

Informe Especial

¿Ha garantizado la Comisión la aplicación eficaz de la Directiva de servicios?



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel.: +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4152-8	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/88691	QJ-AB-16-002-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-4150-4	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/294193	QJ-AB-16-002-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4179-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/124329	QJ-AB-16-002-ES-E

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Informe Especial

¿Ha garantizado la Comisión la aplicación eficaz de la Directiva de servicios?

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4,
párrafo segundo, del TFUE)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto 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.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización IV (presidida por Milan Martin Cvikl, Miembro del Tribunal), que está especializada en los ámbitos de ingresos, investigación y políticas internas, e instituciones y órganos de la Unión Europea. La fiscalización fue dirigida por Neven Mates, Miembro del Tribunal, asistido por Georgios Karakatsanis, jefe de gabinete, y Marko Mrkalj, agregado de gabinete; Paul Stafford, gerente principal; Wayne Codd, jefe de tarea, y los auditores Sandra Dreimane, Jurgen Manjé y Wolfgang Stolz.



De izquierda a derecha: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane y G. Karakatsanis.

Apartados

Glosario y abreviaturas

I – VIII **Resumen**

1 – 11 **Introducción**

6 – 7 **Objetivos de la Directiva de servicios**

8 – 11 **Funciones y responsabilidades**

12 – 13 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

14 – 110 **Observaciones**

16 – 42 **Transposición y seguimiento de la aplicación**

16 – 18 La Comisión ayudó a la transposición y realizó un seguimiento de la misma

19 – 20 Veinte Estados miembros presentaban retrasos en la transposición

21 – 27 Las evaluaciones recíprocas constituyeron una práctica innovadora, bien gestionada por la Comisión y utilizada posteriormente también para otras directivas

28 – 29 La aplicación adecuada aún queda lejos

30 – 32 Se llevaron a cabo controles de eficacia sobre cómo funciona la legislación de la UE en situaciones empresariales prácticas

33 – 34 Los efectos propiciaron más propuestas legislativas de la Comisión

35 – 36 La Comisión podría haber utilizado mejor los resultados para hacer cumplir de manera sistemática la Directiva de servicios

37 – 42 No hay una evaluación del impacto económico

43 – 77 **Aplicación**

43 – 45 Las herramientas y el apoyo prestado por la Comisión para la aplicación de la Directiva de servicios se han infrautilizado y por tanto solo son parcialmente eficaces

46 – 52 Retrasos en el establecimiento de las ventanillas únicas y distintos niveles de calidad en los Estados miembros

53 – 55 Las ventanillas únicas son difíciles de encontrar y hay poca sensibilización empresarial

56 – 64 Hay poca cooperación administrativa en asuntos relacionados con la Directiva de servicios

65 – 71 Los consumidores siguen teniendo problemas para acceder al mercado único de servicios

- 72 – 75 Los proveedores de servicios siguen discriminando de manera desleal
- 76 – 77 Solución de problemas
- 78 – 110 **Ejecución**
- 78 – 79 La Comisión utiliza varios instrumentos de ejecución
- 80 – 85 SOLVIT se emplea poco para la Directiva de servicios
- 86 – 93 EU Pilot: un sistema previo a la infracción apreciado por los Estados miembros
- 94 – 99 La Comisión ha utilizado muy poco los procedimientos de infracción
- 100 – 101 Los procedimientos de infracción duran demasiado
- 102 – 104 Se ha realizado un seguimiento periódico de reclamaciones concretas relativas a los servicios, aunque hay largos períodos de inactividad durante los procedimientos de infracción
- 105 – 107 Solo se ha remitido un procedimiento al Tribunal de Justicia
- 108 – 110 Las recomendaciones específicas por país han tenido poco éxito

- 111 – 120 **Conclusiones y recomendaciones**
- 112 – 114 **Transposición y seguimiento de la aplicación**
- 115 – 118 **Aplicación**
- 119 – 120 **Ejecución**

Respuestas de la Comisión

Barridos: Cribado de sitios web de toda la UE, en particular, en sectores en línea.

CHAP: Sistema de registro de reclamaciones de la Comisión

CPC: Cooperación en materia de protección de los consumidores

EU Pilot: EU Pilot entraña la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión sobre asuntos relativos a la conformidad del Derecho nacional con el Derecho de la UE o a la correcta aplicación del mismo. Se utiliza como un primer paso, con el objetivo de evitar en lo posible un procedimiento formal de infracción.

IMI: Sistema de Información del Mercado Interior

NACE Rev. 2: Nomenclatura estadística de actividades económicas en la Unión Europea

PIB: Producto interior bruto

PSC: Ventanilla única

REP: Recomendaciones específicas por país

Red CEC: Red de Centros Europeos del Consumidor

SEC: Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales

SOLVIT: Mecanismo alternativo de resolución de litigios creado para ayudar a los ciudadanos y a las empresas de la UE a los que se ha negado la posibilidad de ejercer sus derechos en el mercado interior europeo debido a la incorrecta aplicación de la legislación del mercado interior por parte de la administración pública de otro Estado miembro.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJE: Tribunal de Justicia Europeo

UE: Unión Europea

I Si bien el mercado único de bienes está bien desarrollado en términos de comercio intraeuropeo, todo el mundo reconoce que el mercado de servicios no ha alcanzado su pleno potencial. La Directiva de servicios regula este tipo de actividades que representan aproximadamente el 46 % del PIB de la UE, con el objetivo de reducir los obstáculos jurídicos y administrativos tanto para los proveedores como para los destinatarios de los servicios. Los Estados miembros deben lograr este objetivo mediante la transposición o incorporación a su ordenamiento de la Directiva, una mayor transparencia y procedimientos simplificados que faciliten a empresas y consumidores la prestación o recepción de servicios en el mercado único.

II La fiscalización del Tribunal se centró en las medidas que ha adoptado la Comisión Europea para apoyar a los Estados miembros, y en un examen de las medidas de ejecución que deberían solucionar los problemas de incumplimiento que restringen el adecuado funcionamiento del mercado único de servicios.

III La mayoría de los Estados miembros no han transpuesto a tiempo la Directiva a su legislación nacional. No obstante, a lo largo del proceso, la Comisión ha realizado un seguimiento de los avances y ha prestado ayuda para contribuir a aplicar la Directiva durante y después de la transposición, organizando el proceso de evaluación recíproca y facilitando directrices en reuniones periódicas de grupos temáticos de expertos.

IV Las evaluaciones recíprocas y los controles de eficacia en sectores específicos resultaron útiles para los Estados miembros, pero también pusieron de manifiesto la persistencia de un número importante de obstáculos. La Comisión no investigó lo suficiente dichos obstáculos, en especial por su reticencia a cuestionar la justificación de «proporcionalidad» utilizada por algunos Estados miembros para mantener requisitos no conformes.

V La Comisión solo logró garantizar de manera parcialmente eficaz la aplicación de la Directiva. Algunos años después de la fecha límite de aplicación, fijada en 2009, persisten obstáculos al mercado interior de servicios regulado por la Directiva, y la Comisión se muestra reticente a iniciar acciones legales, en parte debido a la duración de estas, pero también a la falta de solidez de la legislación. Se han utilizado métodos como SOLVIT y EU Pilot para resolver problemas, aunque sin los rápidos resultados que necesitan las empresas y los destinatarios de los servicios. Los consumidores no disfrutaban todavía del nivel de acceso al mercado interior de servicios que prevé la Directiva.

VI Aún se desconoce el posible beneficio económico que conllevaría la plena aplicación de la Directiva, aunque con frecuencia se citan los beneficios estimados en términos de producción para demostrar el impacto de la reducción de los obstáculos. Debido a la falta de datos suficientemente detallados sobre los sectores afectados por la Directiva, aún no se ha cuantificado de forma fiable su impacto.

VII

Entre sus recomendaciones, el Tribunal pide a la Comisión, en particular, que sea más audaz en la ejecución de la Directiva, mediante:

- el seguimiento de los resultados de procesos como la evaluación recíproca y los controles de eficacia para resolver el incumplimiento, y junto con los Estados miembros, la consideración de las cuestiones más importantes desde el punto de vista económico;
- el inicio de procedimientos de EU Pilot en cuanto se detecte un problema; se debe compartir la información sobre las resoluciones;
- la reducción, en la medida de lo posible, de la duración de los procedimientos de infracción;
- la remisión de problemas importantes de incumplimiento o aplicación incorrecta al Tribunal de Justicia.

VIII

Asimismo:

- la Comisión debería elaborar orientaciones para la transposición, y publicarlas lo antes posible tras la adopción;
- la Comisión debería tratar de garantizar que la publicación de datos necesarios para evaluar el impacto de la nueva legislación se aborda en las primeras fases del procedimiento legislativo;
- los Estados miembros deberían respetar la Carta de las ventanillas únicas, por ejemplo, poniendo a disposición del público la información en varias lenguas y facilitando la realización de todos los trámites administrativos necesarios para la prestación transfronteriza de servicios;
- el legislador debería introducir un período de *statu quo* para notificar los proyectos de requisitos y garantizar que se publican en un sitio web público que permita un mejor acceso y un control en tiempo oportuno.
- la revisión del Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores debería ampliar su ámbito de aplicación para incluir los requisitos de la Directiva de servicios.

01

La Directiva de servicios (denominada en lo sucesivo «la Directiva») se adoptó en 2006 con el objetivo de reducir los obstáculos jurídicos y administrativos para proveedores y destinatarios de servicios. Los Estados miembros deben lograr este objetivo mediante la transposición de la Directiva, una mayor transparencia y procedimientos simplificados que facilitarían a empresas y consumidores la prestación o uso de servicios en el mercado único. La Directiva abarca los servicios que aportan el 46 %¹ del PIB de la UE. Todos los países de la UE debían transponerla, a más tardar, antes del final de 2009.

02

El origen de la Directiva data de 1997, con la presentación del Plan de acción para el mercado único² de la Comisión, que pedía la supresión de los obstáculos sectoriales a la integración del mercado. Documentos posteriores se centraron específicamente en los servicios, alegando que los distintos obstáculos en el mercado interior de los servicios actúan «como un freno sobre la economía europea y sobre su potencial en términos de crecimiento, de competitividad y de creación de empleo»³, y en última instancia propiciaron una propuesta de Directiva de servicios en 2004 (denominada comúnmente Directiva Bolkestein), que estableció el principio de la libre circulación de servicios en el país de origen. Esto implicaría que los proveedores de servicios solo deberían cumplir la normativa del Estado miembro de establecimiento, independientemente de dónde se lleve a cabo la actividad de servicios. Sin embargo, el principio del país de origen fue abandonado a petición del Parlamento Europeo⁴. La Directiva de servicios⁵, adoptada en 2006, introdujo en su lugar la obligación de que los Estados miembros aseguren «la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio» y no supediten «el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios [...] de falta de discriminación, necesidad y proporcionalidad»⁶.

03

La Directiva eximió a una serie de actividades económicas: los servicios no económicos de interés general, los servicios financieros, las comunicaciones electrónicas, las empresas de trabajo temporal, los servicios sanitarios, los servicios audiovisuales, las actividades de juego, las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, los servicios sociales, los servicios de seguridad privados, los servicios prestados por notarios y agentes judiciales y la fiscalidad. La Directiva tampoco afecta a la legislación de los Estados miembros referente a la seguridad social.

- 1 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «*Work plan for reporting on national reforms in services markets*» [SWD(2014) 131 final de 31 de marzo de 2014].
- 2 Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 4 de junio de 1997 «Plan de acción para el mercado único» [CSE(97)1 final].
- 3 Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Estado del mercado interior de servicios» [COM(2002) 441 final de 30 de julio de 2002].
- 4 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2013/36/UE y 2009/110/CE, y se deroga la Directiva 2007/64/CE [COM(2013) 547 final de 24 de julio de 2013].
- 5 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376 de 27.12.2006, p. 36).
- 6 Artículo 16, apartado 1, de la Directiva de servicios. Proporcionalidad: el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo.

Introducción

04

Si bien el mercado único de bienes está bien desarrollado en términos de comercio intraeuropeo, todo el mundo reconoce que el mercado de servicios no ha alcanzado todo su potencial, y es necesario que crezca, tal y como subrayó el Parlamento Europeo en el Informe Corazza Bildt⁷ sobre el mercado interior de servicios y, más recientemente, en el Informe Cofferati⁸. Es posible que la aplicación satisfactoria de la Directiva tenga un impacto muy importante, dada la importancia de los servicios en la economía europea.

05

La fecha de transposición se fijó para 2009, pero la comunicación de la Comisión de 22 de octubre de 2013, afirmaba que «Europa no está a la altura de sus ambiciones en cuanto al mercado único, en particular en ámbitos clave como la economía digital, la energía y los servicios». En enero de 2014, el Consejo hizo hincapié en la necesidad de lograr la coordinación entre la Comisión y los Estados miembros para mejorar la aplicación, implantación y cumplimiento de las normas del mercado único⁹.

Objetivos de la Directiva de servicios

06

La plena aplicación de la Directiva debería suprimir la burocracia y facilitar de manera significativa el establecimiento de proveedores de servicios en sus países de origen y en el extranjero, así como la prestación transfronteriza de servicios. Para contribuir a lograr este objetivo, los Estados miembros tienen que establecer las llamadas «ventanillas únicas», destinadas a ayudar a las empresas al facilitarles información exhaustiva sobre los procedimientos necesarios para ofrecer y prestar servicios, y al permitirles realizar los trámites necesarios. La Directiva también hace hincapié en los derechos de los destinatarios de los servicios, en particular los consumidores, prohibiendo la discriminación por motivos de nacionalidad o residencia.

07

Los obstáculos que pretende suprimir la Directiva son¹⁰:

- a) requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en la nacionalidad o, en lo que se refiere a las sociedades, el domicilio social;
- b) prohibición para un proveedor de estar establecido en varios Estados miembros o de estar inscrito en los registros o colegios o asociaciones profesionales de varios Estados miembros;

- 7 Informe sobre el mercado interior de servicios: situación actual y próximas etapas [2012/2144(INI), ponente: Anna Maria Corazza Bildt] (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//ES>).
- 8 Informe sobre la gobernanza del mercado único en el marco del Semestre Europeo 2014 [2013/2194(INI), ponente: Sergio Gaetano Cofferati] (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//ES>).
- 9 Nota sobre el plan de trabajo de la Comisión para notificar las reformas nacionales en el mercado de los servicios, 5431/14, COMPET 29, MI 51, Consejo de la UE, Bruselas, 22 de enero de 2014.
- 10 Tal y como se describen en el artículo 14 de la Directiva.

- c) obligación de que el prestador tenga su establecimiento principal en el territorio nacional del destinatario;
- d) condiciones de reciprocidad con el Estado miembro en el que el proveedor tenga ya su establecimiento;
- e) aplicación de una prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado para la concesión de la autorización, o una evaluación obligatoria de los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente;
- f) intervención de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en el proceso de concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones pertinentes de las autoridades competentes;
- g) avales financieros, incluida la obligación de suscribir un seguro con un proveedor u organismo establecido en el territorio del destinatario;
- h) obligación de haber estado inscrito con carácter previo durante un período determinado en los registros existentes en el territorio nacional o de haber ejercido previamente la actividad durante un período determinado en dicho territorio.

Funciones y responsabilidades

08

La Directiva fija las funciones y responsabilidades de la Comisión y de los Estados miembros.

09

Los Estados miembros reciben el cometido de transponer la Directiva a su legislación y de ocuparse de una serie de tareas relativas al seguimiento de la transposición a través de las evaluaciones recíprocas (véanse los apartados 21 a 29), y de facilitar la ayuda a las empresas mediante el establecimiento de ventanillas únicas. Esta es la primera vez que los Estados miembros se ven obligados legalmente a implantar dichos servicios de administración electrónica y a ponerlos a disposición de los usuarios transfronterizos.

10

SOLVIT es un mecanismo de resolución de litigios creado para ayudar a los ciudadanos y a las empresas de la UE a los que se ha negado la posibilidad de ejercer sus derechos en el mercado interior europeo debido a la incorrecta aplicación de la legislación del mercado interior por parte de la administración pública de otro Estado miembro. El sistema funciona a través de una red de centros SOLVIT basados en la administración nacional de cada uno de los Estados miembros. SOLVIT constituye una alternativa práctica a los mecanismos formales de resolución de problemas, como los procedimientos judiciales nacionales o las reclamaciones ante la Comisión Europea.

11

La DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (la antigua DG Mercado Interior y Servicios), encargada de coordinar la política de la Comisión sobre el mercado único europeo, se esfuerza por suprimir los obstáculos injustificados al comercio, en particular en el ámbito de los servicios y los mercados financieros, para lo cual debe realizar un seguimiento del modo en que se aplica el Derecho de la UE en la práctica, ayudar a los Estados miembros e incoar procedimientos de infracción cuando sea necesario.

Alcance y enfoque de la fiscalización

12

La pregunta de auditoría principal que se planteó el Tribunal era si la Comisión garantizaba la aplicación eficaz de la Directiva. Esta pregunta se dividió a su vez en dos preguntas secundarias:

- a) ¿Ha realizado la Comisión un seguimiento y una evaluación adecuados de la aplicación de la Directiva?
- b) ¿Ha proporcionado la Comisión los medios suficientes para facilitar y hacer cumplir la aplicación de la Directiva?

13

En la fiscalización se llevaron a cabo entrevistas y exámenes de expedientes en la Comisión y visitas de control a una serie de ministerios competentes, organizaciones empresariales, cámaras de comercio y organismos de consumidores en siete Estados miembros, con el fin de recabar información sobre los obstáculos persistentes al comercio y sobre la eficacia de los mecanismos existentes para su eliminación. El Tribunal seleccionó varios Estados miembros con un nivel importante de comercio transfronterizo: Alemania, el Reino Unido, Austria, Eslovaquia, Francia, los Países Bajos y Portugal, y consultó además a diversas organizaciones europeas.

14

Tras el final del proceso de transposición en 2009, la Comisión intentó definir los ámbitos en los que la Directiva no se había aplicado, al tiempo que establecía varios mecanismos para reducir los obstáculos que aún persistían, y sin embargo persisten, en algunos casos por una redacción poco clara de la Directiva. La Comisión se ha mostrado reticente a adoptar medidas de infracción, en parte debido a la falta de solidez del fundamento jurídico y en parte por el tiempo requerido para que este tipo de acciones legales imponga la obligación de cumplimiento (varios años, incluso si los intercambios tienen lugar a tiempo).

15

Aún no es posible evaluar en qué grado se han alcanzado las ventajas económicas previstas de la Directiva. La Comisión ha publicado estimaciones sobre los posibles beneficios que la Directiva generaría en el PIB, pero sobre la base de datos aproximados, y tampoco realizó ningún esfuerzo sistemático por compilar datos sobre el comercio transfronterizo de servicios que abarca la Directiva antes de 2014. Además, en 2015 estos datos siguen sin estar disponibles, lo que hace imposible evaluar el crecimiento en los servicios transfronterizos o los aumentos del PIB derivados de la aplicación de la Directiva.

Transposición y seguimiento de la aplicación

La Comisión ayudó a la transposición y realizó un seguimiento de la misma

16

La Directiva entró en vigor el 28 de diciembre de 2006 y fijó el plazo para la transposición en el 28 de diciembre de 2009, una tarea que resultaba onerosa para los Estados miembros, al abarcar legislación aplicable a un gran número de actividades económicas, por lo que la Directiva permitía hacerlo en tres años en lugar de los dos años habituales.

17

La Comisión publicó el «Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios», que tenía como objetivo prestar asistencia técnica a los Estados miembros mediante la descripción de enfoques adecuados para la transposición. Sin embargo, no estuvo disponible en todas las lenguas hasta casi un año después de la aprobación de la Directiva¹¹. Representantes de los Estados miembros visitados comunicaron que el manual constituyó una herramienta útil, aunque consideraban que habría tenido mayor impacto si hubiera estado disponible poco después de la entrada en vigor de la Directiva. Además del manual, la Comisión facilitó asesoramiento a los Estados miembros mediante visitas de seguimiento y respuesta a sus preguntas.

11 Las versiones en todas las lenguas se publicaron en internet en noviembre de 2007; la versión en inglés fue la única disponible a partir del 30 de julio de 2007.

Observaciones

18

Mediante el trabajo bilateral y el apoyo prestado a los Estados miembros, la Comisión adoptó las medidas necesarias para realizar un seguimiento de los avances en la transposición y comunicarlo al Consejo de Competitividad. En junio de 2012 publicó un informe más pormenorizado bajo la forma de «Paquete de servicios»¹².

Veinte Estados miembros presentaban retrasos en la transposición

19

Solo ocho Estados cumplieron el plazo para la transposición¹³. Se enviaron escritos de requerimiento a aquellos Estados miembros que no habían comunicado la transposición, notificando el comienzo de procedimientos de infracción. El 27 de octubre de 2011, los tres asuntos¹⁴ que no se habían resuelto entre tanto, se remitieron al Tribunal de Justicia. No obstante, estos asuntos se resolvieron antes de que el Tribunal los tomara en consideración. El último Estado miembro que completó la transposición fue Grecia, el 31 de mayo de 2012.

20

La Comisión preveía que las ventanillas únicas (véanse los apartados 44 a 55) desempeñarían un importante papel en la aplicación de la Directiva, por lo que les concedió especial relevancia en su comunicación sobre los avances de la aplicación por parte de los Estados miembros, basándose en su propio análisis y en estudios elaborados por organizaciones empresariales. En la fecha límite de 2009, 21 de los 27 Estados miembros habían establecido ventanillas únicas de «primera generación»¹⁵, aunque el grado en que los trámites administrativos podían realizarse por vía electrónica, y utilizarse de manera transfronteriza, podía variar.

Las evaluaciones recíprocas constituyeron una práctica innovadora, bien gestionada por la Comisión y utilizada posteriormente también para otras Directivas

21

El proceso de evaluaciones recíprocas previsto en la Directiva exigía que cada uno de los Estados miembros evaluara las justificaciones de los requisitos nacionales a los proveedores de servicios y que compartiera sus conclusiones con otros Estados miembros. Su finalidad era aumentar la comprensión de los motivos subyacentes a los requisitos en vigor y animar a los Estados miembros a comparar sus enfoques reglamentarios y a compartir mejores prácticas, suprimiendo aquellos requisitos que se consideraran injustificados.

- 12 Comunicación sobre la implementación de la Directiva de servicios «Colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015» [COM(2012) 261 final de 8 de junio de 2012] y documentos que se acompañan.
- 13 República Checa, Estonia, Croacia, Lituania, Hungría, Malta, los Países Bajos y Suecia.
- 14 Alemania (concluido el 26 de enero de 2012), Austria (concluido el 26 de abril de 2012), y Grecia (concluido el 31 de mayo de 2012).
- 15 Las ventanillas únicas de primera generación cumplen los requisitos limitados establecidos en la Directiva. Según la Carta de las ventanillas únicas, las ventanillas únicas de segunda generación no solo deberán cumplir las obligaciones de la Directiva de servicios, sino superarlas, tanto en ámbito como en funcionalidad.

22

La Directiva establecía el proceso y los requisitos para las evaluaciones recíprocas del marco reglamentario aplicable a las actividades de servicios en los Estados miembros. Se fijó como fecha límite el 28 de diciembre de 2009 para que los Estados miembros presentaran un informe a la Comisión que recogiera información sobre: i) regímenes de autorización; ii) requisitos nacionales específicos que los Estados miembros tenían intención de mantener; y iii) actividades multidisciplinares. Los Estados miembros debían facilitar explicaciones que demostraran la compatibilidad de los regímenes de autorización o requisitos que se mantenían con la esencia de la Directiva, justificar por qué dichos requisitos cumplían las condiciones de falta de discriminación, necesidad y proporcionalidad, e indicar qué proveedores seguían sujetos a dichos requisitos.

23

La Comisión compartió las explicaciones sobre los requisitos con otros Estados miembros y les dio seis meses para responder, y el 28 de diciembre de 2010 elaboró un informe sobre el proceso de evaluaciones recíprocas, tras haber coordinado las respuestas de los Estados miembros, acompañado, en su caso, de propuestas de iniciativas adicionales. La Comisión debía realizar un seguimiento de carácter anual, que tuvo lugar por primera vez bajo la forma del «Paquete de servicios», publicado en junio de 2012, y posteriormente a través de iniciativas como las revisiones inter pares sobre los requisitos relativos a la forma jurídica, el accionariado y las tarifas, la evaluación de las normas nacionales sobre el acceso a las profesiones, y el acceso a los seguros, talleres para partes interesadas, etc.

24

El éxito del proceso de evaluación recíproca para cribar la legislación de numerosos Estados miembros fue tal que esta práctica se ha copiado posteriormente en otros ámbitos, como la revisión de la Directiva sobre las cualificaciones profesionales.

25

La metodología de la evaluación recíproca constaba de los siguientes pasos¹⁶: autoevaluaciones en cada uno de los Estados miembros, debates en grupos de cinco Estados miembros y reuniones plenarias con todos los Estados. La Comisión constató las mejoras logradas, como la sustitución de los regímenes de autorización transversales por métodos menos onerosos, como las declaraciones, y la supresión de regímenes específicos de algunos sectores, de requisitos mínimos de capital, de la prohibición de contar con más de un establecimiento, de los aranceles obligatorios y de las restricciones cuantitativas y territoriales¹⁷.

- 16 Comunicación de la Comisión «Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios» [COM(2011) 20 final de 27 de enero de 2011, p. 6].
- 17 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios, que acompaña al documento COM(2011) 20 final [SEC(2011) 102 final de 27 de enero de 2011, p. 10].

26

Se han dado importantes pasos para eliminar los obstáculos. Los funcionarios de los Estados miembros visitados consideraron el proceso de evaluación recíproca como uno de los puntos fuertes de la aplicación de la Directiva, debido a la necesidad que tenían los Estados miembros de cooperar intensamente para cribar una gran cantidad de legislación nacional y regional, evaluar su compatibilidad con la Directiva y con la jurisprudencia vigente del Tribunal de Justicia.

27

Los Estados miembros visitados reconocieron que la Comisión se había esforzado mucho a nivel práctico para contribuir a la aplicación de la Directiva, organizando debates en grupo para la evaluación recíproca y facilitando orientaciones en reuniones periódicas de grupos temáticos de expertos.

La aplicación adecuada aún queda lejos

28

Los informes del proceso de evaluación recíproca mostraron que los obstáculos solo se habían suprimido en parte. Según los cálculos de la Comisión, de todos los obstáculos que pretende suprimir la Directiva para los grupos profesionales seleccionados para su estudio, el 10 % se había suprimido totalmente, el 60 % se había suprimido en parte y aún persistía el 30 %¹⁸. Esto demostraba que aún quedaba un largo camino para completar la aplicación.

29

Si bien las evaluaciones recíprocas incluían la cooperación para cribar grandes cantidades de legislación nacional y regional, funcionarios de algunos Estados miembros visitados criticaron la eficacia en última instancia de este proceso, al considerar que la Comisión no se había esforzado por eliminar los posibles obstáculos injustificados que se habían detectado durante el proceso de evaluación recíproca. Además, un grupo de seis Estados miembros creía que la Comisión no cuestionaba lo suficiente la justificación de «proporcionalidad». Defendía la publicación de orientaciones específicas con ejemplos de lo que es proporcionado y lo que no lo es, lo cual proporcionaría una visión común de la proporcionalidad y proporcionaría a la Comisión un criterio para la evaluación de los actuales y los nuevos requisitos.

18 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, «*The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*», *Economic Papers*, n.º 456, junio de 2012, Comisión Europea, Bruselas, 2012, p. 30.

Se llevaron a cabo controles de eficacia sobre cómo funciona la legislación de la UE en situaciones empresariales prácticas

30

En 2011 y en 2012, la Comisión llevó a cabo «controles de eficacia» para evaluar «cómo se aplican diferentes actos normativos de la UE y cómo funcionan en la práctica»¹⁹ desde la perspectiva de distintos usuarios del mercado único. Esto incluyó la toma en consideración de instrumentos de la UE distintos de la Directiva. La Comisión decidió llevar a cabo los controles sobre la base de estudios de casos en sectores empresariales concretos y para actividades determinadas.

31

Se instó a los Estados miembros a que facilitaran información sobre cómo se aplicaría en la práctica su legislación nacional a los potenciales proveedores de servicios, que deseaban establecer un negocio o prestar servicios transfronterizos en su territorio

32

Un documento de trabajo de los servicios de la Comisión²⁰ resumió los resultados de los controles de eficacia para los tres sectores considerados importantes para el comercio transfronterizo de la UE: construcción (con una aportación del 6,3 % al PIB), servicios empresariales (11,7 %) y turismo (4,4 %).

Los efectos propiciaron más propuestas legislativas de la Comisión

33

Los controles demostraron que existe una relación muy estrecha entre la Directiva y la Directiva sobre las cualificaciones profesionales. A menudo un particular necesita el reconocimiento de sus cualificaciones antes de que se le permita prestar servicios o establecer un negocio transfronterizo. Los resultados de los controles de eficacia instaron a la Comisión a presentar enmiendas a la Directiva sobre las cualificaciones profesionales y a cooperar a través del IMI²¹.

19 COM(2011) 20 final, p. 9.

20 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «on the results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)» (SWD(2012) 147 final de 8 de junio de 2012).

21 Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO L 354 de 28.12.2013, p. 132).

34

Los controles de eficacia detectaron obstáculos en la legislación nacional por los que se imponían requisitos relativos a seguros y estructuras de accionariado especiales. Las empresas a menudo tenían que adaptar su forma jurídica o su estructura de accionariado para poder operar en otro Estado miembro a través de un establecimiento secundario, lo que podría conllevar costes adicionales. Otra de las dificultades habituales detectadas se refería a la cobertura de los seguros. En un importante número de casos, el Estado miembro en el que la empresa pretende prestar servicios no reconoce la cobertura de seguro en el Estado miembro de establecimiento, lo que de nuevo conlleva costes adicionales para el proveedor. En octubre de 2013²² y en marzo de 2014²³ se publicaron documentos de trabajo de los servicios de la Comisión sobre estas dos cuestiones.

La Comisión podría haber utilizado mejor los resultados para hacer cumplir de manera sistemática la Directiva de servicios

35

Los controles de eficacia revelaron que aún persisten importantes barreras y obstáculos en los Estados miembros, algunos de ellos comunes a los tres sectores (obstáculos transversales) y algunos específicos de uno de ellos en concreto.

36

Aunque este no era el objetivo principal del proceso, las conclusiones de los controles de eficacia reiteraron las obtenidas en las evaluaciones recíprocas, esto es, que aún persistía un importante número de obstáculos. Los resultados podrían haber respaldado una intensificación de la ejecución sistemática de la Directiva por parte de la Comisión al abordar las cuestiones más importantes desde el punto de vista económico.

No hay una evaluación del impacto económico

37

La Comisión únicamente llevó a cabo una evaluación predictiva de los beneficios económicos derivados de la Directiva, efectuada en el momento de su introducción, y no incluyó datos económicos lo suficientemente pormenorizados para abarcar solo aquellas actividades afectadas por la Directiva.

22 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «on the outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements under the Services Directive» [SWD(2013) 402 final de 2 de octubre de 2013].

23 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Access to insurance for services provided in another Member State» [SWD(2014) 130 final de 31 de marzo de 2014].

38

En 2012 la Comisión calculó que se podría lograr un aumento del PIB del 1,6 % adicional mediante una mejor aplicación de la Directiva, además del 0,8 % que supuestamente ya se había logrado²⁴. En este estudio se utilizaron un modelo econométrico y datos sobre los obstáculos existentes con anterioridad al plazo de aplicación de 2009, recabados durante el proceso de evaluación recíproca, en combinación con datos económicos sobre los sectores afectados a fin de predecir las consecuencias de la supresión de los obstáculos. Por tanto, no se trató de un análisis *ex post* para cuantificar los efectos de la aplicación de la Directiva.

39

La Comisión se vio obligada a elaborar hipótesis sobre el tamaño de los sectores económicos afectados por la Directiva, ya que no disponía de desgloses pormenorizados procedentes de las cuentas nacionales o de las balanzas de pagos.

40

La Comisión se comprometió en el Consejo Europeo, ya en 2014²⁵, a que reforzaría sus herramientas de seguimiento mediante la elaboración de informes cuantitativos y cualitativos más profundos sobre las reformas sectoriales y nacionales relacionadas con los servicios. En particular, acordó la recogida de datos relativos a los servicios para los años 2012, 2013 y 2014, que distinguiera entre los datos pertinentes para sectores abarcados por la Directiva y los relativos a sectores al margen de su alcance. Habida cuenta de que los datos no incluirán el período anterior a la aplicación de la Directiva, no se podrá efectuar una evaluación de su efecto total.

41

La Comisión presentó un documento en mayo de 2014 al Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Nacional en el que describía el análisis económico acometido con respecto a la Directiva y presentaba las necesidades relativas a los datos derivadas de los futuros compromisos analíticos que había suscrito. En particular, hacía hincapié en la necesidad de datos que diferenciaban entre la actividad económica abarcada por la Directiva y la actividad no abarcada. La Comisión observó que la disponibilidad de los datos limitaba gravemente en la actualidad el alcance del análisis en profundidad y de los informes de seguimiento, y buscó una solución para los problemas de datos desfasados o inexistentes²⁶, a menudo correspondientes a un período de hasta diez años.

42

Los miembros del Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Nacional acordaron responder a las peticiones de la Comisión para intentar resolver problemas específicos en los que fuera posible facilitar datos que no estuvieran a disposición del público. No obstante, no se suscribió ningún compromiso para facilitar los datos necesarios para la correcta evaluación de la Directiva.

- 24 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, «*The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*», *Economic Papers*, n.º 456, junio de 2012, Comisión Europea, Bruselas, 2012.
- 25 «*Services: tapping the potential for growth and jobs*», contribución de la Comisión al Consejo Europeo de los días 20 y 21 de marzo de 2014.
- 26 Con respecto al desglose de la NACE rev. 2 de 64 sectores en las cuentas nacionales. Conforme al programa de transmisión recientemente finalizado del SEC 2010, este desglose será ahora presentado por los Estados miembros. Véase el Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (DO L 174 de 26.6.2013, p. 1).

Aplicación

Las herramientas y el apoyo prestado por la Comisión para la aplicación de la Directiva de servicios se han infrautilizado y por tanto solo son parcialmente eficaces

43

Una serie de herramientas, servicios de información y mecanismos de cooperación se han previsto en la Directiva o han sido creados por la Comisión de otro modo, a fin de facilitar la plena aplicación de la Directiva. Las ventanillas únicas han sido los más importantes de los que emanan directamente de la Directiva. Otros, incluido el Sistema de Información del Mercado Interior y la Red de Centros Europeos del Consumidor, también se han desarrollado con la intención de mejorar el comercio de servicios en la UE. Sin embargo, la eficacia de estos instrumentos en lo que respecta a la Directiva no ha sido tan elevada como se pretendía.

44

La Directiva obliga a los Estados miembros a garantizar que las ventanillas únicas permiten a los proveedores de servicios seguir todos los procedimientos y trámites necesarios para recibir la autorización de las autoridades competentes por vía electrónica y en un único lugar. También tendrían que facilitar información a los posibles proveedores y usuarios. Los Estados miembros deberían proporcionar acceso a la información y a los servicios «a distancia y por vía electrónica»²⁷ y se les anima a ofrecerlos en otras lenguas comunitarias.

45

El establecimiento de las ventanillas únicas ha resultado ser una tarea difícil y los Estados miembros cuentan con una considerable libertad a la hora de elegir un enfoque para llevarla a cabo, lo que se traduce en distintos modos de integrar las ventanillas en sus estructuras administrativas.

Retrasos en el establecimiento de las ventanillas únicas y distintos niveles de calidad en los Estados miembros

46

A la fecha límite fijada para la transposición (28 de diciembre de 2009), muchos Estados miembros aún no contaban con ventanillas únicas plenamente funcionales. Con el fin de ayudar a los Estados miembros, la Comisión creó dos grupos de expertos además del grupo de expertos general encargado de la aplicación de la Directiva de servicios. El grupo de expertos de EUGO se encarga de las ventanillas únicas en general y recibe su nombre de la red de ventanillas únicas que también se utiliza para crear una marca común en toda Europa (véase el **gráfico 1**). El grupo de expertos en procedimientos electrónicos se centra en cuestiones más técnicas encaminadas a que los proveedores de servicios puedan realizar por vía electrónica los trámites administrativos.

Logotipo de identificación de los sitios web de las ventanillas únicas común a toda la UE



47

Las ventanillas únicas se incluyen en el Cuadro de Indicadores del Mercado Único de la Comisión y han sido objeto de varios estudios por parte de la Comisión y de distintas organizaciones externas²⁸. Estos análisis han demostrado que el grado de ambición varía significativamente en cuanto a los objetivos perseguidos por las administraciones de los Estados miembros y, por consiguiente, también varía la calidad de las ventanillas únicas. Existen insuficiencias en relación con las lenguas disponibles para completar los requisitos administrativos, la facilidad de uso, la aceptación de firmas electrónicas y la medida en que realmente funcionan como portales de la administración electrónica. La promoción y la facilidad de búsqueda de las ventanillas únicas también varía, y no todas ellas se identifican con el logotipo de EUGO creado por la Comisión.

48

Tras un anuncio en el «Paquete de servicios» de 2012²⁹ y con el propósito de que las ventanillas únicas fueran más sensibles a las necesidades de las empresas, la Comisión desarrolló una Carta de las ventanillas únicas con arreglo a la Directiva de servicios («Carta de las ventanillas únicas») para que sirviera de orientación para aquellos países que desean que sus ventanillas únicas exijan más de lo prescrito por la legislación. La Carta de las ventanillas únicas tiene por finalidad respaldar el desarrollo de las ventanillas únicas de segunda generación.

- 28 — «Services Directive implementation survey — The Chambers' perspective on the Points of Single Contact», Eurochambres, Encuesta política, Séptima edición, enero de 2011.
- «Are the points of Single Contact truly making things easier for European companies?» Informe de aplicación de la Directiva de servicios, BusinessEurope, noviembre de 2011.
- «The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive — State of Play and Way Forward» Informe final elaborado por Deloitte y tech4i2 para la Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior y Servicios, DG MARKET/2010/22/E (SMART 2007/035, lote 4), 21.1.2012.
- J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani «Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business» en «The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation» *Economic Papers*, n.º 456, junio de 2012.
- 29 COM(2012) 261 final, p. 12.

49

La Carta de las ventanillas únicas ofrece directrices a los Estados miembros que tienen voluntad y ambición de desarrollar sus ventanillas únicas y permite que ese desarrollo se lleve a cabo en una misma dirección. La Carta puede servir como marco para el debate sobre el mejor modo de aplicarla y para intercambiar mejores prácticas.

50

El desarrollo de la Carta por parte de la Comisión constituye una medida positiva para superar el conjunto limitado de obligaciones jurídicas vigentes para las ventanillas únicas para empresas y particulares, que esperan bastante más. **51** La utilización de la Carta de las ventanillas únicas para verificar su funcionamiento permite a los Estados miembros tener una idea clara de los criterios con arreglo a los cuales se van a medir sus ventanillas únicas. Por una parte, la inclusión de criterios voluntarios ayuda a los Estados miembros ambiciosos a obtener una evaluación independiente de la situación de sus ventanillas únicas; por otra parte, los Estados miembros menos ambiciosos pueden verse animados a desarrollar ventanillas de conformidad con la Carta.

52

Un estudio contratado por la Comisión³⁰, publicado en 2015, constató que el funcionamiento de las ventanillas únicas era mediocre y que existía bastante margen para su mejora, y ofrecía una lista pormenorizada de recomendaciones específicas.

Las ventanillas únicas son difíciles de encontrar y hay poca sensibilización empresarial

53

Para que las ventanillas únicas puedan contribuir a aumentar el comercio y la prestación de servicios a escala transfronteriza, las empresas deben conocer la información y los servicios que ofrecen. Un buen acceso por vía electrónica permitiría que las empresas en busca de información o ayudas se dirigieran a las ventanillas únicas.

30 «The Performance of the Points of Single Contact. An Assessment against the PSC Charter». Estudio elaborado para la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes de la Comisión Europea, 2015.

54

No obstante, numerosas organizaciones consultadas por el Tribunal de Cuentas comunicaron que el conocimiento de las ventanillas únicas entre las empresas seguía siendo escaso. Tanto las autoridades de los Estados miembros como los grupos de empresas declararon que la Comisión debería esforzarse más por promover las ventanillas únicas.

55

La Comisión afirma que el motivo de esta promoción limitada de las ventanillas únicas es la falta de recursos³¹. En su opinión, las actividades de promoción específicas por internet tendrían un impacto considerable, pero si las organizaciones empresariales desempeñaran un papel más activo para promocionar las ventanillas únicas entre sus miembros, aumentaría el nivel de sensibilización.

Hay poca cooperación administrativa en asuntos relacionados con la Directiva de servicios

56

La libertad de prestación de servicios transfronterizos implica que las autoridades se enfrentan a un desafío más a la hora de efectuar los controles necesarios a los proveedores de otro Estado miembro. La Directiva prevé los medios para ello mediante la cooperación administrativa, que se realiza por vía electrónica a través del sistema IMI (véase el **recuadro 1**). Esta cooperación reviste la forma de asistencia recíproca, por la que un Estado miembro puede pedir a otro que facilite información, por ejemplo, sobre los permisos y el cumplimiento de las normas comerciales, o que efectúe controles, inspecciones e investigaciones.

31 Por ejemplo, en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market» [SWD(2012) 148 final de 8 de junio de 2012, p. 20].

Recuadro 1
Sistema IMI

La Directiva exigía que la Comisión estableciera un sistema electrónico para el intercambio de información sobre la cooperación administrativa entre los Estados miembros, teniendo en cuenta los sistemas de información existentes. La Decisión 2009/739/CE de la Comisión³² establece que el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) se utilizará para este fin. El IMI ya se había lanzado en febrero de 2008 en apoyo de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales³³. Desde diciembre de 2009, el IMI se ha convertido en un instrumento para el intercambio de información en el ámbito de los servicios. El número de ámbitos en los que se ha utilizado el IMI se ha ampliado desde entonces a ocho: cualificaciones profesionales, servicios, trabajadores desplazados, transporte transfronterizo por carretera de fondos en euros, SOLVIT, derechos de los pacientes en la atención sanitaria transfronteriza, comercio electrónico (proyecto piloto) y licencias de conducción de trenes (proyecto piloto).

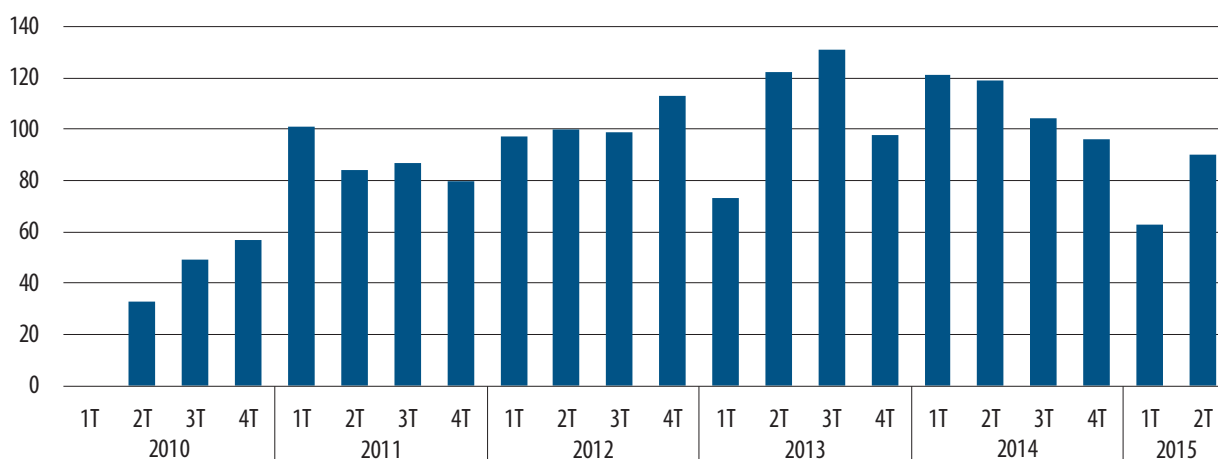
32 DO L 263 de 7.10.2009, p. 32.

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

57

El número de peticiones relacionadas con la Directiva (véase el **gráfico 2**) depende de factores como el número de proveedores de servicios que operan de manera transfronteriza, la legislación pertinente en el país de acogida, la sensibilización y la conexión al sistema IMI de las autoridades competentes y la necesidad de ponerse en contacto con las autoridades competentes en otro Estado miembro. La interpretación del número de peticiones cursadas a través del IMI resulta por ello difícil, pero la Comisión reconoce que se utiliza poco en relación con la Directiva, si se compara su uso con el de la Directiva sobre las cualificaciones profesionales. Con el fin de impulsar el uso del IMI para cuestiones relacionadas con la Directiva, la Comisión ha organizado conferencias y cursos de formación.

Gráfico 2 Peticiones totales al IMI relacionadas con la Directiva, por trimestres



Fuentes: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm
http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_es.htm

58

El IMI también se utiliza como herramienta de comunicación para el mecanismo de alerta de la Directiva, por el que las autoridades de otros países reciben una advertencia contra determinados proveedores de servicios por razones sanitarias, de seguridad o de medio ambiente. Sin embargo, las autoridades de los Estados miembros visitados rara vez emplean el mecanismo de alerta, y afirman que la función correspondiente en el sistema IMI es superflua. Únicamente se han enviado tres alertas en total, una de las cuales resultó ser errónea y se retiró.

59

A través del sistema del IMI, la Directiva de servicios prevé que se notifiquen los nuevos requisitos nacionales relativos a la circulación transfronteriza de servicios y a la libertad de establecimiento. En septiembre de 2013 se lanzó un módulo de notificaciones en el IMI para sustituir a las notificaciones por correo electrónico. La Comisión y los coordinadores nacionales del IMI en los Estados miembros reciben las notificaciones enviadas a través de dicho sistema, con el fin de que sean objeto de revisiones inter pares por parte de los demás Estados miembros.

60

Las administraciones de los Estados miembros visitados no consideran útil el proceso de notificación. Las críticas versan sobre la carga de trabajo resultante para las autoridades de los Estados miembros y la falta de claridad de las notificaciones recibidas.

61

Se han enviado un total de 310 notificaciones³⁴ a través del sistema IMI desde que se puso en marcha para este fin. Aunque el envío de notificaciones constituye una obligación legal, siete de los 31 Estados miembros de la UE y del EEE nunca han enviado ninguna. En el caso de los 24 Estados miembros restantes, el número de notificaciones durante un período de 20 meses osciló entre 1 y 73.

62

La notificación de los nuevos requisitos constituye una obligación que la Directiva comparte con la Directiva 98/34/CE³⁵, que obliga a los Estados miembros a informar a la Comisión de sus reglamentos técnicos relacionados con productos y servicios de la sociedad de la información cuando se encuentren en fase de proyecto. No obstante, la Directiva no incluye el período de *statu quo*³⁶ que se aplica a las notificaciones de la Directiva 98/34/CE antes de que se adopten ni la consulta pública de las notificaciones. Se está estudiando la posibilidad de publicar las notificaciones de la Directiva en un sitio web público, según el personal de la Comisión. Varios interlocutores en los Estados miembros indicaron que acogerían con satisfacción un procedimiento de *statu quo* similar.

63

En general, el uso del sistema IMI para la Directiva oscila entre moderado y bajo: se producen peticiones de información y notificaciones, pero escasean las alertas y las excepciones en casos individuales³⁷.

34 Cifras hasta el 1 de junio de 2015, facilitadas por la Comisión.

35 Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO L 204 de 21.7.1998, p. 37).

36 La adopción de la legislación nacional se pospone hasta el final del período de *statu quo*.

37 Artículo 18 de la Directiva: no obstante lo dispuesto en el artículo 16 y con carácter excepcional, los Estados miembros podrán tomar medidas relativas a la seguridad de los servicios respecto de un proveedor que tenga su establecimiento en otro Estado miembro.

Observaciones

64

Habida cuenta de que la Directiva obliga a los Estados miembros a notificar los nuevos requisitos, es lógico que se utilice el IMI para este fin. El sistema IMI, como plataforma de comunicación, ofrece la funcionalidad necesaria. La ampliación del sistema IMI para que incluya un período de *statu quo* y un sitio web de acceso público que contenga los requisitos notificados permitiría a las partes interesadas lograr un mejor acceso a las notificaciones y un mayor control de los nuevos requisitos.

Los consumidores siguen teniendo problemas para acceder al mercado único de servicios

65

El artículo 20 de la Directiva establece que los Estados miembros deberán garantizar que los destinatarios de servicios —incluidos los consumidores— no se vean sujetos a requisitos discriminatorios basados en su nacionalidad o en su lugar de residencia, y que el acceso a un servicio tampoco sea objeto de restricciones. Ejemplos típicos de dichas restricciones pueden tener que ver, por ejemplo, con un distribuidor multinacional en línea que no permite a un cliente comprar directamente en un sitio web, sino que lo redirige automáticamente a una tienda en línea de su propio país, en la que los precios y las condiciones pueden ser diferentes. En otros casos de incumplimiento, un comerciante puede negarse a ofrecer un producto a un cliente de otro país sin justificación alguna. La Directiva permite «diferencias en las condiciones de acceso directamente justificadas por criterios objetivos».

66

La Comisión y los Estados miembros han establecido una Red de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC) para facilitar información y ayuda a los destinatarios de servicios que tienen problemas con comerciantes de otros países. Los centros de esta red —compuesta por los Estados miembros de la UE, Noruega e Islandia— reciben financiación del presupuesto de la UE y de fondos nacionales. Cada Estado miembro alberga un centro que ha de responder a las preguntas de los consumidores, ofrecer asesoramiento sobre procedimientos de recurso y utilizar los contactos con los centros de la Red CEC en otros países si fuera necesario.

67

La red publicó un informe en el que analizaba las reclamaciones de los consumidores presentadas entre enero de 2010 y diciembre de 2012. En dicho período, la red recibió 222 reclamaciones relacionadas con el artículo 20. En sus visitas a los CEC y a otros organismos en siete Estados miembros, el Tribunal constató que esta cifra rebaja el alcance del problema, ya que los CEC o los Estados miembros consideran que los consumidores no están bien informados sobre sus derechos y, en particular, sobre los que emanan de la Directiva. Asimismo, aunque los consumidores tienen conocimiento de que puede haber un incumplimiento, a menudo estiman que el esfuerzo necesario para presentar una reclamación no merece la pena, bien por el valor del servicio de que se trate bien por la necesidad de obtener una solución rápida.

68

Se han publicado dos informes más relativos a la aplicación de requisitos discriminatorios: «*Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients*»³⁸ y «*Online cross-border mystery shopping — State of the e-Union*», elaborados por la Red de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC)³⁹.

69

El primer informe pretendía identificar si existían diferencias de trato hacia los consumidores en función de la nacionalidad o la residencia. El estudio comprendía cuatro sectores: alquiler de coches, descargas digitales, venta en línea de productos electrónicos y turismo. Llegó a la conclusión de que, a primera vista, había pruebas de una diferenciación sistemática en función de la residencia del cliente, aunque no de la nacionalidad, para los cuatro sectores considerados. Se estableció la diferenciación, en particular, con respecto a los servicios prestados en línea, con un redireccionamiento automático en función de la dirección o la existencia de sitios web nacionales paralelos.

70

El estudio sugiere que podrían existir motivos jurídicos y normativos, así como empresariales, para dichas diferencias. Ejemplos de motivos jurídicos y normativos de esta diferenciación podrían ser los costes financieros, los costes del cumplimiento o las diferencias en la legislación de los Estados miembros, mientras que los motivos empresariales podrían ser los costes de transporte y entrega, los costes de comercialización y la estructura empresarial, incluidas las franquicias.

71

El segundo informe pretendía detectar los obstáculos a las compras transfronterizas por internet. Con la ayuda de 17 Estados miembros de la UE y de la Red CEC, se procedió a análisis de 305 compras transfronterizas por internet para diez categorías de productos pertinentes⁴⁰. En total, los CEC comunicaron que 173 asuntos de los 305 (56 %) presentaban algunos problemas⁴¹ en relación con las cláusulas contractuales y los derechos de los consumidores, lo que demuestra que los consumidores aún se enfrentan a obstáculos en la recepción transfronteriza de servicios.

38 Publicado el 7 de diciembre de 2009.

39 Publicado en septiembre de 2011.

40 Los productos incluían ropa, artículos deportivos, artículos del hogar, libros, DVD musicales, videojuegos o juegos de ordenador, software, equipos electrónicos y productos de cuidado personal.

41 Por ejemplo, dificultades para encontrar suficientes comerciantes web dispuestos a efectuar ventas transfronterizas, porcentaje de entregas correctas, retirada de ofertas de envío gratuito, y diferencias en los importes cargados a las tarjetas de crédito, que posteriormente se atribuyeron a «tipos del IVA, despachos de aduanas y problemas de divisas». Numerosos comerciantes no facilitaron información suficiente sobre los derechos de los clientes a devolver los productos.

Los proveedores de servicios siguen discriminando de manera desleal

72

Si bien el artículo 20, apartado 2, de la Directiva exige que toda discriminación esté directamente justificada «por criterios objetivos», el considerando 95 abre una laguna, al mencionar «factores objetivos que pueden variar de un país a otro, como los costes adicionales ocasionados por la distancia, las características técnicas de la prestación, diferencias en las condiciones del mercado, como una demanda más o menos elevada influenciada por temporalidad, distintos períodos de vacaciones en los Estados miembros o distintas políticas de precios por parte de los competidores, o los riesgos adicionales derivados de normativas distintas de las del Estado miembro de establecimiento».

73

Esto ha provocado discriminación injustificable, tal y como se describe en los ejemplos incluidos en el **recuadro 2**.

Recuadro 2

Prácticas discriminatorias hacia los consumidores

Al realizar la reserva por internet de un paquete de vacaciones en un parque temático francés, una consumidora búlgara seleccionó por error el Reino Unido como su país de residencia. Pronto se dio cuenta de su error y cambió su selección por Bulgaria. La consumidora se enteró de que había una diferencia de precio de casi el 40 % y se le pidió que pagara 500 euros más que sus homólogos británicos.

Mientras se encontraba de vacaciones en una estación de deportes de invierno, un consumidor alemán descubrió que el precio de compra de los billetes para los telesillas era mucho más caro para los turistas que para los residentes austriacos.

Fuente: «Enhanced Consumer Protection — the Services Directive 2006/123/EC». Análisis de las reclamaciones de consumidores relativas al artículo 20, apartado 2, y al artículo 21, enviadas a la Red CEC entre 2010 y 2012, pp. 20-21.

74

El informe de la Red CEC recoge una serie de ejemplos similares de dicho trato discriminatorio, basados con más frecuencia en la residencia que en la nacionalidad y que a menudo se aplican indirectamente en función del país de expedición de la tarjeta de crédito o del lugar de entrega.

75

El artículo 20, apartado 2, también ha demostrado ser causa de intranquilidad e incertidumbre para las empresas que no entienden qué obligaciones tienen en la venta a larga distancia a clientes de otros países. Según representantes del comercio minorista en los Estados miembros, las orientaciones facilitadas hasta la fecha⁴² no han podido tranquilizar ni ofrecer seguridad sobre el momento en que las empresas deben prestar servicios transfronterizos.

Solución de problemas

76

La Comisión ha adoptado un enfoque temático para resolver los tipos de problemas más importantes relativos a los proveedores de servicios: utiliza la red de cooperación en materia de protección a los consumidores (red CPC) para realizar «barridos», que consisten en cribados de sitios web en toda la UE, en particular de sectores en línea. Al mismo tiempo, se efectúan controles coordinados para detectar infracciones de la legislación sobre los consumidores y garantizar posteriormente su cumplimiento. Tras dichas investigaciones, las autoridades nacionales competentes habrán de tomar las medidas de ejecución apropiadas, poniéndose en contacto con las empresas por las presuntas irregularidades y pidiéndoles que adopten medidas correctoras o avisándolas de que, de lo contrario, se enfrentan a procedimientos judiciales. Se han realizado «barridos» en los siguientes ámbitos: vuelos, contenidos de teléfonos móviles, productos electrónicos, venta electrónica de entradas, créditos al consumo, contenidos digitales y reservas de viajes por internet.

77

De conformidad con una evaluación externa⁴³ llevada a cabo en 2012, la tasa de ejecución resultante era elevada para todos los sectores, aunque el impacto de los «barridos» podría reforzarse con más publicidad y acciones de seguimiento para asegurar un cumplimiento continuado. Desafortunadamente, los requisitos de la Directiva no se han integrado específicamente en las evaluaciones efectuadas en estos procesos ya que, según la Comisión, la legislación de cooperación en materia de protección de los consumidores se aprobó antes de la entrada en vigor de la Directiva. En la evaluación externa se formulaban recomendaciones para ampliar el alcance de los «barridos», pero se rechazaba la inclusión de la Directiva, pese a admitir que garantiza determinados derechos a los destinatarios de los servicios, como la falta de discriminación, los derechos de información, el seguro de responsabilidad profesional y la comunicación comercial. Los criterios de pertinencia transfronteriza y coherencia son significativos a este respecto. Sin embargo, según la evaluación, la Directiva de servicios hacía gran hincapié en las obligaciones de los Estados miembros y no en las actividades de los proveedores de servicios y, además, abarca aspectos de relaciones entre empresas (el concepto de «destinatarios de los servicios» no se limita a los consumidores), que no guardan coherencia con la atención prestada al consumidor en los objetivos de la cooperación en materia de protección de los consumidores. Esta perspectiva contradice las pruebas presentadas en el informe de la Red CEC, que subraya el importante efecto que tiene el incumplimiento de la Directiva en los consumidores.

42 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «*With a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market ('the Services Directive')*» [SWD(2012) 146 final de 8 de junio de 2012].

43 «*(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation. Final Report submitted by the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)*», 17 de diciembre de 2012.

Ejecución

La Comisión utiliza varios instrumentos de ejecución

78

El cumplimiento de la Directiva es importante, tanto desde el punto de vista jurídico como económico. Cuando se vulneran los derechos de la UE, se necesitan soluciones rápidas y eficientes para los proveedores y los destinatarios de los servicios.

79

La Comisión puede incoar un procedimiento de infracción contra un Estado miembro que haya incumplido una obligación prevista en el Tratado. La Comisión también ha establecido el mecanismo general previo a la infracción EU Pilot y el mecanismo alternativo de resolución de conflictos SOLVIT, especialmente concebido para cuestiones del mercado interior. La Comisión puede asimismo abordar cuestiones políticas de alto nivel mediante recomendaciones específicas por país dentro del Semestre Europeo.

SOLVIT se emplea poco para la Directiva de servicios

80

SOLVIT es un servicio gratuito entre Estados miembros, principalmente en línea, que proporcionan las administraciones nacionales. Creado en 2001⁴⁴ y actualizado en 2013⁴⁵, SOLVIT proporciona soluciones para distintas situaciones prácticas, como reconocimiento de las cualificaciones profesionales, derechos de visado y residencia, comercio y servicios (empresas), vehículos y permisos de conducción, prestaciones familiares, derechos de pensión, trabajo en el extranjero, prestaciones de desempleo, seguros de enfermedad, acceso a la enseñanza, movimientos transfronterizos de capitales o pagos y devoluciones del IVA. En 2013 la Comisión publicó un folleto con ejemplos de soluciones prácticas a problemas concretos que se habían conseguido utilizando los centros SOLVIT.

81

En general, la mayoría de los asuntos se resuelve satisfactoriamente en un plazo medio de nueve semanas⁴⁶ (frente al objetivo de diez semanas⁴⁷). Normalmente el sistema recibe alrededor de 1 400 asuntos al año, que aumentaron hasta los 2 368 en 2014.

44 Recomendación de la Comisión, de 7 de diciembre de 2001, sobre los principios para la utilización de «SOLVIT» — Red de Resolución de Problemas en el Mercado Interior (DO L 331 de 15.12.2001, p. 79).

45 Recomendación de la Comisión, de 17 de septiembre de 2013, sobre los principios por los que se rige SOLVIT [C(2013) 5869 final].

46 Recomendación de la Comisión, de 17 de septiembre de 2013, sobre los principios por los que se rige SOLVIT, p. 2.

47 http://ec.europa.eu/solvit/index_es.htm

Soluciones SOLVIT

SOLVIT permite a turistas contratar yates alemanes en Italia

Una empresa alemana fletó cuatro yates con pabellón de su país a turistas en Italia. El propietario de la empresa recibió una multa por no haber registrado sus yates comerciales con la autoridad portuaria local, de conformidad con una reciente normativa italiana. Cinco meses después, tras reiterados esfuerzos por obtener dicho registro, se dijo al propietario de la empresa que solo sería posible conseguirlo si establecía su empresa en Italia. SOLVIT intervino para dejar claro que esta exigencia no era conforme con el Derecho de la UE y que las autoridades debían aceptar el registro en la Cámara de Comercio alemana. Los yates quedaron registrados y se expidieron las licencias.

Solucionado en un plazo de nueve semanas.

SOLVIT garantiza un trato justo para empresas de rafting en Eslovenia

Empresas de rafting de Hungría y Eslovaquia se quejaron de que un acceso continuado y más barato a un determinado río de Eslovenia quedaba reservado para empresas de este país. Las empresas extranjeras debían pagar más y contaban con el inconveniente diario de la compra de entradas. Gracias a SOLVIT, se cambiaron las normas discriminatorias y las empresas extranjeras ya pueden ofrecer sus servicios en los ríos eslovenos en las mismas condiciones que las empresas locales. Debido a que implicó un cambio de las normas, la resolución de este asunto tardó más que el promedio de SOLVIT.

Solucionado en un plazo de 10 meses.

Fuente: Comisión Europea, SOLVIT — Asuntos resueltos, 2013.

82

Sin embargo, SOLVIT desempeña un papel menor en relación con la Directiva. En 2014, solo 17 asuntos de 2 368 tenían que ver con la misma (6 en 2013, 16 en 2012 y en 2011).

83

SOLVIT cuenta con personal y capacidad técnica limitados para gestionar asuntos empresariales complejos⁴⁸. En países de gran tamaño como Alemania, Francia y el Reino Unido, los centros SOLVIT tienen poco personal⁴⁹ y el número de trabajadores con titulación jurídica es insuficiente⁵⁰. No obstante, la Comisión organiza cursos de formación periódicos sobre cuestiones legales para el personal de los centros SOLVIT.

48 «*Delivering a stronger Single Market*», Informe de Nordic Innovation, junio de 2012, p. 50.

49 *Ibid.*

50 Dr. M. Kaeding, F. Voskamp, «*Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court*», Documento de trabajo (2011/w/01 EIPA), p. 10.

Observaciones

84

La mayoría de los asuntos fueron iniciados por particulares y solo aproximadamente 20 por empresas, ya que normalmente cuentan con otros medios de solucionar los problemas derivados de la realización de negocios en el extranjero. Un estudio elaborado por la Comisión en 2011 señalaba que las empresas preferían dirigirse a instancias formales para encontrar soluciones.

85

Las soluciones proporcionadas por SOLVIT no son legislativas y la información sobre los asuntos y sobre su resolución no es pública, por lo que no sirven de ayuda a otras partes que puedan estar interesadas. Asimismo, pueden darse soluciones distintas para problemas idénticos, por ejemplo, a cargo de distintos Estados miembros y entes regionales.

EU Pilot: un sistema previo a la infracción apreciado por los Estados miembros

86

EU Pilot es un mecanismo confidencial para el intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros. Fue creado por la Comisión en 2008 con quince Estados miembros voluntarios⁵¹ y para julio de 2013 ya incluía a los 28 Estados miembros. EU Pilot se utiliza para intentar aclarar o resolver problemas de modo que, si es posible, se evite un procedimiento de infracción formal con arreglo al artículo 258 del TFUE.

87

La Comisión inició 1 502 asuntos de EU Pilot de todos los ámbitos en 2013 y 1 208 casos en 2014. A principios de 2015 se habían iniciado 84 asuntos relacionados con la Directiva.

La resolución de un asunto de EU Pilot relacionado con la Directiva de servicios se prolonga, como media, algo más de dieciséis meses

88

La Comisión envía mediante la aplicación de EU Pilot asuntos concretos a los Estados miembros afectados, cuyas autoridades cuentan con un plazo de diez semanas para contestar y proponer una solución.

51 La República Checa, Dinamarca, Alemania, Irlanda, España, Italia, Lituania, Hungría, los Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Finlandia, Suecia y el Reino Unido.

89

La Comisión publica el índice de respuesta medio de los Estados miembros en todas las cartas de EU Pilot, tras haber establecido un plazo de 70 días. De conformidad con el Cuadro de Indicadores del Mercado Único (julio 2014)⁵², se asignó el color «verde» a la mayoría de los países por respetar el plazo. La República Checa, Irlanda, España, Italia, Letonia, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia y el Reino Unido han recibido el color «amarillo» o cercano a respetar el plazo (con un tiempo medio de respuesta de entre 71 y 77 días). El tiempo medio de respuesta en Francia, sin embargo, es de 93 días. El tiempo que emplea la Comisión no se indica en el Cuadro de Indicadores, pero según el Segundo Informe de Evaluación de EU Pilot⁵³, en el que también se establece un plazo de 70 días para evaluar las respuestas y decidir el curso a seguir, el tiempo medio empleado fue de 102 días.

90

En la mayoría de los asuntos de EU Pilot relativos a la Directiva se requirieron varios intercambios de correspondencia, que aumentaron el tiempo necesario. La duración media de dichos asuntos es de 16,6 meses.

En algunos casos, la Comisión ha esperado demasiado para adoptar medidas

91

El Tribunal estudió seis asuntos de EU Pilot relacionados con la Directiva. En dicha muestra, el proceso tardó entre cinco y ocho meses si el asunto se había resuelto mediante EU Pilot. No obstante, los asuntos más complejos, que posteriormente se transfirieron a la fase de infracción, tardaron entre nueve y treinta meses.

92

Los Estados miembros enviaron sus respuestas a tiempo. No obstante, el **recuadro 4** proporciona ejemplos de retrasos en el procedimiento de EU Pilot.

52 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec

53 «Second Evaluation Report on EU Pilot» [SEC(2011) 1629/2 de 21 de diciembre de 2011].

Recuadro 4

Ejemplos de retrasos en el procedimiento de EU Pilot

En el caso de un país, la Comisión tardó 16 meses, una vez detectado el problema, en enviar la carta administrativa a un Estado miembro, y otros seis meses más en iniciar el procedimiento de EU Pilot.

En el caso de otro Estado miembro, la Comisión tardó casi 20 meses desde la recepción de la reclamación en iniciar el procedimiento de EU Pilot.

Un asunto de EU Pilot comenzó en 2012 y aún no ha concluido, dado que todavía es necesario verificar la correcta aplicación de las modificaciones legislativas introducidas.

93

La información sobre los procedimientos de EU Pilot no se hace pública mientras dichos procedimientos están activos o una vez que hayan finalizado. En consecuencia, aunque los procedimientos proporcionen una solución a un país concreto, no benefician a otras partes interesadas ni contribuyen a crear una práctica jurídica arraigada de alcance europeo en este ámbito.

La Comisión ha utilizado muy poco los procedimientos de infracción

94

Si, tras las consultas preliminares en EU Pilot, la Comisión considera que no se están aplicando correctamente las normas de la UE, puede incoar un procedimiento de infracción contra el Estado miembro en cuestión. La Comisión tiene competencias para intentar poner fin a la infracción, incluida, si procede, la de remitir el procedimiento al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, bien a partir de una reclamación recibida por la Comisión⁵⁴ bien por propia iniciativa.

95

El procedimiento puede resolverse si el Estado miembro facilita la información adicional necesaria que asegure a la Comisión que, de hecho, no existe infracción, o si acepta el dictamen de la Comisión y pone fin a la infracción.

96

La Comisión anunció una «política de tolerancia cero» como parte de su «Paquete de servicios» en 2012, pero adoptó la posición al mismo tiempo de incluir únicamente un subconjunto limitado de requisitos en el ámbito de su «política de tolerancia cero» (véase el **recuadro 5**).

54 Todas las reclamaciones, sobre todos los asuntos, incluidos los que derivan en un procedimiento de EU Pilot y/o de infracción, se registran en el CHAP (sistema de registro de reclamaciones). Este sistema incluye el marcado con indicadores cuando las reclamaciones sean relativas al artículo 56 (libre prestación de servicios) o 49 (libertad de establecimiento) del TFUE.

«Tolerancia cero» con el incumplimiento

La Comisión ha decidido aplicar su «política de tolerancia cero» en relación con el incumplimiento únicamente con respecto a las siguientes obligaciones contempladas en la Directiva de servicios:

La Directiva prohíbe una serie de requisitos discriminatorios y especialmente onerosos, que se recogen en el artículo 14.

La Directiva introduce obligaciones específicas para simplificar los procedimientos de autorización:

- 1) aprobación tácita, esto es silencio administrativo que supone la aprobación, prevista en el artículo 13, apartado 4;
- 2) validez nacional de las autorizaciones previstas en el artículo 10, apartado 4.

La Directiva establece, en el artículo 24, la supresión de las prohibiciones totales de realizar comunicaciones comerciales en el caso de las profesiones reguladas.

Los requisitos relativos al establecimiento imposibilitan la prestación transfronteriza de servicios. Se trata de uno de los requisitos más restrictivos, que aborda el artículo 16 de la Directiva de servicios (la libre prestación de servicios) en su apartado 2, y los Estados miembros no pueden imponerlo a los proveedores de servicios.

Fuente: Comunicación «Colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015» [COM(2012) 261 final, p. 4].

97

Esta política aborda únicamente los requisitos más restrictivos que contempla la Directiva y no se aplica a otros obstáculos detectados en los que es necesario evaluar y, posiblemente, cuestionar la justificación de la proporcionalidad facilitada por los Estados miembros. La Comisión mantiene la postura de que no puede pronunciarse sobre estos asuntos específicos, sobre los que únicamente puede decidir el Tribunal de Justicia, pero también se muestra reticente a remitir asuntos si no está absolutamente convencida de que la sentencia confirmará el incumplimiento de la legislación.

98

En algunos casos, en las presentaciones para reuniones de grupos de expertos, la Comisión ha ofrecido orientaciones sobre nuevos requisitos basados en las notificaciones de medidas legislativas en el sistema IMI. No obstante, la «política de tolerancia cero» no se aplica a lo que la Comisión considera requisitos injustificados impuestos por los Estados miembros.

99

Solo ha habido nueve procedimientos de infracción por no conformidad de la legislación nacional con la Directiva desde su introducción. Es un número bajo en comparación con la cantidad de asuntos notificados durante las evaluaciones recíprocas, los controles de eficacia y el informe de aplicación («Paquete de servicios»), y no guarda coherencia con la anunciada «política de tolerancia cero» por parte de la Comisión.

Los procedimientos de infracción duran demasiado

100

Según los datos facilitados por la Comisión, la duración media de los dieciocho casos pendientes el 1 de octubre de 2014 relativos a la Directiva fue de diecinueve meses y medio, lo cual ya excede el objetivo de dieciocho meses fijado por la Comisión para resolver dichos incumplimientos. Al final de 2015, unos quince meses más tarde, once de dichos casos seguían pendientes. La Comisión no recaba ni publica sistemáticamente información sobre la duración de los procedimientos de infracción archivados relativos a la Directiva de servicios.

101

Además de los veinte asuntos de transposición tardía (véase el apartado 19) y los nueve asuntos de no conformidad (véase el apartado 99), se han registrado 55 asuntos⁵⁵ de aplicación o transposición incorrectas de la Directiva de servicios y veinte incumplimientos similares relacionados con los artículos 49 (libertad de establecimiento) o 56 (libre prestación de servicios) del TFUE. Se trata de asuntos en los que, si bien la Directiva se transpuso correctamente a la legislación nacional, las disposiciones de la legislación se transpusieron o aplicaron de manera incorrecta.

Se ha realizado un seguimiento periódico de reclamaciones concretas relativas a los servicios, aunque hay largos períodos de inactividad durante los procedimientos de infracción

102

El Tribunal examinó diez procedimientos de infracción derivados de obstáculos manifestados en las visitas a la Comisión y a los Estados miembros o en los que la duración fue especialmente prolongada.

55 A 1 de abril de 2015.

103

Se realizó un seguimiento periódico de los asuntos incluidos en el sistema de registro de reclamaciones de la Comisión (CHAP). Los relacionados con la Directiva se remitieron a la DG Mercado Interior y Servicios, que a su vez preparó una respuesta o lanzó un procedimiento de EU Pilot para iniciar las diligencias previas al procedimiento de infracción. En todos los casos se produjeron numerosas comunicaciones entre la Comisión y los Estados miembros. No obstante, una vez iniciados los procedimientos de infracción, se produjeron grandes retrasos y períodos de inactividad en casos concretos, así como retrasos en las respuestas de los Estados miembros. Por ejemplo, en un caso hubo un período de inactividad comprendido entre febrero de 2012 y marzo de 2014, y en otro caso hubo un paréntesis en la correspondencia de la Comisión entre noviembre de 2012 y mayo de 2015, aunque posteriormente la decisión se adoptó rápidamente.

104

Aunque se tarda más de lo previsto y planificado, todos los procedimientos de infracción concluidos tuvieron como resultado la modificación de la legislación por parte del Estado miembro, y por tanto la resolución de los problemas detectados. Se puede llegar a la conclusión de que, cuando se inician procedimientos de infracción, estos propician cambios legislativos en los Estados miembros. Sin embargo, su número sigue siendo extremadamente bajo. A ello se añade que, si bien la Comisión anuncia la apertura de un procedimiento de infracción, la documentación detallada no se difunde al público cuando termina el procedimiento, lo que reduce la transparencia del mismo y afecta negativamente al desarrollo de una práctica jurídica común.

Solo se ha remitido un procedimiento al Tribunal de Justicia

105

Cuando la Comisión lleva a un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia, le corresponde facilitar la prueba de la infracción del Derecho de la UE. Si la prueba presentada no resulta suficientemente concluyente, el Tribunal está facultado para pronunciarse contra la Comisión no admitiendo a trámite el procedimiento o declarándolo infundado. La Comisión solo ha remitido un procedimiento de infracción sobre la base de la Directiva⁵⁶ al Tribunal de Justicia⁵⁷ (véase el **recuadro 6**).

56 Artículos 14, 15 y 16.

57 Asunto C-179/14 Comisión/Hungría, 2012/4083.

Procedimiento de infracción remitido al Tribunal de Justicia

La Comisión Europea ha decidido llevar a Hungría ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para impugnar su legislación sobre expedición de cheques restaurante, bonos de ocio y vacaciones. Según la Comisión, las restricciones introducidas por la legislación húngara, en vigor desde el 1 de enero de 2012, son contrarias a los principios fundamentales de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios, consagrados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 49 y 56) y contrarios a la Directiva de servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior).

En 2011 Hungría modificó su legislación sobre la expedición de cheques restaurante (para comidas frías y calientes), bonos de ocio y vacaciones concedidos por los empleadores a sus trabajadores, y los consideró remuneraciones en especie y, por tanto, sujetas a unas normas de fiscalidad y seguridad social más favorables. Esta legislación entró en vigor el 1 de enero de 2012 sin medidas ni períodos transitorios significativos. Anteriormente no se habían establecido condiciones específicas para los empleadores que emitieran cheques restaurante a sus empleados, o sobre la forma que debían adoptar dichos cheques.

Esta nueva legislación ha creado un monopolio para la fundación pública que expide los cheques restaurante (en papel o electrónicos) y los bonos para comidas (en papel) concedidos por los empleadores a sus trabajadores, además de establecer condiciones muy estrictas para la expedición de cheques restaurante, bonos de ocio y vacaciones, considerados remuneraciones en especie, que pueden no facilitarse en formato electrónico.

Esta nueva legislación ha significado la exclusión de los operadores presentes en el mercado de los cheques restaurante durante años, por la consideración de los cheques como remuneraciones en especie.

Al no haber modificado Hungría su legislación a raíz del dictamen motivado que le fue transmitido en noviembre de 2012, la Comisión decidió remitir el asunto al Tribunal de Justicia. En octubre de 2015 el asunto seguía pendiente de decisión.

106

En los informes de la Comisión, del Parlamento Europeo y de otros organismos y, especialmente en el «Paquete de servicios» (junio de 2012), se han revisado los instrumentos de ejecución y se han formulado recomendaciones para la actuación futura. El Tribunal constató el consenso entre los Estados miembros visitados en cuanto a que las cuestiones de incumplimiento deberían abordarse de manera rigurosa y se deberían incoar procedimientos de infracción.

107

La Comisión no ha creado una estrategia sistemática para reforzar el mercado único de los servicios, en particular en los ámbitos cubiertos por la Directiva. Las actividades actuales de ejecución no siempre se centran en las industrias más importantes desde el punto de vista económico, seleccionadas con arreglo a un enfoque basado en riesgos.

Las recomendaciones específicas por país han tenido poco éxito

108

Además de los procedimientos de infracción, la Comisión trata de influir en los Estados miembros mediante la inclusión de recomendaciones relacionadas con la Directiva de servicios en las recomendaciones específicas por país (REP) formuladas en el contexto del Semestre Europeo. Dichas recomendaciones son aprobadas por el Consejo. La Comisión considera que las REP tienen un impacto político mayor que los procedimientos de infracción, al haber sido acordadas y adoptadas por los gobiernos de los Estados miembros.

109

En junio de 2014 se incluyeron problemas relacionados con la «competencia en el sector de los servicios» en 14 REP⁵⁸. Por ejemplo, la Comisión recomendó al Gobierno francés suprimir las restricciones injustificadas al acceso y al ejercicio de las profesiones reguladas y reducir los costes de entrada y promover la competencia en los servicios. En 2015 se constató que se habían producido algunos avances al respecto⁵⁹. Sin embargo, en algunos países no ha habido progresos, o se ha avanzado poco o no se han atendido las REP. (Véase el **recuadro 7**).

110

Aunque la Comisión considera que las recomendaciones específicas por país tienen mayor impacto político que los procedimientos de infracción, no todos los Estados miembros actúan adecuadamente ante dichas recomendaciones. No hay pruebas que demuestren que las REP son más eficaces que los procedimientos de infracción a la hora de suprimir obstáculos.

58 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state_en.pdf

59 Por ejemplo, las profesiones reguladas, en particular las farmacias y las ópticas, la promoción de la competencia en los servicios, la reducción de la carga normativa que afecta al sector minorista con la «*Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises*» (ACTPE), destinada a simplificar el procedimiento de establecimiento de comercios minoristas, y el proyecto de ley sobre la actividad económica, que otorga más poderes a la autoridad de competencia.

Seguimiento en 2015 de las recomendaciones específicas por país de 2014, donde se constata poco o ningún avance

La REP n.º 5 para Hungría recomendaba estabilizar el marco reglamentario y promover la competencia en el mercado, en particular, suprimiendo los obstáculos en el sector de los servicios.

No obstante, en 2015 se constató que Hungría ha progresado poco en lo que respecta a la REP n.º 5 y a la recomendación del Consejo. De hecho, no se han logrado avances en la estabilización del marco reglamentario y en el fomento de la competencia en el mercado, especialmente en el sector de los servicios.

La REP n.º 4 para Austria recomienda suprimir los obstáculos excesivos para los proveedores de servicios, también los requisitos relativos a la forma jurídica y al accionariado, y con respecto al establecimiento de empresas de servicios interdisciplinarios.

Austria no ha avanzado en las reformas durante el período de notificación, tampoco en cuanto a los requisitos relativos a la forma jurídica y al accionariado y a las actividades de servicios interdisciplinarios. Aún no ha llevado a cabo una revisión amplia de las restricciones existentes.

La REP n.º 6 para España recomienda aprobar una reforma ambiciosa de los servicios y colegios profesionales antes de finales de 2014, definiendo las profesiones que exigen la inscripción en un colegio profesional, así como las normas de transparencia y rendición de cuentas de los organismos profesionales, liberalizando las actividades reservadas injustificadamente y preservando la unidad de mercado en el acceso a los servicios profesionales y su ejercicio en España. Reducir el tiempo, el coste y el número de trámites necesarios para establecer y poner en marcha una empresa. Corregir las restricciones injustificadas al establecimiento de grandes superficies comerciales, en concreto mediante la revisión de las disposiciones autonómicas de urbanismo.

No se han logrado avances en cuanto a la adopción de la reforma de los servicios y colegios profesionales.

Se ha producido algún avance en la reducción del tiempo, el coste y el número de trámites necesarios para establecer y poner en marcha una empresa.

Conclusiones y recomendaciones

111

La Comisión tiene la obligación de coordinar las políticas sobre el Mercado Único Europeo y procurar la eliminación de obstáculos injustificados al comercio para los servicios. Algunos años después de la fecha límite de aplicación de la Directiva de servicios, aún persisten obstáculos al mercado interior para los servicios regulados por la Directiva. La Comisión ha instaurado una serie de mecanismos para detectar obstáculos, ha creado estructuras de apoyo para ayudar a los Estados miembros a reducir dichos obstáculos y ha implantado medidas alternativas de resolución de conflictos, pero al mismo tiempo se ha mostrado reticente a iniciar acciones legales, en parte debido a su duración y en parte debido a una falta de confianza en la solidez de la legislación. En general, la Comisión solo ha sido parcialmente eficaz a la hora de garantizar la aplicación de la Directiva.

Transposición y seguimiento de la aplicación

112

La mayoría de los Estados miembros no transpusieron a tiempo la Directiva a su legislación nacional. La Comisión realizó un seguimiento de los avances de los Estados miembros e informó de los mismos al Consejo de Competitividad. Los Estados miembros reconocieron que la Comisión se ha esforzado mucho a nivel práctico para ayudarles a aplicar la Directiva durante y después de la transposición, organizando debates en grupo para el proceso de evaluación recíproca y facilitando orientaciones en reuniones periódicas de grupos temáticos de expertos. Las orientaciones para la transposición se publicaron en la forma del «Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios», que, a pesar de ser considerado útil, no se publicó a tiempo para el comienzo del período de tres años y contribuyó de este modo a los retrasos de la plena transposición (véanse los apartados 16 a 20).

Recomendación 1

La Comisión debería elaborar orientaciones para la transposición a la legislación, y publicarlas lo antes posible tras la adopción.

113

El proceso de evaluación recíproca y los posteriores controles de eficacia demostraron la persistencia de un importante número de obstáculos. Los Estados miembros consideran que la Comisión podría haberse esforzado más por eliminar los obstáculos potencialmente injustificados que se detectaron durante este proceso. Tampoco la Comisión cuestionó suficientemente la justificación de «proporcionalidad» que ofrecieron algunos Estados miembros. Los resultados no se emplearon para respaldar una ejecución sistemática de la Directiva por parte de la Comisión, abordando las cuestiones más importantes desde el punto de vista económico (véanse los apartados 21 a 36).

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 2

Habría que realizar un seguimiento de los resultados de procesos tales como las evaluaciones recíprocas y los controles de eficacia, a fin de resolver el incumplimiento; la Comisión y los Estados miembros deberían abordar las cuestiones más importantes desde el punto de vista económico.

114

No se conoce el potencial beneficio económico de la plena aplicación de la Directiva, aunque con frecuencia se citan los beneficios de producción estimados para demostrar el impacto de la reducción de los obstáculos. Debido a la falta de datos suficientemente detallados sobre los sectores afectados por la Directiva, aún no se ha cuantificado de forma fiable su impacto. La Comisión solo ha solicitado muy recientemente a los Estados miembros que faciliten los necesarios desgloses detallados de las cuentas nacionales (véanse los apartados 37 a 42).

Recomendación 3

La Comisión debería esforzarse por garantizar que la publicación de datos necesarios para evaluar el impacto de la nueva legislación se aborda en las primeras fases del procedimiento legislativo.

Aplicación

115

Las ventanillas únicas constituyen un importante elemento de la Directiva. Su creación ha sufrido retrasos y su calidad varía considerablemente según los Estados miembros: algunos demuestran falta de ambición en sus objetivos de que las ventanillas únicas sean más sensibles a las necesidades de las empresas. La Comisión elaboró una Carta que insta a los Estados miembros a llevar a cabo el importante esfuerzo requerido para ello, pero sin resultados satisfactorios todavía (véanse los apartados 46 a 52).

116

No hay una gran sensibilización sobre las ventanillas únicas entre las empresas y no todas las ventanillas son lo suficientemente visibles (véanse los apartados 53 a 55).

Recomendación 4

Los Estados miembros deberían observar lo dispuesto por la Carta de las ventanillas únicas, por ejemplo, poniendo a disposición del público la información en varias lenguas y facilitando la realización de todos los trámites administrativos necesarios para la prestación transfronteriza de servicios.

Conclusiones y recomendaciones

117

La cooperación administrativa a través del sistema IMI se puede aplicar de manera útil a la Directiva, pero se utiliza mucho menos que, por ejemplo, con la Directiva sobre las cualificaciones profesionales. El sistema IMI también constituye un instrumento de comunicación útil para las notificaciones obligatorias, pero se infrautiliza debido a la disconformidad de los Estados miembros con el tratamiento dispensado por la Comisión a las notificaciones enviadas y con la falta de comprensibilidad de las notificaciones recibidas de otros Estados miembros (véanse los apartados 56 a 64).

Recomendación 5

El legislador debería introducir un período de *statu quo* para notificar los proyectos de requisitos y garantizar que se publican en un sitio web público que permita un mejor acceso y un control en tiempo oportuno.

118

Se ha comprobado que muchos consumidores siguen encontrando problemas para acceder al mercado único de servicios, aunque no presenten reclamaciones formales. No obstante, la Comisión podría proponer que se ampliara el ámbito de aplicación del Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores para que abarque el artículo 20 de la Directiva de servicios (véanse los apartados 65 a 77).

Recomendación 6

La Comisión debería modificar el anexo del Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores para que incluya el artículo 20 de la Directiva de servicios.

Ejecución

119

Si bien EU Pilot constituye un instrumento útil para la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, a menudo se tarda demasiado en iniciar los procedimientos y la información sobre su resolución no es pública. En consecuencia, aunque EU Pilot proporcione una solución en un asunto concreto, no beneficia a otras partes interesadas ni contribuye a crear una práctica jurídica arraigada de alcance europeo en este ámbito (véanse los apartados 86 a 93).

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 7

La Comisión no debería retrasar el inicio de un procedimiento de EU Pilot cuando se haya detectado un problema. La información sobre los problemas resueltos a través de EU Pilot debería compartirse (de manera anónima, en caso necesario), para contribuir a la difusión de las mejores prácticas.

120

A pesar de la «política de tolerancia cero», solo ha habido nueve procedimientos de infracción por la falta de conformidad de la legislación nacional con la Directiva. Dichos procedimientos han tardado demasiado en resolverse (dos años de media) y únicamente un procedimiento de infracción de la Directiva de servicios ha llegado al Tribunal de Justicia. La Comisión no cuenta con una estrategia sistemática para reforzar el mercado único de los servicios, en particular en los ámbitos cubiertos por la Directiva. Las actividades actuales de ejecución no siempre se basan en un enfoque basado en riesgos para centrarse en los sectores más importantes desde el punto de vista económico (véanse los apartados 94 a 107).

Recomendación 8

La Comisión debería reducir en la medida de lo posible la duración de los procedimientos de infracción y aplicar un enfoque para incoar estos procedimientos sobre la base de los riesgos y la importancia económica del asunto concreto. Por último, dado que la propia Comisión considera que los problemas importantes de aplicación solo los puede decidir el Tribunal de Justicia, debería someterlos a dicha institución cuando sea necesario.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Milan Martin Cvik, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 3 de febrero de 2016.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Resumen

IV

La Comisión estableció sus prioridades en la Comunicación sobre la implementación de la Directiva de servicios de 2012¹. En su Comunicación, la Comisión explica que está haciendo hincapié en la ejecución, pero que este no es el único ámbito de acción. La Comisión ha identificado también sectores prioritarios y ha adoptado medidas para los próximos años, incluido un Plan de acción para el comercio minorista, la reforma de la Directiva sobre cualificaciones profesionales y una evaluación *inter pares* sobre los requisitos relativos a la forma jurídica y a la estructura accionarial. Este conjunto de actuaciones ha sido acogido con satisfacción por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de 23 de octubre de 2013. Los Estados miembros, tal como subrayó el Consejo Europeo, tienen un papel central que desempeñar en la aplicación de la Directiva de servicios.

La Comisión ha abierto varios expedientes de infracción en la primera mitad de 2015 en los que debe evaluarse la proporcionalidad de una medida nacional. Por ejemplo, la Comisión ha incoado ocho procedimientos de infracción sobre los requisitos relativos a la forma jurídica y a la estructura accionarial, o sobre tarifas (que son obligaciones condicionales establecidas en el artículo 15 de la Directiva de servicios). También se han iniciado una serie de asuntos en materia de límites cuantitativos o territoriales (artículo 15 de la Directiva de servicios) y sobre la base del artículo 20, apartado 2 (acceso no discriminatorio a los servicios). En la segunda mitad de 2015 se han abierto también diez procedimientos de EU Pilot, previos a la infracción, sobre el incumplimiento del artículo 8 de la Directiva de servicios relativo a las ventanillas únicas, que requieren, asimismo, una evaluación de la proporcionalidad.

V

La Comisión inicia acciones legales cuando es preciso. La Comisión ha identificado sus sectores prioritarios y ha adoptado medidas al respecto.

Parte de la Directiva se basa en que los Estados miembros realicen una evaluación de la proporcionalidad caso por caso, y la Comisión debe tener esto en consideración (por ejemplo, el artículo 15 y el artículo 39 exigen que los Estados miembros evalúen determinados requisitos). Por tanto, las acciones legales no se deciden por el nivel de confianza sino por su base jurídica. La duración de un procedimiento judicial nunca ha sido un elemento disuasorio para la apertura de expedientes de infracción. En relación con las obligaciones incondicionales contenidas en la Directiva, la Comisión ha actuado con prontitud iniciando un número considerable de investigaciones de oficio. De la media de 80 procedimientos de EU Pilot anuales, la Comisión abre más de 30 expedientes a iniciativa propia.

¹ http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

VI

En cuanto al impacto económico de la Directiva de servicios, el estudio de 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) se basó en una evaluación de los obstáculos en el sector de los servicios en dos momentos temporales: antes de la introducción de la Directiva y después de su introducción (finales de 2011). La Comisión también ha llevado a cabo una actualización de este estudio para incorporar las reformas nacionales efectuadas entre 2012 y 2014 (disponible en este enlace: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Además, se han realizado evaluaciones más exhaustivas recientemente sobre los obstáculos que persisten y sobre el potencial económico de suprimirlos en los sectores prioritarios de los servicios empresariales y del comercio minorista. Estas evaluaciones se publicaron en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión ante la Estrategia para el Mercado Único (véanse las secciones 2.3 y 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

VII Primer guion

La Comisión ha abierto más de 30 expedientes (política de tolerancia cero) después del proceso de evaluación recíproca de 2013. Inició 15 procedimientos de EU Pilot tras la evaluación *inter pares* sobre los requisitos relativos a la forma jurídica, a la estructura accionarial y a las tarifas en 2014. De esos 15 expedientes, en cinco asuntos se ha enviado un escrito de requerimiento a los Estados miembros afectados, lo que supone un total de alrededor de 80 procedimientos de EU Pilot al año. Este es uno de los números más elevados de apertura de expedientes en la Comisión en relación con un único acto legislativo derivado. Representa un enorme esfuerzo por parte de los Estados miembros y de la Comisión, puesto que han sido necesarios 1 584 actos legislativos nacionales para transponerla, el número más elevado de medidas de transposición que se ha necesitado nunca en relación con un único acto legislativo derivado de la UE.

VII Segundo guion

EU Pilot es un sistema a través del cual la Comisión y los Estados miembros debaten, en una fase inicial, las posibles violaciones de la legislación de la UE. Estos debates se rigen por la confidencialidad; la Comisión no revela si un asunto de EU Pilot sobre un tema particular está o estuvo pendiente en relación con un Estado miembro concreto. La Comisión intercambia buenas prácticas con los Estados miembros sobre la aplicación de la legislación de la Unión, incluido el funcionamiento del procedimiento de EU Pilot, en los foros dedicados a ello. La Comisión publica información sobre EU Pilot de manera agregada en el informe anual sobre el control de la aplicación de la legislación de la UE [COM(2015)329]. Si la Comisión publicara información específica sobre un procedimiento de EU Pilot, tendría que respetar las obligaciones de confidencialidad respecto a los Estados miembros, que deben considerarse caso por caso. La práctica de la Comisión de tramitar las investigaciones de EU Pilot en curso de manera confidencial ya ha sido confirmada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) [sentencia de *Petrie* (asunto T-191/99), sentencia de *Spirlea* (asunto T 306/12), *ClientEarth/Comisión*, asuntos T-424/14 y T-425/14]. Estas sentencias se dictaron en relación con las solicitudes de acceso a la documentación realizadas por terceras partes externas. A la luz de lo anterior, la Comisión considera que su actual política de difusión consigue el equilibrio adecuado entre la necesidad de fomentar las buenas prácticas sobre la aplicación de la legislación de la UE y el respeto de la confidencialidad respecto a los Estados miembros. La Comisión tiene el compromiso de difundir la información agregada sobre el procedimiento de EU Pilot.

VII Tercer guion

La Comisión considera que el objetivo del procedimiento de infracción es poner fin a una violación de la legislación de la UE y garantizar el cumplimiento en la etapa más temprana posible. Está comprometida a limitar, en la medida de lo posible, el plazo necesario para alcanzar este objetivo. La manera más efectiva de lograrlo, no obstante, no está siempre vinculada a la rapidez de un procedimiento de infracción, puesto que en ocasiones seguir adelante con un procedimiento de infracción sin tener en cuenta las situaciones contingentes puede tener resultados contraproducentes.

VII Cuarto guion

El hecho de que algunos asuntos no hayan sido remitidos al Tribunal de Justicia no significa necesariamente que la Comisión no haya sido activa en la persecución de las infracciones sino que se ha hecho efectivo el cumplimiento antes de su remisión. La finalidad del procedimiento de infracción es garantizar el cumplimiento en la fase más temprana posible. En este sentido, la herramienta EU Pilot es un instrumento eficaz para la resolución de cuestiones antes de iniciar un procedimiento formal de infracción y, en último caso, remitir el asunto al Tribunal de Justicia si es preciso. Tras la introducción del mecanismo de EU Pilot, el número de procedimientos de infracción y, por tanto, de remisiones al Tribunal de Justicia se ha reducido de manera drástica en general. Tal como se indica en la respuesta, esta afirmación es válida para el procedimiento de infracción en su conjunto.

VIII Primer guion

La Comisión está ayudando a los Estados miembros en la aplicación de la legislación de la Unión utilizando un amplio abanico de instrumentos para fomentar el cumplimiento (planes de aplicación de iniciativas legislativas importantes, redes, directrices y reuniones de comités de expertos). El paquete de medidas para mejorar el marco reglamentario adoptado en mayo de 2015 confirmó el apoyo de la Comisión a los Estados miembros en sus esfuerzos de aplicación (Directrices para mejorar el marco reglamentario, páginas 33 a 35). En este sentido, todas las propuestas de directivas importantes están acompañadas de planes de aplicación que describen los retos de la misma y las medidas de apoyo pertinentes adoptadas por la Comisión.

El manual de aplicación de la Directiva de servicios estuvo disponible siete meses después de la adopción de la Directiva y 29 meses antes de la fecha límite de la transposición. Tuvieron lugar numerosos debates y consultas con los Estados miembros antes de la publicación del manual, y el contenido, por tanto, era bien conocido por los Estados miembros de antemano. La publicación del manual sin las consultas adecuadas hubiera supuesto un problema mayor que el retraso en su publicación.

VIII Segundo guion

De acuerdo con la nueva agenda para mejorar el marco reglamentario, la Comisión está reforzando su enfoque en relación con la evaluación de impacto y las evaluaciones generales, a fin de mejorar la base empírica que subyace a todas las propuestas legislativas, sin perjuicio de las decisiones políticas. La Comisión abrió su proceso de elaboración de la política para promover el escrutinio público y fomentar las contribuciones, con un portal web en el que puede hacerse un seguimiento de las iniciativas y de las nuevas consultas públicas cuando la Comisión está evaluando las políticas existentes o valorando posibles nuevas propuestas.

VIII Cuarto guion

En la Estrategia para el Mercado Único en relación con los bienes y servicios publicada por la Comisión el 28 de octubre de 2015 se anunciaron varias medidas con el fin de mejorar la aplicación de la Directiva de servicios, incluida la reforma del procedimiento de notificación. La Comisión está considerando varias opciones legislativas, incluidos elementos como un período de *statu quo* y el acceso de las partes interesadas a las notificaciones para garantizar una mayor transparencia. En la Estrategia para el Mercado Único se indica que no está en funcionamiento todavía un sitio web a disposición del público en el que se facilite información. Hay prevista una propuesta en este sentido para 2016.

VIII Quinto guion

En la Estrategia para el Mercado Único se anuncia dicha revisión de la legislación en materia de protección de los consumidores, y también de la legislación que proporciona un marco más específico que va más allá del artículo 20 de la Directiva de servicios.

Introducción

11

La Comisión constata que la Dirección General Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes se constituyó a partir de la fusión de las anteriores DG Mercado Interior y Servicios y DG Empresa e Industria.

Observaciones

14

La Comisión identificó los ámbitos en los que la Directiva no había sido aplicada y adoptó las medidas adecuadas, por ejemplo, la política de tolerancia cero y la apertura de asuntos relativos a la forma jurídica, a la estructura accionarial y a las tarifas. Los Estados miembros tienen la responsabilidad de identificar los límites y los obstáculos en su territorio.

La Comisión ha considerado útil aplicar de modo sistemático el mecanismo EU Pilot como una manera efectiva de evitar los prolongados procedimientos judiciales y de garantizar el cumplimiento por parte de los Estados miembros de forma rápida.

Algunas disposiciones importantes de la Directiva requieren que el Estado miembro realice una evaluación de la proporcionalidad caso por caso, y la Comisión debe tener este elemento en consideración y tratar de no ir más allá del ámbito de aplicación de la Directiva de servicios.

15

En cuanto al impacto económico de la Directiva de servicios, el estudio de 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) se basó en una evaluación de los obstáculos en el sector de los servicios en dos momentos temporales: antes de la introducción de la Directiva y después de su introducción (finales de 2011).

La Comisión ha llevado a cabo una actualización de este estudio para incorporar las reformas nacionales efectuadas entre 2012 y 2014 (disponible en este enlace: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Además, también se han realizado recientemente evaluaciones más exhaustivas sobre los obstáculos que persisten y sobre el potencial económico de suprimirlos en los sectores prioritarios de los servicios empresariales y del comercio minorista. Estas evaluaciones se publicaron en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión ante la Estrategia para el Mercado Único (véase la sección 2.3 y 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

17

El manual de aplicación de la Directiva de servicios estuvo disponible siete meses después de la adopción de la Directiva y 29 meses antes de la fecha límite de la transposición. Tuvieron lugar numerosos debates y consultas con los Estados miembros antes de la publicación del manual, y el contenido, por tanto, era bien conocido por los Estados miembros de antemano. La publicación del manual sin las consultas adecuadas hubiera supuesto un problema mayor que el breve retraso en su publicación.

Respuestas de la Comisión

28

La Comisión considera que debe hacerse más para mejorar la ambiciosa aplicación de la Directiva de servicios. En 2015, los servicios de la Comisión llevaron a cabo un análisis de seguimiento de la evaluación de 2012, examinando los avances logrados durante el período 2012-2014. Dicho análisis concluyó que las medidas adoptadas en este período solo añadirán un 0,1 % adicional al PIB de la UE (del potencial 1,8 % del PIB que se identificó en el estudio de 2012).

La Comisión considera que deberán adoptarse medidas adicionales para reducir aún más los límites relativos a la forma jurídica, como resulta evidente, por ejemplo, a partir de las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo y de las medidas recientes de la Comisión encaminadas a la eliminación de dichos límites en varios Estados miembros.

29

La Comisión estableció sus prioridades en la Comunicación sobre la implementación de la Directiva de servicios de 2012². En su Comunicación, la Comisión explica que está haciendo hincapié en la ejecución, pero que este no es el único ámbito de acción. La Comisión ha identificado también sectores prioritarios y ha adoptado medidas para los próximos años, incluido un Plan de acción para el comercio minorista, la reforma de la Directiva sobre cualificaciones profesionales y una evaluación *inter pares* sobre los requisitos relativos a la forma jurídica y a la estructura accionarial. Este conjunto de actuaciones ha sido acogido con satisfacción por el Consejo Europeo en sus conclusiones de 23 de octubre de 2013. Los Estados miembros, tal como subrayó el Consejo Europeo, tienen un papel central que desempeñar en la aplicación de la Directiva de servicios.

En el verano de 2012, la Comisión se puso en contacto con los Estados miembros para averiguar de qué manera tienen intención de poner fin a las infracciones obvias (política de tolerancia cero).

36

Los controles de eficacia no tenían el objetivo de identificar los obstáculos incompatibles con la Directiva de servicios. A raíz de los controles de eficacia, se modificaron la Directiva sobre cualificaciones profesionales en 2013 [véase la propuesta inicial COM (2011) 883 fin., sección 4.11] y la Comunicación de la Comisión de 2011 [COM (2011) 20, sección 4.2], y las enmiendas a la Directiva sobre viajes combinados están siendo acordadas en 2015 [véase la propuesta inicial de la Comisión COM (2013), 512, sección 1.4, de la propuesta].

37

En 2012 se publicó una evaluación pormenorizada de las reformas aplicadas por los Estados miembros desde la introducción de la Directiva de servicios hasta finales de 2011 y su potencial impacto económico.

Este estudio (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) ofrece una explicación exhaustiva de los datos económicos utilizados para llevar a cabo la evaluación, así como sus fuentes (véanse las páginas 19-20 y 67-68). Es posible que algunos de los datos en relación con uno o más Estados miembros falten o no estén disponibles. No obstante, este es un problema muy común en cualquier tipo de estudio económico o análisis econométrico.

38

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 15.

² http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

39

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 37 y 38.

40

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 37 a 39.

Respuesta conjunta a los apartados 41 y 42

La Comisión ha puesto en marcha una iniciativa cuyo objetivo es tratar de obtener una presentación más completa y puntual de los datos de la contabilidad nacional publicados por Eurostat. No obstante, existen otros tipos de datos estadísticos diversos sobre los sectores de servicios (incluidas, por ejemplo, las estadísticas estructurales de las empresas de Eurostat), que permiten un análisis exhaustivo de los mercados de servicios.

43

En cuanto a los servicios de información o los mecanismos de cooperación, la Directiva de servicios solo preveía las ventanillas únicas. Por lo que se refiere al uso del Sistema del Información del Mercado Interior (IMI), más de 6 000 autoridades competentes están registradas en el sistema en relación con el ámbito de los servicios. El número de intercambios de información entre las autoridades es todavía relativamente bajo porque los Estados miembros subestiman el potencial del sistema (debido también a la falta de sensibilización sobre las obligaciones legales derivadas de la Directiva de servicios, especialmente a escala local).

La Red de Centros Europeos del Consumidor no ha sido creada para los fines de la Directiva de servicios. Se dedica a una amplia gama de actividades. Una de sus principales funciones es promover los derechos de los consumidores en un contexto transfronterizo. Los Centros Europeos del Consumidor también participan, tanto como lo permiten sus recursos, en el fomento de los derechos del consumidor en el marco de la Directiva de servicios.

46

El establecimiento de las ventanillas únicas y la garantía de su funcionamiento adecuado es responsabilidad de los Estados miembros. La Comisión ha facilitado ayuda a lo largo de este proceso mediante dos grupos de expertos:

- El grupo de expertos de EUGO, que ha proporcionado una plataforma para el intercambio de las mejores prácticas y para la organización de un ejercicio de evaluación comparativa que facilita a los Estados miembros información de retorno sobre sus resultados y las mejoras necesarias (organizado anualmente mediante estudios comparativos o ensayos con usuarios).
- El grupo de expertos en procedimientos electrónicos, que se estableció para debatir cuestiones relacionadas con la interoperabilidad de los procedimientos electrónicos y de las herramientas específicas proporcionadas por la Comisión para facilitar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en virtud del artículo 8 de la Directiva de servicios. Este subgrupo técnico ya no existe en la actualidad. Las cuestiones pertinentes en relación con los procedimientos electrónicos se abordan ahora en el marco del Reglamento (UE) n.º 910/2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior.

47

El Cuadro de Indicadores del Mercado Único ofrece la oportunidad de informar sobre los resultados de las ventanillas únicas anualmente. Esto se ha hecho basándose en los estudios externos a los que hace referencia el Tribunal, y también a partir de los ensayos con usuarios que la Comisión ha venido realizando junto con los Estados miembros. Los ensayos con usuarios efectuados en común con los Estados miembros tuvieron lugar en 2011, 2013 y 2015. En 2013 la Comisión también implicó a las empresas (a través de la Red Enterprise Europe, *Eurochambers* y *Business Europe*) en la realización de los ensayos. No tuvieron continuación en 2015, ya que el contratista externo llevó a cabo ensayos con empresas como parte del estudio.

51

La Comisión continuará apoyando a los Estados miembros mediante la facilitación de orientaciones y la formulación de recomendaciones basadas en las mejores prácticas.

52

Tras el reciente estudio sobre las ventanillas únicas, la Comisión ha decidido incoar diez procedimientos de EU Pilot en relación con diez Estados miembros. Las investigaciones están en curso actualmente (diciembre de 2015).

54

La red de expertos de EUGO ha sido creada para coordinar las medidas de las autoridades responsables de las ventanillas únicas que contribuyen a la sensibilización entre los empresarios y las empresas sobre cómo conseguir información pormenorizada relativa a las actividades comerciales en el extranjero y cómo cumplimentar los trámites administrativos referentes al establecimiento de una empresa o a la prestación de servicios transfronterizos.

55

La Comisión ha estado trabajando para aumentar el acceso a las ventanillas únicas, por ejemplo, mediante una mejor señalización en el sitio web Tu Europa — Empresas. En el marco del programa COSME, la Comisión ha propuesto la financiación de proyectos transfronterizos de sensibilización sobre las ventanillas únicas, en particular centrándose en las actividades en línea.

60

La claridad y la calidad de las notificaciones enviadas a través del IMI, y en particular de la evaluación de la proporcionalidad de la normativa nacional exigida en virtud de la Directiva de servicios, dependen del Estado miembro que las notifica. Con el fin de facilitar la evaluación de las notificaciones, la Comisión proporciona una traducción al inglés a todos los Estados miembros y la pone a su disposición en el sistema IMI.

Cabe destacar que, puesto que no existe obligación alguna de notificar los proyectos de medidas en el marco de la Directiva de servicios, en la mayoría de los casos las medidas notificadas ya han sido adoptadas. En este contexto, la única herramienta eficaz de la Comisión para abordar estas medidas es un procedimiento de infracción, si bien la acción de la Comisión sería más eficaz en la fase de proyecto. En el marco de la Estrategia para el Mercado Único la Comisión anunció una iniciativa legislativa para abordar estas cuestiones.

61

La Comisión es consciente de diversos requisitos que deberían haber sido notificados por los Estados miembros pero no lo han sido. A diferencia del sistema establecido en el marco de la Directiva sobre la transparencia (antes 98/34/CE, ahora 2015/1535/UE) completada por la jurisprudencia del TJUE (asunto C-194/94 *CIA Security*), en el que, en ausencia de notificación, las medidas nacionales son inaplicables, las sanciones de este tipo no existen en virtud de la Directiva de servicios. La Comisión está considerando la introducción, en el marco de su acción legislativa, de conformidad con la Estrategia para el Mercado Único, una disposición con arreglo a la cual la ausencia de notificación anule el requisito impuesto, lo que deberá animar a los Estados miembros a efectuar la notificación.

62

Aunque la Directiva de servicios y la Directiva sobre la transparencia establecen ambas la obligación de notificar los nuevos requisitos impuestos, la Directiva de servicios no contiene obligación alguna de notificar proyectos de medidas y no incluye ningún período de *statu quo*, limitando gravemente la posibilidad de que la Comisión intervenga. Las cifras muestran que la gran mayoría de las medidas notificadas ya han sido adoptadas por los Estados miembros. Además, las notificaciones en el marco de la Directiva de servicios no son transparentes para las partes interesadas y la comunidad empresarial en general y, por tanto, estas no tienen la posibilidad de reaccionar ante el proyecto de medida. Con el fin de mejorar el procedimiento de notificación en relación con los servicios, la Comisión está considerando varias opciones legislativas, incluidos elementos como un período de *statu quo* y el acceso de las partes interesadas a las notificaciones para garantizar una mayor transparencia. La facilitación de información en un sitio web a disposición del público puede considerarse una herramienta para conseguir esta transparencia.

66

Determinados Centros Europeos del Consumidor (CEC) acogen un punto de contacto de la Directiva de servicios, pero las actividades de estos puntos de contacto son independientes de las actividades de dichos CEC, que son estructuras cofinanciadas por la Comisión Europea y los Estados miembros para ayudar a los consumidores con las cuestiones relativas a las compras transfronterizas.

67

Se han publicado folletos a escala de la UE para garantizar que los consumidores estén mejor informados, entre otros «*Buying services everywhere in the EU*» (La adquisición de servicios en cualquier parte de la UE)³, que proporcionan indicaciones claras a los consumidores sobre sus derechos. No obstante, los principales esfuerzos de sensibilización deben tener lugar a escala nacional, a fin de tener en cuenta las necesidades de comunicación específicas de los ciudadanos en los diversos Estados miembros.

Las 222 reclamaciones relativas al artículo 20 de las que han informado los Centros Europeos del Consumidor representan solo un subgrupo de todas las reclamaciones efectuadas por los consumidores, ya que no todas ellas llegan a los CEC sino que pueden presentarse ante las autoridades nacionales, las asociaciones de consumidores o la Comisión (por ejemplo, se han realizado alrededor de 1 000 reclamaciones ante Tu Europa — Asesoramiento y *Europe Direct*).

75

Las orientaciones de 2012 de la Comisión no han sido eficaces para proporcionar seguridad jurídica a comerciantes y consumidores y para aclarar las disposiciones del artículo 20, apartado 2. Por tanto, es necesario tomar medidas adicionales para que estos principios cobren efecto y elaborar normas concretas contra la discriminación por motivos de nacionalidad o lugar de residencia de los participantes en el mercado. En la Estrategia para el Mercado Único, la Comisión anunció que adoptará medidas legislativas para luchar contra el diferente tratamiento injustificado de clientes por motivos de residencia o nacionalidad en términos de acceso, precios u otras condiciones de venta. Esto comprende la identificación y la prohibición de formas específicas de discriminación por motivos de residencia no basadas en factores objetivos y verificables.

76

Los «barridos» se llevan a cabo en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 2006/2004 sobre cooperación en materia de protección de los consumidores, que contiene un anexo donde se enumeran las leyes sustantivas en cuestión. La Directiva de servicios no está incluida en la actualidad en este anexo y, por tanto, no pueden realizarse «barridos» para verificar el cumplimiento por parte de las empresas de las disposiciones de la Directiva (a saber, el artículo 20) pertinentes para los consumidores. En el marco de la Estrategia para el Mercado Único, el propósito es añadir el artículo 20 al anexo del Reglamento (CE) n.º 2006/2004. Esto significaría que dicho artículo quedaría sujeto a todas las disposiciones del Reglamento: no solo las disposiciones sobre «barridos» (artículo 9) sino también las disposiciones generales como las solicitudes de asistencia mutua (artículos 6, 7 y 8).

3 <http://bookshop.europa.eu/en/buying-services-everywhere-in-the-eu-pbKM0414646/?CatalogCategoryID=X0gKABstUGQAAAEjwZAY4e5L>

77

La evaluación externa recomienda, en efecto, la ampliación del alcance de los «barridos», puesto que estos son eficaces instrumentos de ejecución. Esto se tiene en cuenta en la revisión del Reglamento (CE) n.º 2006/2004, ya que una de las medidas que serán propuestas es el aumento de la eficacia de las acciones coordinadas (de conformidad con el artículo 9 del Reglamento) tales como los «barridos». La evaluación externa hizo una clara distinción entre el marco actual sobre cooperación en materia de protección de los consumidores y los objetivos que deben alcanzarse para fortalecer sus mecanismos de cooperación *per se* y, por otra parte, el ámbito de aplicación de su anexo. Como en la actualidad no se incluye ninguna disposición de la Directiva de servicios en el anexo del Reglamento sobre cooperación en materia de protección de los consumidores, no existe ninguna recomendación específica relativa a los «barridos» en relación con la Directiva de servicios.

En cuanto al ámbito de aplicación del anexo, la evaluación externa no recomienda tener en cuenta la totalidad de la Directiva de servicios por los motivos a los que hace referencia el Tribunal, extraídos del informe de evaluación externa. No obstante, a la hora de preparar la revisión del Reglamento sobre cooperación en materia de protección de los consumidores se ha tenido en cuenta la valoración que se hizo en la evaluación externa sobre la importante dimensión transfronteriza de la Directiva, y la Comisión tiene la intención de proponer la inclusión del artículo 20 únicamente (tal como se explica en la respuesta de la Comisión al apartado 76).

82

Las cuestiones de aplicación relacionadas con la Directiva de servicios son con frecuencia problemas estructurales vinculados a la normativa y no a una conducta administrativa irregular. Una vez dicho esto, en la Estrategia para el Mercado Único se prevé que SOLVIT se refuerce a fin de que tenga capacidad para tratar más problemas estructurales y cuestiones que no necesariamente tengan una dimensión transfronteriza.

83

La Comisión respalda el funcionamiento de SOLVIT y presta ayuda mediante:

- a) la organización de sesiones periódicas de formación y actos orientados a la red en colaboración con los centros SOLVIT nacionales;
- b) la redacción y actualización del manual de tramitación de asuntos de SOLVIT en colaboración con los centros SOLVIT nacionales;
- c) la asistencia en la tramitación de asuntos a petición de los centros SOLVIT. En los asuntos complejos tal asistencia puede incluir asesoramiento jurídico informal;
- d) la gestión y el mantenimiento de la base de datos SOLVIT y de una interfaz pública, y la provisión de formación específica y materiales a fin de facilitar su utilización por los centros SOLVIT;
- e) el control de la calidad y la eficacia de los centros SOLVIT y el seguimiento de los asuntos de los que estos se ocupan;
- f) la garantía de una buena coordinación de la tramitación de las reclamaciones y de SOLVIT;
- g) la información a los centros SOLVIT, a petición de estos, sobre el curso dado por la Comisión a los asuntos no resueltos, cuando se haya presentado una reclamación ante la Comisión.

89

EU Pilot es, ante todo, una herramienta para lograr que los Estados miembros den cumplimiento a sus obligaciones y evitar así la incoación del procedimiento de infracción. Esto requiere un análisis exhaustivo y un diálogo continuo.

90

El plazo desde el registro de la primera reclamación es de 16,6 meses. Así pues, la duración de un caso en el procedimiento de EU Pilot es, de media, 11 meses.

Recuadro 4 — Ejemplos de retrasos en el procedimiento de EU Pilot

La Comisión inició un procedimiento de EU Pilot en noviembre de 2012 y envió un escrito de requerimiento (el primer paso del procedimiento de infracción) en octubre de 2013. En sentido estricto, la fase del procedimiento de EU Pilot tuvo una duración solamente de 11 meses.

El tercer asunto se inició en marzo de 2012 y se cerró en mayo de 2013 para su tramitación posterior en el marco de un procedimiento de infracción. La solicitud de la Comisión de información adicional en febrero de 2013 es el motivo del ligero retraso en la terminación del procedimiento de EU Pilot.

93

EU Pilot es un sistema a través del cual la Comisión y los Estados miembros debaten, en una etapa temprana, las posibles violaciones de la legislación de la UE. Se trata de una fase de diálogo, informal pero estructurada, entre la Comisión y el Estado miembro individual afectado, cuyo objetivo es encontrar soluciones de manera rápida y evitar el recurso a procedimientos formales de infracción. Si este diálogo bilateral produce un resultado satisfactorio, el asunto de EU Pilot se cierra. Si, por el contrario, se ha detectado una posible violación de la legislación de la UE pero no se ha podido encontrar una solución en esta fase temprana, la Comisión puede iniciar un procedimiento de infracción (enviando al Estado miembro un escrito de requerimiento). Este diálogo se rige por la confidencialidad. La Comisión no revela si un asunto de EU Pilot sobre un tema particular está o estuvo pendiente en relación con un Estado miembro concreto. La Comisión intercambia buenas prácticas con los Estados miembros sobre la aplicación de la legislación de la Unión, incluido el funcionamiento del procedimiento de EU Pilot, en los foros dedicados a ello. La Comisión publica información sobre los casos de infracción, es decir, cuando abre un procedimiento formal de violación de la legislación de la UE enviando un escrito de requerimiento. Una vez incoado el procedimiento de infracción y enviado el escrito de requerimiento, la Comisión publica el título y número del asunto (http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=es). Lo mismo es aplicable a la fase de dictamen motivado, en la que se publica también una breve nota de prensa. En la fase de remisión al Tribunal de Justicia, la Comisión publica un comunicado de prensa más detallado. La Comisión publica información sobre el procedimiento de EU Pilot de forma agregada en el informe anual sobre el control de la aplicación de la legislación de la UE [COM(2015)329]. Si la Comisión publicara información específica sobre un asunto de EU Pilot, contravendría las obligaciones de confidencialidad respecto a los Estados miembros en el contexto previo al procedimiento de infracción (lo que puede socavar la confianza de las autoridades nacionales en estos y otros casos). La práctica de la Comisión de tramitar las investigaciones de EU Pilot en curso de manera confidencial ha sido confirmada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) [sentencia Petrie (asunto T-191/99), sentencia Spirlea (asunto T 306/12), ClientEarth/Comisión, T-424/14 y T-425/14].

A la luz de lo anterior, la Comisión considera que su actual política de difusión consigue el equilibrio adecuado entre la necesidad de fomentar las mejores prácticas sobre la aplicación de la legislación de la UE y su relación de confidencialidad con los Estados miembros. La Comisión tiene el compromiso de reflexionar sobre la mejor manera de difundir la información agregada relativa al procedimiento de EU Pilot.

97

En la primera mitad de 2015 la Comisión ha abierto varios expedientes de infracción sobre asuntos en los que debía evaluarse la proporcionalidad de una medida nacional. Por ejemplo, la Comisión ha incoado ocho procedimientos de infracción sobre los requisitos relativos a la forma jurídica y a la estructura accionarial, o sobre tarifas (que son obligaciones condicionales previstas en el artículo 15 de la Directiva de servicios). También se han iniciado una serie de asuntos en materia de límites cuantitativos o territoriales (artículo 15 de la Directiva de servicios) y sobre la base del artículo 20, apartado 2 (acceso no discriminatorio a los servicios). En la segunda mitad de 2015 se han abierto también diez procedimientos de EU Pilot sobre el incumplimiento del artículo 8 de la Directiva de servicios relativo a las ventanillas únicas, en los que se requiere, asimismo, una evaluación de la proporcionalidad. Cuando la Comisión lleva a un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia, corresponde a la Comisión aportar las pruebas necesarias que demuestren la infracción de la legislación de la UE y que ofrezcan a los Estados miembros la oportunidad de presentar sus argumentos antes de cualquier acción judicial. Si la Comisión no presenta dichas pruebas, el Tribunal de Justicia está facultado para pronunciarse contra la Comisión no admitiendo a trámite el procedimiento o declarándolo infundado.

98

La política de tolerancia cero fue concebida inmediatamente después del proceso de evaluación recíproca como una política para abordar las obligaciones incondicionales, es decir, las obligaciones no dependientes de un análisis de la proporcionalidad. Al comienzo de la aplicación de la Directiva de servicios, dichas obligaciones se consideraron una prioridad para la Comisión. No obstante, tal como indica la Comisión en su respuesta al apartado 97, la Comisión ha incoado posteriormente procedimientos de infracción en relación con requisitos injustificados.

99

La Comisión ha incoado mucho más de nueve procedimientos por falta de conformidad de la legislación nacional y ha abierto nueve expedientes por infracción basados en la política de tolerancia cero, lo que significa que en relación con una selección de medidas incluidas en la Directiva de servicios —que la Comisión identifica como obligaciones incondicionales— los Estados miembros no deberán tener casos de infracción por falta de conformidad de la legislación nacional. La «política de tolerancia cero», por tanto, se cumple cuando no existen procedimientos de infracción contra los Estados miembros. Aunque se han incoado nueve procedimientos de infracción, la Comisión ha iniciado alrededor de 40 investigaciones. Los nueve procedimientos de infracción, por tanto, pueden considerarse un buen resultado, puesto que el resto ha sido resuelto en las fases previas de la investigación. Es necesario tener en cuenta que la Comisión fundamentó sus expedientes relativos a la política de tolerancia cero en el informe sobre los obstáculos nacionales en el que se basa el paquete de aplicación de 2012. Tras el examen de este informe, la Comisión identificó las obligaciones incondicionales que no cumplían los Estados miembros. Las 40 investigaciones abiertas son el resultados de dicho análisis.

100

La Comisión confirma que 18 meses ha sido el objetivo de plazo de un procedimiento de infracción y que la duración media de los asuntos relativos a la Directiva de servicios era de 19,6 meses. Dichos asuntos comprenden algunos muy delicados desde un punto de vista político. La duración de los asuntos relativos a la Directiva de servicios se encuentra por debajo de la duración media de los asuntos relativos a otras directivas sobre el mercado interior.

101

Tal como la Comisión explicó en su respuesta al apartado 99, los denominados asuntos «por falta de conformidad» son procedimientos basados en la política de tolerancia cero incoados de oficio por la Comisión.

104

La duración de los procedimientos de infracción relacionados con la Directiva de servicios se encuentra por debajo de la media. Además, la Comisión considera que los cambios legislativos en los Estados miembros no son solo la consecuencia de la incoación de procedimientos de infracción: desde la introducción del mecanismo de EU Pilot muchos asuntos han sido resueltos antes de la incoación de procedimientos de infracción. El éxito de EU Pilot es el motivo de la reducción del número de procedimientos de infracción y remisiones posteriores al Tribunal de Justicia. En cuanto a la documentación disponible, las decisiones adoptadas por la Comisión sobre los procedimientos de infracción están a disposición del público en el sitio web de la Comisión. Asimismo, el Informe Anual de la Comisión sobre el control de la aplicación de la legislación de la Unión ofrece una visión global completa de los procedimientos de infracción tramitados por la Comisión en el año anterior. Tal como ha reconocido el Tribunal de Justicia, el clima de confianza mutua entre la Comisión y el Estado miembro afectado deberá preservarse cuando dichos procedimientos se encuentren en curso. Esta política también se aplica en el contexto de las solicitudes de acceso a la documentación [véase el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos]. No obstante, en consonancia con dicha jurisprudencia, tan pronto como la investigación se cierra, y en la medida en que no esté vinculada a otras investigaciones en curso, la Comisión ya no aplica dicha presunción general y examina cada solicitud con vistas a conceder el más amplio acceso posible, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

Recuadro 6 — Procedimiento de infracción remitido al Tribunal de Justicia

Tal como se indicó en el Informe Anual sobre el control de la aplicación de la legislación de la UE (2014)⁴, puede establecerse una relación entre la disminución general del número de procedimientos de infracción y el considerable aumento de las decisiones prejudiciales en virtud del artículo 267 del TFUE desde 2010. El Tribunal de Justicia ha abordado las cuestiones de la conformidad de las leyes nacionales con la legislación de la UE en alrededor de la mitad de sus sentencias, en virtud del artículo 267 del TFUE, desde 2010 y ha detectado falta de conformidad en numerosos casos. Aunque las decisiones prejudiciales son diferentes de las sentencias por infracción, ofrecen a la Comisión una oportunidad adicional de garantizar de manera más sistemática que se ponga fin a las violaciones del Derecho de la Unión derivadas de la legislación nacional o de su aplicación.

El Abogado General emitió su dictamen en septiembre de 2015.

107

La estrategia de ejecución en el ámbito cubierto por la Directiva de servicios se basa en diferentes instrumentos: infracciones, responsabilidad social de las empresas (RSE) y diálogo con los Estados miembros. La Comisión debe considerar todos estos diversos instrumentos a la hora de emprender acciones. Desde 2007 la Comisión ha establecido las prioridades de dichos instrumentos mediante medidas de ejecución y ha establecido sus propias prioridades en la Comunicación de 2012. Estas prioridades se han perseguido teniendo en cuenta, por supuesto, las obligaciones de la Comisión en calidad de guardiana del Tratado. En el marco de la Estrategia para el Mercado Único se seguirá desarrollando una política basada en las prioridades de manera más exhaustiva.

108

La responsabilidad social de las empresas (RSE) en el marco del proceso del Semestre Europeo hace referencia a cuestiones y problemas que han sido analizados y debatidos entre los Estados miembros y la Comisión, así como en el ámbito del Consejo. Esto da lugar, por tanto, a una mayor responsabilización política. Los procedimientos de infracción también pueden tener repercusiones políticas.

110

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 108.

⁴ COM(2015) 329 final.

Conclusiones y recomendaciones

111

La Comisión inicia acciones legales cuando es preciso. La Comisión ha identificado sus sectores prioritarios y ha adoptado medidas respecto a ellos.

Gran parte de la Directiva se basa en que los Estados miembros realicen una evaluación de la proporcionalidad caso por caso, y la Comisión debe tener esto en consideración (por ejemplo, el artículo 15 y el artículo 39 exigen que los Estados miembros evalúen determinados requisitos). Por tanto, las acciones legales no se deciden por el nivel de confianza sino por su base jurídica. La duración de un procedimiento judicial nunca ha sido un elemento disuasorio para la apertura de expedientes de infracción. En relación con las obligaciones incondicionales contenidas en la Directiva, la Comisión ha actuado con prontitud iniciando un número considerable de investigaciones de oficio. De la media de 80 procedimientos de EU Pilot anuales, la Comisión abre más de 30 expedientes por iniciativa propia.

112

El manual de aplicación de la Directiva de servicios estuvo disponible siete meses después de la adopción de la Directiva y 29 meses antes de la fecha límite de la transposición. Tuvieron lugar numerosos debates y consultas con los Estados miembros antes de la publicación del manual, y el contenido, por tanto, era bien conocido por los Estados miembros de antemano. La publicación del manual sin las consultas adecuadas hubiera supuesto un problema mayor que el breve retraso en su publicación.

Recomendación 1

La Comisión acepta esta recomendación. El paquete de medidas para mejorar el marco reglamentario adoptado el 19 de mayo de 2015 estableció un marco general para simplificar las leyes de la UE y hacerlas más eficaces. La Comisión está ayudando a los Estados miembros en la aplicación de la legislación de la Unión utilizando un amplio abanico de instrumentos para fomentar el cumplimiento (planes de aplicación de iniciativas legislativas importantes, redes, directrices y reuniones de comités de expertos). La Comisión considera que la elaboración de orientaciones no deberá interferir en el proceso político conducente a un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre nueva legislación.

113

La Comisión estableció sus prioridades en la Comunicación sobre la implementación de la Directiva de servicios de 2012⁵. En su Comunicación, la Comisión explica que está haciendo hincapié en la ejecución, pero que este no es el único ámbito de acción. La Comisión ha identificado también sectores prioritarios y ha adoptado medidas para los próximos años, incluido un Plan de acción para el comercio minorista, la reforma de la Directiva sobre cualificaciones profesionales y una evaluación *inter pares* sobre los requisitos relativos a la forma jurídica y a la estructura accionarial. Este conjunto de actuaciones ha sido acogido con satisfacción por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de 23 de octubre de 2013. Los Estados miembros, tal como subrayó el Consejo Europeo, tienen que desempeñar también su papel en la aplicación de la Directiva de servicios.

Los controles de eficacia no tenían el objetivo de identificar obstáculos incompatibles con la Directiva de servicios. Por el contrario, se centran en posibles incoherencias entre los diferentes actos legislativos de la UE, a fin de evitar discrepancias entre ellos. A raíz de los controles de eficacia, se modificaron la Directiva sobre cualificaciones profesionales en 2013 [véase la propuesta inicial COM (2011) 883 fin., sección 4.11] y la Comunicación de la Comisión de 2011 [COM (2011) 20, sección 4.2], y las enmiendas a la Directiva sobre viajes combinados están siendo acordadas en 2015 [véase la propuesta inicial de la Comisión COM (2013), 512, sección 1.4, de la propuesta].

5 http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

Recomendación 2

La Comisión acepta esta recomendación. La Comisión ha identificado sus prioridades en la Comunicación de 2012 y ha actuado a partir de estas. En su Comunicación de junio de 2012, hizo un llamamiento a los Estados miembros para que iniciaran reformas nacionales más ambiciosas en el ámbito de los servicios. Respaldó esta petición formulando recomendaciones específicas por país en el contexto del Semestre Europeo.

114

El estudio de 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) se basó en una evaluación de los obstáculos en el sector de los servicios en dos momentos temporales: antes de la introducción de la Directiva y después de su introducción (finales de 2011). Los efectos calculados, por tanto, no se basaron en estimaciones teóricas *ex ante* sino en reformas nacionales reales llevadas a cabo. Las elasticidades calculadas para estimar el impacto económico de la supresión de obstáculos se basaron en comparaciones de los datos económicos disponibles en ese momento entre los diferentes países. No obstante, esto no significa que dichas elasticidades sean inexactas o poco fiables.

La Comisión también ha llevado a cabo una actualización de este estudio para incorporar las reformas nacionales efectuadas entre 2012 y 2014 (disponible en este enlace: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Además, también se han realizado recientemente evaluaciones más exhaustivas sobre los obstáculos que persisten y sobre el potencial económico de suprimirlos en los sectores prioritarios de los servicios empresariales y del comercio minorista. Estas evaluaciones se publicaron en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión ante la Estrategia para el Mercado Único (véanse la secciones 2.3 y 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

Recomendación 3

La Comisión acepta esta recomendación. El 19 de mayo de 2015 la Comisión adoptó el paquete de medidas para mejorar el marco reglamentario con el propósito de garantizar la eficacia de las acciones de la Comisión. Este paquete de medidas también contiene directrices sobre cómo realizar evaluaciones de impacto a fin de examinar las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las opciones de acción propuestas. La Comisión sigue dichas directrices.

115

La Comisión continuará apoyando a los Estados miembros mediante la facilitación de orientaciones y la formulación de recomendaciones basadas en las mejores prácticas.

116

La Comisión ha estado trabajando para aumentar el acceso a las ventanillas únicas, por ejemplo, mediante el sitio web Tu Europa — Empresas. En el marco del programa COSME, ha propuesto la financiación de proyectos transfronterizos de sensibilización sobre las ventanillas únicas, en particular centrándose en las actividades en línea.

Recomendación 4

La Comisión acepta esta recomendación. Aunque los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros, la Comisión continuará apoyándoles, mediante la facilitación de orientaciones y la formulación de recomendaciones basadas en las mejores prácticas.

Respuestas de la Comisión

117

La claridad y la calidad de las notificaciones enviadas a través del IMI, y en particular de la evaluación de la proporcionalidad de la normativa nacional exigida en virtud de la Directiva de servicios, dependen del Estado miembro que las notifica. Con el fin de facilitar la evaluación de las notificaciones, la Comisión proporciona una traducción al inglés a todos los Estados miembros y la pone a su disposición en el sistema IMI.

Los servicios de la Comisión evalúan todas las notificaciones presentadas por los Estados miembros en el sistema IMI. Cuando la evaluación de los requisitos nacionales plantea cuestiones relativas a la compatibilidad con la Directiva de servicios, los servicios de la Comisión realizan observaciones al Estado miembro en cuestión a través del IMI.

Cabe destacar que, puesto que no existe obligación alguna de notificar los proyectos de medidas en el marco de la Directiva de servicios, en la mayoría de los casos las medidas notificadas ya han sido adoptadas. En este contexto, la única herramienta eficaz de la Comisión para abordar estas medidas es un procedimiento de infracción, si bien la acción de la Comisión sería más eficiente en la fase de proyecto.

Recomendación 5

La Comisión acepta esta recomendación.

118

En la actualidad, la Comisión carece de medios para hacer un mejor uso del Reglamento sobre cooperación en materia de protección de los consumidores. Este Reglamento debe modificarse formalmente con el fin de que pueda ser utilizado para aplicar el artículo 20 de la Directiva de servicios.

Recomendación 6

La Comisión acepta esta recomendación.

119

EU Pilot es un sistema a través del cual la Comisión y los Estados miembros debaten sobre posibles violaciones de la legislación de la UE relativas a una transposición incorrecta o a una mala aplicación del acervo de la UE. El procedimiento de EU Pilot se cierra en el caso de que los debates con el Estado miembro tengan un resultado satisfactorio o puedan dar lugar a un procedimiento de infracción (mediante el envío al Estado miembro de un escrito de requerimiento) si la Comisión concluye que se está produciendo una violación de la legislación de la UE por parte del Estado miembro. EU Pilot no es una herramienta que ofrezca soluciones en casos individuales sino que aborda cuestiones generales en materia de aplicación de la legislación de la Unión.

Recomendación 7

La Comisión acepta la primera parte de la recomendación. La Comisión tiene el compromiso de limitar, en la medida de lo posible, el tiempo necesario para investigar las supuestas violaciones de la legislación de la UE en el marco del procedimiento de EU Pilot. Por lo que se refiere a la segunda parte de la recomendación, la Comisión no revela si un asunto de EU Pilot sobre un tema particular está pendiente en relación con un Estado miembro concreto. La Comisión intercambia buenas prácticas con los Estados miembros sobre la aplicación de la legislación de la Unión, incluido el funcionamiento del procedimiento de EU Pilot, en los foros dedicados a ello. La Comisión publica información sobre EU Pilot de forma agregada en el Informe Anual sobre el control de la aplicación de la legislación de la UE [COM(2015)329]. Si la Comisión publicara información específica sobre un asunto de EU Pilot, esto sería contrario a las obligaciones de confidencialidad respecto a los Estados miembros en el contexto previo al procedimiento de infracción (lo que puede socavar la confianza de las autoridades nacionales en estos y otros casos). La práctica de la Comisión de tramitar las investigaciones de EU Pilot en curso de manera confidencial ha sido confirmada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) [sentencia Petrie (asunto T-191/99), sentencia Spirlea (asunto T 306/12), ClientEarth/Comisión, asuntos T-424/14 y T-425/14]. Estas sentencias se dictaron en relación con solicitudes de acceso a la documentación.

A la luz de lo anterior, la Comisión considera que su actual política de difusión consigue el equilibrio adecuado entre la necesidad de fomentar las mejores prácticas sobre la aplicación de la legislación de la UE y su relación de confidencialidad con los Estados miembros. La Comisión tiene el compromiso de reflexionar sobre la mejor manera de difundir la información agregada relativa al procedimiento de EU Pilot.

120

La estrategia de ejecución en el ámbito cubierto por la Directiva de servicios se basa en diferentes instrumentos: infracciones, responsabilidad social de las empresas (RSE) y diálogo con los Estados miembros. La Comisión debe considerar todos estos diversos instrumentos a la hora de emprender acciones. Desde 2007 la Comisión ha establecido las prioridades de dichos instrumentos mediante medidas de ejecución y ha establecido sus propias prioridades en la Comunicación de 2012. Estas prioridades se han perseguido teniendo en cuenta, por supuesto, las obligaciones de la Comisión en calidad de guardiana del Tratado.

Recomendación 8

La Comisión acepta esta recomendación. Considera que el objetivo del procedimiento de infracción es poner fin a la violación de la legislación de la UE y garantizar el cumplimiento en la etapa más temprana posible, y está comprometida a limitar, en la medida de lo posible, el tiempo necesario para alcanzar este objetivo. La manera más eficaz de alcanzarlo, no obstante, no está siempre vinculada a la rapidez de un procedimiento de infracción, puesto que, en ocasiones, seguir adelante con un procedimiento de infracción sin tener en cuenta las situaciones contingentes puede tener resultados contraproducentes.

Desde la introducción del mecanismo de EU Pilot el número de procedimientos de infracción y, por tanto, de remisiones al Tribunal de Justicia ha disminuido de manera drástica, debido al hecho de que las soluciones se encuentran con frecuencia en el marco de este sistema. El principal objetivo de la política de la Comisión es convencer a los Estados miembros de que adopten medidas para abordar las cuestiones de cumplimiento.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Todo el mundo reconoce que el mercado de servicios no ha alcanzado su pleno potencial en términos de comercio intraeuropeo. La Directiva de servicios tiene como objetivo reducir los obstáculos jurídicos y administrativos tanto para los proveedores como para los destinatarios de los servicios, pero algunos años después de la fecha límite de aplicación, fijada en 2009, persisten obstáculos injustificados. La fiscalización reveló que la Comisión, si bien ha logrado identificar los problemas en los Estados miembros, no ha cuestionado suficientemente ciertos tipos de obstáculos y que las medidas adoptadas no han tenido resultados con la necesaria rapidez. Los proveedores de los servicios y los consumidores siguen estando frustrados por no disponer del nivel de acceso al mercado interior previsto por la Directiva.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones