún no ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva de los costes y beneficios de la integración del mercado único de servicios

- 102** Antes de presentar su propuesta legislativa en 2004, la Comisión evaluó el impacto de la futura Directiva de servicios en la economía, las cuestiones sociales, el medio ambiente y las Administraciones nacionales<sup>47</sup>. La evaluación preveía efectos positivos en el comercio y la inversión, el empleo, las pequeñas y medianas empresas, la innovación, la productividad laboral y los precios de consumo. En general, llegó a la conclusión de que la eliminación de los obstáculos al mercado interior de servicios generaría beneficios sustanciales para la UE en términos de crecimiento económico y creación de empleo.
- 103** En virtud de la Directiva de servicios, la Comisión debe evaluar cada tres años cómo se aplica la Directiva, en particular en lo que se refiere al acceso no discriminatorio a los servicios y a la eliminación de los obstáculos al mercado interior de servicios. Si lo considera necesario, puede incluir en su informe propuestas de modificación<sup>48</sup>. Las directrices de la Comisión para la mejora de la legislación también exigen la generación continua y sistemática de pruebas sobre la aplicación y los efectos del Derecho de la UE a lo largo del tiempo<sup>49</sup>.
- 104** Examinamos si, en los últimos años, la Comisión ha evaluado los costes y beneficios de eliminar los obstáculos a los servicios en el mercado único. Evaluamos si la Comisión había analizado el equilibrio entre una mayor armonización en el mercado único que diera lugar a una reducción de los costes de transacción y a unas condiciones de competencia más equitativas para las empresas, y los costes de adaptación para las empresas, por ejemplo, los costes relacionados con el cumplimiento de las nuevas normas.
- 105** La Comisión ha presentado varios informes sobre la aplicación de la Directiva de servicios, por última vez en 2021. Sin embargo, estos informes han proporcionado principalmente revisiones jurídicas de los obstáculos y no han incluido evaluaciones económicas.

---

<sup>47</sup> SEC(2004) 21, documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market».

<sup>48</sup> Artículo 41 de la Directiva de servicios.

<sup>49</sup> SWD(2021) 305.

- 106** En 2012, tres años después del plazo para que los Estados miembros transpusieran la Directiva de servicios al Derecho nacional, la Comisión publicó su primera evaluación del impacto económico de la Directiva<sup>50</sup>. No obstante, nuestro [Informe Especial de 2016](#) concluyó que este estudio utilizaba datos sobre los obstáculos existentes con anterioridad al plazo de aplicación de 2009 y solo preveía los efectos de su supresión. Por lo tanto, el informe determinaba que aún no había una cuantificación fiable del impacto económico debido a la falta de datos suficientemente detallados sobre los sectores afectados por la Directiva<sup>51</sup>.
- 107** Desde 2015, la Comisión ha llevado a cabo varios estudios de menor envergadura sobre aspectos específicos, por ejemplo, el [impacto del entorno regulador en la automatización digital de los servicios profesionales](#) (2021), el [uso de la economía del comportamiento para evaluar los incentivos de los profesionales en las profesiones de servicios a las empresas](#) (2021), y la [competencia y sus efectos económicos en determinadas profesiones de servicios a las empresas en la UE](#). Todavía no existe ningún estudio que proporcione información sobre los costes de las reformas reglamentarias para las empresas o que explique con precisión cómo debe lograrse la desregulación. Ya subrayamos en nuestro [Informe Especial 28/2018](#) que los beneficiarios a menudo consideran que las modificaciones frecuentes de las normas y orientaciones pueden provocar confusión e incertidumbre y, por tanto, ir en contra de la correcta ejecución del programa y del objetivo de simplificación.
- 108** Los informes de Mario Draghi y Enrico Letta (apartado [05](#)) hacen hincapié en el papel de los servicios y prevén un crecimiento significativo en el futuro. Reconocen la importancia de la carga normativa para las empresas, especialmente las pymes, y la necesidad de eliminar los obstáculos a los servicios para liberar todo el potencial del mercado único. Sin embargo, no cuantifican el impacto económico de la supresión de los obstáculos ni analizan los costes y beneficios correspondientes.
- 109** En resumen, la Comisión aún no ha llevado a cabo una evaluación sistemática de los costes y beneficios de la integración de los servicios en el mercado único ni del impacto que el actual marco regulador y los obstáculos han tenido hasta la fecha en el crecimiento y el empleo.

---

<sup>50</sup> «The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation», [Economic Papers n. 456](#), junio de 2012, Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Unidad de Reformas de los Mercados de Productos, Bruselas, 2012.

<sup>51</sup> [Informe Especial 05/2016](#), apartados 38 y 114.

---

El presente informe fue aprobado por la Sala IV, presidida por Petri Sarvamaa, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 26 de febrero de 2026.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy'.

Tony Murphy  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I — Sobre la auditoría

### Ámbito de aplicación de la Directiva de servicios

- 01** La Directiva de servicios es el principal instrumento legislativo para suprimir los obstáculos nacionales más importantes al comercio de servicios de la UE. Abarca casi la mitad de todos los servicios (en términos de PIB de la UE) en la UE (*ilustración 1*)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Copenhagen Economics, *Making EU Trade in Services Work for All*, 2018.

## Ilustración 1 — Ámbito de aplicación de la Directiva de servicios

✓	✗
<p><b>Servicios cubiertos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Servicios de distribución comercial *</b></li> <li>• <b>Actividades de la mayoría de las profesiones reguladas</b>, como asesores jurídicos y fiscales, arquitectos, ingenieros y contables</li> <li>• <b>Servicios de construcción y oficios</b></li> <li>• <b>Servicios relacionados con las empresas</b>, como mantenimiento de oficinas, consultoría de dirección, organización de eventos, publicidad y servicios de contratación</li> <li>• <b>Servicios turísticos</b></li> <li>• <b>Servicios de ocio</b>, como centros deportivos</li> <li>• <b>Instalación y mantenimiento de equipos</b></li> <li>• <b>Servicios de la sociedad de la información</b>, como agencias de noticias, programación informática</li> <li>• <b>Servicios de alojamiento y restauración</b>, como hoteles, restaurantes y servicios de catering</li> <li>• <b>Servicios de formación y educación</b></li> <li>• <b>Servicios de alquiler y arrendamiento financiero</b></li> <li>• <b>Servicios inmobiliarios</b></li> <li>• <b>Servicios de apoyo doméstico</b>, como limpieza y jardinería</li> </ul> <p><small>* Comercio al por mayor y al por menor, incluida la reparación de artículos de uso doméstico y vehículos de motor</small></p>	<p><b>Servicios NO cubiertos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Servicios financieros</b></li> <li>• <b>Servicios de comunicaciones electrónicas</b></li> <li>• <b>Servicios de transporte</b></li> <li>• <b>Servicios sanitarios</b></li> <li>• <b>Servicios de empresas de trabajo temporal</b></li> <li>• <b>Servicios de seguridad privada</b></li> <li>• <b>Servicios audiovisuales</b></li> <li>• <b>Juegos de azar</b></li> <li>• <b>Determinados servicios sociales</b> prestados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por organizaciones benéficas reconocidas por el Estado</li> <li>• <b>Servicios prestados por notarios y agentes judiciales</b></li> </ul>
<p><b>Excepción relativa a los servicios de interés económico general para la libre prestación de servicios en los sectores postal, de la electricidad, del gas y del agua</b></p>	

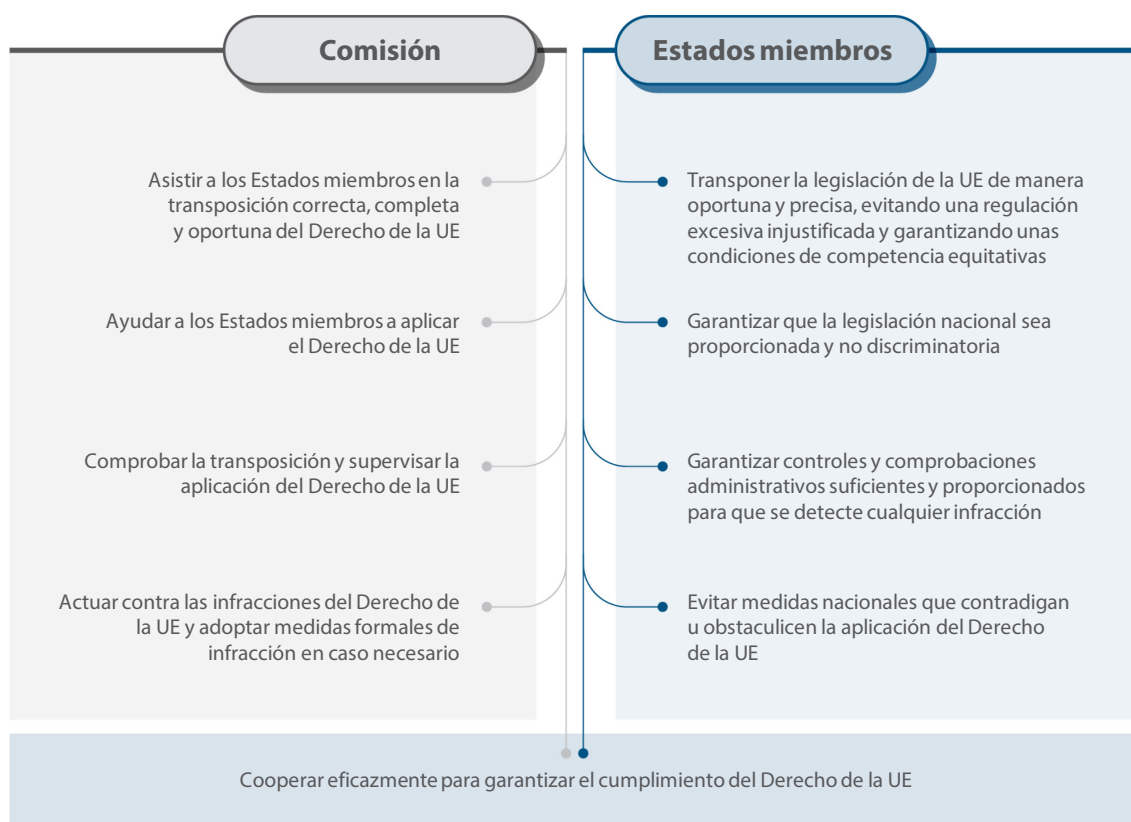
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión Europea.

- 02** Otras normas de la UE pertinentes en el ámbito de los servicios son la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores y la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

## Funciones y competencias

- 03** En virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión y los Estados miembros comparten competencias en el mercado único de la UE. La distribución de tareas y responsabilidades entre la Comisión y los Estados miembros se recoge en la *ilustración 2*.

### Ilustración 2 — Tareas y responsabilidades de cara a la aplicación y la garantía del cumplimiento de las normas del mercado único



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión Europea.

## Alcance y enfoque de la auditoría

- 04** Anteriormente examinamos la aplicación de la [Directiva 2006/123/CE](#) (la «Directiva de servicios») en nuestro Informe Especial de 2016<sup>2</sup>. Nueve años después, y tras publicar un informe especial sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales<sup>3</sup>, retomamos la cuestión para evaluar si la Comisión había detectado y abordado eficazmente los obstáculos y si había colaborado con los Estados miembros para suprimirlos.

<sup>2</sup> Informe Especial 05/2016

<sup>3</sup> Informe Especial 10/2024

- 05** El objetivo de nuestra auditoría era evaluar si la Comisión era eficaz para eliminar los obstáculos a los servicios que obstaculizan el crecimiento y el desarrollo en la UE. Examinamos si la Comisión:
- a) ha establecido un enfoque claro y global para reforzar el mercado único de servicios;
  - b) ha conseguido hacer cumplir las normas del mercado único;
  - c) se aseguró de que las herramientas para facilitar los servicios transfronterizos fueran eficaces;
  - d) ha supervisado la integración de los servicios en el mercado único y ha evaluado sus costes, sus beneficios y el impacto de la Directiva de servicios en los principales sectores económicos.
- 06** La auditoría abarcó el período comprendido entre 2015 y 2025, centrándose principalmente en las medidas adoptadas por la Comisión desde 2020. No examinamos si los Estados miembros aplicaban correctamente la Directiva de servicios. No obstante, analizamos los obstáculos nacionales y sus causas profundas. Nuestra [metodología de auditoría](#) se ajusta a las normas internacionales de auditoría publicadas por la [Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores \(INTOSAI\)](#).
- 07** Analizamos el trabajo y la documentación de la Comisión, examinando una muestra de treinta obstáculos clasificados por la Comisión como «muy restrictivos» en su ejercicio de inventario y evaluación de los obstáculos de 2021, y una muestra de treinta denuncias y otros casos seleccionados de la base de datos de la Comisión (THEMIS). Seleccionamos las muestras en función de su importancia para el mercado único de servicios.
- 08** Entrevistamos a representantes de Administraciones nacionales y organizaciones empresariales de una muestra de seis Estados miembros: Alemania, Estonia, Francia, Italia, Lituania y Hungría. Seleccionamos estos Estados miembros sobre la base de la información disponible respecto del grado de restricción reglamentaria (extremo superior e inferior), la importancia del sector de los servicios para las economías nacionales y la distribución geográfica.

- 
- 09** Para complementar las fuentes de información mencionadas, encuestamos a las ventanillas únicas de los veintisiete Estados miembros (véanse el extracto recogido en el [anexo IV](#) y los resultados que figuran en el [anexo V](#)). En total, realizamos una encuesta a 8 175 ventanillas únicas (7 886 de Italia y 186 de Alemania) a través de la herramienta EU Survey. Todas las ventanillas únicas centrales (16) respondieron a nuestra encuesta; en los Estados miembros con un enfoque descentralizado, la tasa de respuesta osciló entre el 1,3 % de Italia y el 55,6 % de Austria.
- 10** En nuestro trabajo sobre los indicadores de rendimiento y en nuestro examen del análisis de la Comisión de los costes y beneficios de la integración del mercado único de servicios, contamos con el apoyo de un experto externo.

## Anexo II – Medidas en el marco de la estrategia de 2025 de la Comisión

### Legenda:

**Relación con los servicios (S):** ● Medidas relacionadas con los servicios ● Medidas no relacionadas con los servicios ● Ambos (bienes y servicios) | **Relación con la legislación (L):** ● Legislativa ● No legislativa | **Responsable (R):** ● Comisión  
● Comisión y Estados miembros

Descripción de la medida	S	L	R
<b>Capítulo 1. Eliminar los obstáculos: redoblar los esfuerzos para hacer frente a los «terribles diez»</b>			
1 Adoptar paquetes omnibus de simplificación para reducir la carga innecesaria a fin de salvaguardar la aplicación efectiva de los objetivos políticos, como el paquete omnibus digital, destinado a racionalizar y simplificar determinados elementos del acervo digital de la UE, y el paquete omnibus para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad ampliada del productor (en curso)	●	●	●
2 Controles de competitividad durante la fase de evaluación de impacto para garantizar la coherencia del mercado único y una mayor innovación (en curso)	●	●	●
3 Revisión de las agencias nacionales y europeas en el ámbito del mercado único con vistas a la aplicación efectiva de la ley (primer trimestre de 2026)	●	●	●
4 Revisar el marco de contratación pública para centralizar y racionalizar sus disposiciones fragmentadas y complejas, e integrar el uso de criterios de sostenibilidad, resiliencia, sociales y —en determinadas tecnologías y sectores estratégicos— de preferencia europea en la contratación pública de la UE, al tiempo que se garantizan licitaciones competitivas (2026)	●	●	●
5 En coordinación con la revisión del marco de contratación pública, revisar la Directiva sobre adjudicación de contratos en materia de defensa y en ámbitos sensibles de la seguridad, con el fin de simplificar y armonizar las normas y los procedimientos de contratación pública en el ámbito de la defensa y tener en cuenta una posible preferencia europea (2026)	●	●	●
6 Convocar una primera reunión de los <i>sherpas</i> de alto nivel del mercado único (cuarto trimestre de 2025)	●	●	●
7 Organizar una primera reunión política anual de alto nivel del SMET (cuarto trimestre de 2025)	●	●	●
8 Proponer una Ley para la Prevención de Obstáculos al Mercado Único (tercer trimestre de 2027, si es necesario, sobre la base de la evaluación del funcionamiento de las herramientas de prevención existentes)	●	●	●
9 Establecer normas comunes para facilitar la configuración digital de las empresas y sus operaciones en todo el mercado único (propuesta legislativa relativa al «28.º régimen», primer trimestre de 2026)	●	●	●
10 Revisar la Recomendación de la Comisión sobre la transmisión de pequeñas y medianas empresas (cuarto trimestre de 2025)	●	●	●

**Leyenda:**

**Relación con los servicios (S):** ● Medidas relacionadas con los servicios ● Medidas no relacionadas con los servicios ● Ambos (bienes y servicios) | **Relación con la legislación (L):** ● Legislativa ● No legislativa | **Responsable (R):** ● Comisión  
● Comisión y Estados miembros

Descripción de la medida	S	L	R
11 Estudiar la legislación de la UE para abordar los obstáculos a la movilidad de los trabajadores	●	●	●
12 Hacer que los procedimientos para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales sean más rápidos y eficientes mediante un mayor uso de las herramientas digitales (cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
13 Facilitar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales ampliando los sistemas de reconocimiento automático, por ejemplo a través de marcos comunes de formación (cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
14 Estudiar la legislación de la UE con objeto de establecer normas comunes para el reconocimiento y la validación de las cualificaciones y competencias de los nacionales de terceros países (cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
15 Permitir a la Comisión establecer especificaciones comunes cuando sea necesario (propuesta ómnibus adoptada junto con la Estrategia)	●	●	●
16 Revisar el Reglamento sobre normalización (propuesta legislativa, segundo trimestre de 2026)	●	●	●
17 Armonizar las normas de etiquetado a través de la legislación sectorial y facilitar la implantación de soluciones de etiquetado digital a través del pasaporte digital de productos (introducción progresiva del pasaporte digital de productos, contemplándose su posible inclusión a través de la revisión del nuevo marco legislativo en el segundo trimestre de 2026)	●	●	●
18 Eliminar los requisitos injustificados aplicables a los representantes autorizados de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor y reducir las obligaciones de notificación, por ejemplo limitándolas a una frecuencia anual (propuesta ómnibus para el cuarto trimestre de 2025)	●	●	●
19 Abordar la fragmentación creada por los heterogéneos regímenes nacionales de responsabilidad ampliada del productor mediante una mayor armonización, simplificación y digitalización, en particular mediante una ventanilla única digital para la información, el registro y la presentación de información (como parte de la propuesta legislativa de Ley de Economía Circular, cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
20 Reformar los criterios de fin de la condición de residuo y de la condición de subproducto y proporcionar un marco más armonizado y más ágil en el mercado único para alcanzar el fin de la condición de residuo y la condición de subproducto. Facilitar la adopción de criterios de fin de la condición de residuo a escala de la UE y permitir la adopción de dichos criterios para las materias primas constituidas por residuos prioritarias. Facilitar los traslados transfronterizos de materias primas constituidas por residuos para su reciclado (como parte de la propuesta legislativa de Ley de Economía Circular, cuarto trimestre de 2026).	●	●	●
21 Adoptar medidas eficaces para incrementar la conformidad de los productos aprovechando las sinergias con las capacidades de las autoridades aduaneras y de vigilancia del mercado nacionales y de la UE y, posiblemente, creando una autoridad de vigilancia del mercado de la UE (a partir del tercer trimestre de 2025)	●	●	●

## Leyenda:

**Relación con los servicios (S):** ● Medidas relacionadas con los servicios ● Medidas no relacionadas con los servicios ● Ambos (bienes y servicios) | **Relación con la legislación (L):** ● Legislativa ● No legislativa | **Responsable (R):** ● Comisión  
● Comisión y Estados miembros

Descripción de la medida	S	L	R
22 Modernizar el marco legislativo sobre productos para aprovechar la digitalización, promover la circularidad y reforzar los mecanismos de salvaguarda (revisión del nuevo marco legislativo; posible propuesta legislativa en el segundo trimestre de 2026)	●	●	●
23 Poner en marcha una iniciativa para facilitar la prestación de servicios paneuropeos por parte de proveedores autorizados o certificados en un Estado miembro sobre la base del Derecho de la UE, lo que podría incluir la armonización de dichos regímenes de autorización y certificación (segundo trimestre de 2026)	●	●	●
24 Elaborar orientaciones jurídicas y recomendaciones a los Estados miembros para aportar claridad sobre el derecho a prestar servicios transfronterizos de forma temporal (segundo trimestre de 2026)	●	●	●
25 Seguir apoyando a los colegisladores para que concluyan las negociaciones sobre: la revisión de los Reglamentos (CE) n.º 883/2004 y (CE) n.º 987/2009, sobre la coordinación de la seguridad social; la propuesta de una interfaz pública para la declaración del desplazamiento de trabajadores (COM 2024/531)	●	●	●
26 Poner en marcha un paquete de movilidad laboral justa (2026) que incluya, entre otras cosas: como continuación de las actividades piloto en curso, la propuesta de una tarjeta europea de seguridad social (ESSPASS); la propuesta de reforzar la Autoridad Laboral Europea (ALE), incluida la revisión de su mandato; el estudio de medidas para facilitar la prestación temporal de servicios transfronterizos, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los trabajadores	●	●	●
27 Desarrollar herramientas para actuar contra las restricciones territoriales de suministro injustificadas a fin de abarcar situaciones más allá de las contempladas por el Derecho de la competencia, como las prácticas unilaterales de los grandes fabricantes (propuesta, cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
<b>Capítulo 2. Impulsar los mercados europeos de servicios</b>			
28 Proponer una Ley de Servicios de Construcción para reducir los obstáculos al acceso transfronterizo al mercado de los servicios de construcción e instalación (cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
29 Trabajar con los Estados miembros para simplificar los procedimientos de concesión de permisos y planificación con objeto de aumentar la oferta de vivienda en el contexto del Plan Europeo de Vivienda Asequible y la Estrategia Europea para la Construcción de Vivienda (primer trimestre de 2026)	●	●	●
30 Poner en marcha una iniciativa para facilitar la prestación transfronteriza de servicios relacionados con la industria, como los servicios de instalación, mantenimiento y reparación (cuarto trimestre de 2025)	●	●	●
31 Publicar orientaciones y recomendaciones a los Estados miembros para que los servicios a empresas regulados queden exentos de una regulación innecesaria que obstaculice la inversión y el comercio (primer trimestre de 2026)	●	●	●
32 Elaborar orientaciones para los Estados miembros sobre la proporcionalidad de su regulación en materia de comercio minorista (cuarto trimestre de 2026)	●	●	●

## Leyenda:

**Relación con los servicios (S):** ● Medidas relacionadas con los servicios ● Medidas no relacionadas con los servicios ● Ambos (bienes y servicios) | **Relación con la legislación (L):** ● Legislativa ● No legislativa | **Responsable (R):** ● Comisión  
● Comisión y Estados miembros

Descripción de la medida	S	L	R
<b>33</b> Proponer una nueva Ley de la UE de Servicios de Entrega, para sustituir la Directiva sobre los servicios postales y el Reglamento sobre los servicios de paquetería transfronterizos (propuesta legislativa, cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
<b>34</b> Proponer una Ley de Redes Digitales para simplificar el marco jurídico y fomentar la creación de un mercado único de las comunicaciones electrónicas (cuarto trimestre de 2025)	●	●	●
<b>35</b> Poner en marcha una iniciativa para un sistema único digital de reserva y emisión de billetes ferroviarios (cuarto trimestre de 2025)	●	●	●
<b>36</b> Poner en marcha una iniciativa para la movilidad sin soporte papel de pasajeros y mercancías (cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
<b>37</b> Poner en marcha una iniciativa sobre el alquiler transfronterizo de vehículos (tercer trimestre de 2025)	●	●	●
<b>38</b> Garantizar la ejecución y garantía del cumplimiento armonizadas del marco jurídico horizontal vigente (Directiva de servicios de la UE) (en curso)	●	●	●
<b>Capítulo 3. Pymes en el mercado único</b>			
<b>39</b> Proporcionar una herramienta de identificación de las pymes basada en la autodeclaración, disponible en todas las lenguas de la UE, para facilitar la demostración de la condición de pyme, cuando proceda (junto con la Estrategia para el Mercado Único).	●	●	●
<b>40</b> Reforzar la red de representantes para las pymes, en particular para promover la adopción voluntaria de medidas que fomenten el comercio transfronterizo de las pymes y contribuir al programa de reducción de la carga administrativa (tercer trimestre de 2025).	●	●	●
<b>41</b> Publicar ejemplos de buenas prácticas de disposiciones favorables a las pymes que puedan tenerse sistemáticamente en cuenta para su inclusión en proyectos de actos legislativos y negociaciones (tercer trimestre de 2025)	●	●	●
<b>42</b> Adoptar una definición de pequeña empresa de mediana capitalización y un paquete ómnibus dedicado a estas empresas (junto con la Estrategia para el Mercado Único)	●	●	●
<b>43</b> Ampliar el Fondo para Pymes existente, implantado por la EUIPO, a 2026 y posiblemente 2027 (cuarto trimestre de 2025)	●	●	●
<b>44</b> Adoptar una Recomendación de la Comisión sobre una norma «voluntaria para las pymes» de información sobre sostenibilidad para gestionar las solicitudes de sostenibilidad que reciben las pymes de su cadena de valor y sus socios financieros (tercer trimestre de 2025)	●	●	●
<b>45</b> Desarrollar un enfoque racionalizado voluntario para ayudar a las pymes a demostrar sus medidas de sostenibilidad y mejorar su acceso a financiación sostenible, en particular mediante la evaluación de la necesidad de modificar el acto delegado sobre divulgación de información relacionada con la taxonomía para que las entidades financieras puedan reflejar mejor sus actividades de financiación de dichas pymes (primer trimestre de 2026 / segundo trimestre de 2026)	●	●	●

**Leyenda:**

**Relación con los servicios (S):** ● Medidas relacionadas con los servicios ● Medidas no relacionadas con los servicios ● Ambos (bienes y servicios) | **Relación con la legislación (L):** ● Legislativa ● No legislativa | **Responsable (R):** ● Comisión  
● Comisión y Estados miembros

Descripción de la medida	S	L	R
<b>Capítulo 4. Digitalizar el mercado único</b>			
46 Introdurir la cartera europea para empresas para llevar a cabo la actividad económica de manera sencilla y digital en la UE (propuesta legislativa, cuarto trimestre de 2025)	●	●	●
47 Implantar las carteras europeas de identidad digital en todos los Estados miembros como medio seguro, fiable y privado de identificación digital para todos en Europa (cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
48 Revisar el Reglamento IMI para racionalizar el procedimiento para ampliar el IMI a nuevos ámbitos (propuesta legislativa, cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
49 Digitalizar las declaraciones de conformidad y otros documentos determinados relativos al producto (propuestas ómnibus junto con la Estrategia)	●	●	●
50 Modificar la legislación de la UE para ampliar el uso del pasaporte digital de productos como repositorio digital para la información relacionada con el producto (parte de la revisión del nuevo marco legislativo, segundo trimestre de 2026) y garantizar su implantación técnica	●	●	●
51 Introdurir disposiciones sobre digitalización en el marco jurídico revisado para la normalización y la contratación pública (segundo trimestre de 2026 y cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
52 Revisar el acervo en materia de facturación electrónica en la contratación pública, convirtiendo la Directiva actual en un Reglamento y haciendo obligatoria la norma de facturación electrónica de la UE para la contratación pública (cuarto trimestre de 2026)	●	●	●
<b>Capítulo 5. Velar por el respeto de las normas del mercado único</b>			
53 Reforzar los centros nacionales SOLVIT y toda la red para una resolución más eficiente de los problemas y un mejor apoyo a los casos empresariales (cuarto trimestre de 2025)	●	●	●
54 Llevar un seguimiento sistemático por parte de la Comisión y los Estados miembros de los problemas estructurales detectados por SOLVIT y de los obstáculos en relación con los cuales las acciones del SMET no hayan tenido éxito (en el segundo trimestre de 2025)	●	●	●
55 Presentar el primer programa anual de garantía de cumplimiento de las normas del mercado único (primer trimestre de 2026, relacionado con la publicación del Informe anual sobre el mercado único y la competitividad)	●	●	●

*Nota:* Para cada medida, el plazo indicativo de aplicación figura entre paréntesis.

## Anexo III — Reformas relacionadas con los servicios incluidas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia

Estado miembro	Medida	Año de finalización	Descripción
España	Entrada en vigor de la Ley por la que se modifica la Ley 34/2006, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales	2021	Reformar el sistema actual de honorarios mínimos en un sistema de honorarios máximos e introducir la nueva obligación de presentar una estimación de costes al cliente en asesoramiento. Permitir actividades multidisciplinares de las profesiones de abogado y procurador dentro de la misma entidad jurídica y contemplar el acceso único a las profesiones de abogado y procurador.
	Entrada en vigor de la Ley de Ordenación de determinadas profesiones del deporte	2023	Aprobación de la Ley de Ordenación de determinadas profesiones del deporte, con el fin de resolver las dificultades derivadas de la heterogeneidad normativa y teniendo debidamente en cuenta los principios de necesidad y proporcionalidad.
Croacia	Simplificación de al menos 50 requisitos reglamentarios para los servicios profesionales	2024	Aplicación del segundo y tercer planes de acción para la liberalización de los mercados de servicios, como los gastos de inscripción y de afiliación de las cámaras profesionales, abordar los derechos exclusivos fragmentados en determinadas profesiones y exámenes profesionales (por ejemplo, arquitectos e ingenieros) o suprimir las restricciones a los asesores fiscales sobre los derechos de propiedad y gestión o los derechos de voto
Italia	Entrada en vigor de la Ley anual de competencia de 2025	2025	Simplificar los requisitos para la constitución y el registro de empresas profesionales en profesiones reguladas
	Ordenación de las profesiones de guía turístico	2024	La reforma tenía por objeto simplificar la legislación fragmentada hacia una cualificación profesional única y normas uniformes a nivel nacional sin la creación de una nueva profesión regulada.
	Permitir la reforma de los títulos universitarios	2021	Reformar los grupos de títulos universitarios introduciendo un mayor grado de flexibilidad para satisfacer la evolución de la demanda de competencias del mercado laboral y acelerar el acceso a las profesiones para satisfacer mejor la demanda del mercado laboral de competencias técnicas
Hungría	Simplificar el sistema fiscal reduciendo el número de impuestos	2023	Eliminación progresiva de las medidas fiscales temporales. Disposiciones de la legislación que indican la expiración de medidas fiscales temporales.
Austria	Modificación del acto de transporte ocasional (Gelegenheitsverkehrsgesetz)	2021	Suprimir una tarifa vinculante para el transporte discrecional (obligación relativa al taxímetro)
Portugal	Entrada en vigor de la Ley de profesiones reguladas	2022	Separar la regulación y las funciones de representación en las asociaciones profesionales, reducir la lista de actividades reservadas (solo para salvaguardar intereses constitucionales) y restricciones a la propiedad y la gestión de empresas de servicios a empresas
Eslovaquia	Simplificación del reconocimiento de las cualificaciones educativas y profesionales	2022	Simplificar el reconocimiento de los títulos de formación y las cualificaciones profesionales

## Anexo IV – Encuesta a las ventanillas únicas sobre la Directiva de servicios

Extracto del cuestionario:

N.º	Pregunta(s)/Respuesta(s)					
<b>Cumplimiento de la Directiva de servicios</b>						
4	<p>¿Pueden los prestadores de servicios llevar a cabo todos los trámites administrativos necesarios para sus actividades transfronterizas a través de su ventanilla única?</p> <p><input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</p>					
4.1	<p>En caso afirmativo, ¿pueden los prestadores de servicios realizar todos los trámites por medios electrónicos?</p> <p><input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</p>					
5	<p>Nuestra ventanilla única...</p> <p><i>(puede marcar varias respuestas)</i></p> <p><input type="checkbox"/> informa a los proveedores de servicios sobre los requisitos en nuestro Estado miembro.</p> <p><input type="checkbox"/> facilita los datos de las autoridades competentes, incluidos los de las autoridades responsables en relación con el ejercicio de las actividades de servicios.</p> <p><input type="checkbox"/> asesora sobre cómo acceder a los registros y bases de datos públicos de prestadores de servicios y servicios.</p> <p><input type="checkbox"/> informa a los prestadores de servicios de las vías de recurso en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador de servicios o el destinatario, o entre un prestador de servicios y un destinatario, o entre prestadores de servicios.</p> <p><input type="checkbox"/> facilita los datos de las entidades, distintas de las autoridades competentes, a las que los prestadores o destinatarios puedan dirigirse para obtener ayuda práctica.</p>					
<b>Aplicación de buenas prácticas y recomendaciones</b>						
6	<p>¿En qué lengua o lenguas de la UE facilita información su ventanilla única?</p> <p><i>(puede marcar varias respuestas)</i></p> <p><input type="checkbox"/> La lengua o lenguas oficiales del Estado miembro</p> <p><input type="checkbox"/> Inglés</p> <p><input type="checkbox"/> Otras lenguas oficiales de la UE</p>					
8	<p>¿Explica en su sitio web las normas y procedimientos aplicables a:</p> <table border="1" data-bbox="304 1899 1364 2047"> <tr> <td data-bbox="304 1899 1082 1955">La prestación transfronteriza temporal u ocasional de servicios</td> <td data-bbox="1082 1899 1364 1955"><input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="304 1960 1082 2047">La necesidad de establecimiento de los prestadores de servicios en su Estado miembro</td> <td data-bbox="1082 1960 1364 2047"><input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</td> </tr> </table>		La prestación transfronteriza temporal u ocasional de servicios	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	La necesidad de establecimiento de los prestadores de servicios en su Estado miembro	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
La prestación transfronteriza temporal u ocasional de servicios	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No					
La necesidad de establecimiento de los prestadores de servicios en su Estado miembro	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No					

	¿Se facilita la siguiente información en su sitio web?	
	Información sobre las formas jurídicas disponibles y sus requisitos	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
	Información sobre qué actividades económicas requieren licencias o permisos, incluidos los servicios prestados de forma temporal u ocasional	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
	Información sobre las profesiones reguladas y las cualificaciones exigidas	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
10	Información sobre el impuesto de sociedades, el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre el valor añadido, el impuesto específico por actividad y los requisitos administrativos conexos aplicables	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
	Explicaciones de términos jurídicos y administrativos específicos	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
	Explicaciones sobre las normas aplicables a los salarios, la legislación laboral, los salarios, la seguridad social y los requisitos específicos aplicables al desplazamiento de trabajadores en virtud de la Directiva 96/71/CE que los prestadores de servicios deben cumplir	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
<b>Otros</b>		
11	Aproximadamente, ¿cuántas solicitudes de información o asistencia recibe anualmente de empresas establecidas en otro Estado miembro en relación con las actividades cubiertas por la Directiva de servicios?	
	<input type="checkbox"/> 0-10 <input type="checkbox"/> Más de 10 pero menos de 50 <input type="checkbox"/> 50 o más <input type="checkbox"/> No disponemos de tal información.	
14	¿Pueden los prestadores de servicios de otros Estados miembros completar los procedimientos en línea utilizando los medios de identificación electrónica establecidos en su país?	
	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	
15	¿Es accesible su ventanilla única a través de la pasarela digital única europea?	
	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	

## Anexo V – Resultados de la encuesta a las ventanillas únicas

C Estado miembro con ventanilla única centralizada ● Sí  
 DC Estado miembro con ventanillas únicas descentralizadas ○ No

Estado miembro	Ventanilla única (tipo)	Respuestas (n.º)	Cumplimiento de la Directiva de servicios	Aplicación de las recomendaciones de buenas prácticas	Acceso a la pasarela digital única	Aceptación del documento de identidad electrónico
Bélgica	DC	2	<input type="text" value="2"/>	<input type="text" value="2"/>	<input type="text" value="1"/>	<input type="text" value="2"/>
Bulgaria	C	Sí	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Chequia	DC	4	<input type="text" value="2"/>	<input type="text" value="4"/>	<input type="text" value="3"/>	<input type="text" value="3"/>
Dinamarca	C	Sí	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Alemania	DC	31	<input type="text" value="29"/>	<input type="text" value="28"/>	<input type="text" value="8"/>	<input type="text" value="24"/>
Estonia	C	Sí	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Irlanda	C	Sí	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Grecia	C	Sí	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
España	DC	1	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Francia	C	Sí	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Croacia	C	Sí	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Italia	DC	104	<input type="text" value="94"/>	<input type="text" value="104"/>	<input type="text" value="33"/>	<input type="text" value="16"/>
Chipre	C	Sí	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Letonia	DC	1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Lituania	C	Sí	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Luxemburgo	C	Sí	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Hungría	C	Sí	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Malta	C	Sí	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Países bajos	DC	1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Austria	DC	5	<input type="text" value="1"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text" value="1"/>
Polonia	C	Sí	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Portugal	DC	1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Rumanía	C	Sí	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Eslovenia	DC	1	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Eslovaquia	DC	4	<input type="text" value="3"/>	<input type="text" value="4"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text" value="3"/>
Finlandia	C	Sí	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Suecia	C	Sí	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="text"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Se consideró que las ventanillas únicas no cumplían íntegramente la Directiva de servicios si la respuesta a las preguntas 4 o 4.1 era negativa o si no se habían prestado todos los servicios enumerados en la pregunta 5. Se consideró que las ventanillas únicas no habían aplicado plenamente las buenas prácticas y recomendaciones si no se había marcado «Inglés» (pregunta 6) o si cualquier respuesta a las preguntas 8 y 10 era negativa. Para más información sobre las preguntas, véase el [anexo IV](#). En el caso de los Estados miembros con ventanillas únicas descentralizadas, las cifras indican que las ventanillas únicas no cumplen/aplican/dan acceso/aceptan.

## Siglas

Sigla	Definición/Explicación
EEE	Espacio Económico Europeo
ICR	Indicador clave de rendimiento
IMI	Sistema de Información del Mercado Interior
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PIB	Producto interior bruto
PRR	Plan nacional de recuperación y resiliencia
Pyme	Pequeñas y medianas empresas
REP	Recomendación específica por país
SMET	Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único
STRI	Índice de restricción del comercio de servicios
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
VU	Ventanilla única

## Glosario

Término	Definición/Explicación
<b>Diálogo EU Pilot</b>	Mecanismo para abordar los presuntos incumplimientos del Derecho de la UE mediante un diálogo informal entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate.
<b>Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</b>	El mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19, estimular la recuperación y hacer frente a los retos de un futuro más ecológico y digital.
<b>Procedimiento de infracción</b>	Procedimiento por el que la Comisión toma medidas, en diversas fases, contra cualquier Estado miembro de la UE que no cumpla sus obligaciones en virtud del Derecho de la UE.
<b>Recomendación específica por país</b>	Orientaciones anuales que la Comisión publica, dentro del Semestre Europeo, a los distintos Estados miembros sobre sus políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales.
<b>Semestre Europeo</b>	Ciclo anual que sirve de marco para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y para el seguimiento de los avances.
<b>SOLVIT</b>	Red informal y en línea de organismos nacionales que ayuda a encontrar soluciones extrajudiciales en los casos en que los consumidores o las empresas creen que las normas del mercado único de la UE se han aplicado incorrectamente.
<b>Trabajador desplazado</b>	Persona enviada por su empleador para trabajar temporalmente en un Estado miembro distinto de aquel en el que trabaja habitualmente.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-13>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-13>

## Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV (Regulación de mercados y economía competitiva) presidida por Petri Sarvamaa, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Hans Lindblad, Miembro del Tribunal, asistido por Kristina Maksinen, jefa de Gabinete, y Johanna Modigsson, agregada de Gabinete; John Sweeney, gerente principal; Sven Kölling, jefe de tarea; los auditores Radostina Simeonova, Emmanuel Djoffon, Elena Graziuso, Armin Hosp, Vaidas Sulcas y Zsuzsanna Csàk, y Carlotta Gisonni, becaria. Dunja Weibel proporcionó apoyo gráfico.



*De izquierda a derecha:* Elena Graziuso, Carlotta Gisonni, Vaidas Sulcas, Armin Hosp, Hans Lindblad, Emmanuel Djoffon, Sven Kölling, Johanna Modigsson y John Sweeney.

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Foto de portada: © Unión Europea, fuente: Tribunal de Cuentas Europeo. Imagen generada con IA.

Ilustraciones 1 y 2 – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-7163-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/6420288	QJ-01-26-015-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7164-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/5697592	QJ-01-26-015-ES-N

## CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 13/2026](#) «Mercado único de servicios – Las medidas de la Comisión para eliminar los obstáculos a los servicios transfronterizos siguen siendo insuficientes», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

Las empresas siguen enfrentándose a obstáculos considerables cuando prestan servicios en otro Estado miembro de la UE. La auditoría, centrada en la Directiva de servicios de la UE, evaluó si la Comisión estaba siendo eficaz a la hora de eliminar las barreras a los servicios transfronterizos que obstaculizan el crecimiento económico y el desarrollo en la UE. Constatamos que las medidas de la Comisión en este ámbito siguen siendo insuficientes.

Recomendamos que la Comisión desarrolle una estrategia más clara y ambiciosa para el mercado único de servicios, haga un uso más activo del proceso del Semestre Europeo y mejore la forma en que incentiva a los Estados miembros a llevar a cabo las reformas necesarias, aclare la legislación, centre la garantía del cumplimiento de las normas en los casos con un impacto considerable, refuerce las herramientas para facilitar los servicios transfronterizos y supervise y evalúe los avances en la realización del mercado único de servicios.

*Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.*



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](http://eca.europa.eu/es/contact)  
Sitio web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Redes sociales: @EUauditors