



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.07.2002
COM(2002) 441 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

ESTADO DEL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS

**Informe presentado en el marco de la primera fase de la estrategia
para el mercado interior de servicios**

ÍNDICE

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	11
I. LAS FRONTERAS DEL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS	16
A. Las fronteras jurídicas	16
1. Las dificultades relativas al establecimiento de los prestadores de servicios.....	17
2. Las dificultades relativas a la utilización de «inputs» para prestar servicios	24
3. Las dificultades relativas a la promoción de los servicios.....	30
4. Las dificultades relativas a la distribución de los servicios.....	33
5. Las dificultades relativas a la venta de los servicios	39
6. Las dificultades relativas a la postventa de los servicios.....	43
B. <u>Las fronteras no jurídicas</u>	46
1. Las dificultades relativas a la falta de información.....	46
2. Las dificultades de orden cultural y lingüístico	47
II. CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LAS FRONTERAS JURÍDICAS.....	48
A. <u>El carácter evolutivo de las fronteras</u>	49
1. Las prácticas administrativas	49
2. La regionalización de las fronteras.....	50
3. La aplicación de los instrumentos comunitarios	52
4. Las normas colectivas no estatales.....	54
5. El comportamiento de los operadores	54
B. <u>El carácter horizontal de las fronteras</u>	55
1. La aplicación de un régimen único para el establecimiento y la prestación de servicios	55
2. La inseguridad jurídica que rodea a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.....	56
3. La aplicación del mismo tipo de requisitos en ámbitos diferentes.....	57
C. <u>El origen común de las fronteras</u>	57
1. La falta de confianza mutua entre los Estados miembros	57
2. La resistencia a la modernización de los marcos jurídicos nacionales.....	58
3. La protección de los intereses económicos nacionales.....	58

III.	EL IMPACTO DE LAS FRONTERAS	59
A.	<u>Los efectos en cadena sobre el conjunto de la economía y sobre la competitividad europea</u>	<u>59</u>
1.	El papel clave de los servicios en la economía	59
2.	La interdependencia de los servicios.....	62
3.	La demanda de servicios transfronterizos.....	65
4.	Los costes de las fronteras	66
5.	Las pérdidas de crecimiento y de resultados de la economía europea	69
B.	<u>Las víctimas principales</u>	<u>70</u>
1.	Las pequeñas y medianas empresas	70
2.	Los usuarios de los servicios, en particular los consumidores	71
C.	<u>Baja credibilidad del mercado interior de servicios</u>	<u>72</u>
1.	La percepción del mercado interior como un espacio de riesgo	73
2.	Las estrategias del «acuerdo»	74
3.	Las estrategias del «mercado negro».....	74
	Conclusiones.....	75
	ANEXO	79

ADVERTENCIA

El presente informe tiene por objeto presentar las dificultades relativas a las actividades de servicios entre los Estados miembros que han sido percibidas como tales por las partes interesadas en las consultas realizadas por la Comisión y los Estados miembros, o que resultan de denuncias, de preguntas escritas y orales del Parlamento, de peticiones al Parlamento, o de estudios y encuestas. Estas consultas, acompañadas de estudios específicos, se seguirán celebrando para recabar más información, en particular sobre la situación de los consumidores en el mercado interior de los servicios.

El informe no tiene por objeto:

- pronunciarse sobre la compatibilidad de las medidas causantes de las dificultades con el Derecho comunitario, en particular con los principios de libre prestación de servicios y/o libertad de establecimiento, y con el Derecho comunitario derivado. En efecto, estas medidas pueden estar justificadas por objetivos de interés general tales como la protección de la salud, de los consumidores, de los trabajadores o del medio ambiente. El informe no prejuzga la postura que adoptará la Comisión respecto a las denuncias que se están examinando o que se le dirigirán en el futuro. Algunas de las dificultades recopiladas pueden haber sido ya consideradas justificadas por el Tribunal de Justicia o, por el contrario, condenadas por éste. Otras pueden estar cubiertas por instrumentos comunitarios vigentes y derivarse de una aplicación incorrecta de estos últimos, o bien ser objeto de iniciativas de la Comisión destinadas a resolverlas;
- determinar el tipo de medidas que deben adoptarse para solucionar las dificultades, en particular, las necesidades de armonización o adaptación de las normas vigentes o los procedimientos de infracción que sería necesario iniciar contra algunos Estados miembros.

Durante la segunda fase de aplicación de la estrategia para el mercado interior de servicios, la Comisión procederá a una evaluación jurídica y económica, con el fin de determinar las iniciativas que deben proponerse a escala comunitaria para solucionar las dificultades encontradas tanto por los prestadores como por los destinatarios de los servicios. Esta evaluación se efectuará consultando a todos los interesados, incluidas las organizaciones de consumidores.

RESUMEN

El Consejo Europeo de Lisboa adoptó un programa de reformas económicas destinado a convertir a la Unión Europea, de aquí a 2010, en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Un elemento clave de este programa es la realización de un mercado interior de servicios. Con este objetivo, la Comisión ha adoptado una «Estrategia para el mercado interior de servicios» organizada en dos fases. El presente informe, que viene a culminar la primera fase, recoge un inventario lo más completo posible de las fronteras que subsisten en el mercado interior de servicios. El informe analiza también las características comunes de estas fronteras y hace una primera evaluación de su impacto económico.

La consulta a gran escala en la que se basa este informe ha implicado al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones, a los Estados miembros y a las partes interesadas y se ha desarrollado durante el año 2001 y principios de 2002. Este informe servirá de fundamento para las acciones que se llevarán a cabo en 2003 en el marco de la segunda fase. Debido a la interdependencia entre las diferentes actividades de servicios, este informe, de acuerdo con la estrategia para el mercado interior de servicios, adopta un planteamiento horizontal más que sectorial. El informe cubre también una gran variedad de actividades, por ejemplo los servicios de consultoría de empresas, certificación, agencias inmobiliarias, ingeniería, construcción, distribución, turismo, ocio y transporte. Además, puesto que las dificultades que puede encontrar un prestador de servicios en un momento dado de su actividad pueden tener consecuencias negativas sobre el conjunto de la actividad transfronteriza, este informe identifica las dificultades a lo largo de las diferentes etapas de la prestación de un servicio: desde el establecimiento del prestador de servicios y la utilización de los *inputs* necesarios para la prestación del servicio, pasando por la promoción y la distribución del servicio, hasta la venta y la postventa del servicio. El informe cubre todas las dificultades percibidas como obstáculos por los prestadores y usuarios de servicios, pero no se pronuncia en este momento sobre su compatibilidad con el Derecho comunitario, siendo esta cuestión el objeto de la segunda fase de la estrategia, que tratará de las soluciones que deben aportarse.

Un elemento clave de la situación del mercado interior de los servicios es el consumo de los mismos. A este respecto, el informe subraya que los destinatarios de los servicios, y más concretamente los consumidores, son las principales víctimas del mal funcionamiento del mercado interior de los servicios. Los consumidores pueden, por ejemplo, verse en la imposibilidad de acceder o de comprar fácilmente servicios en otros Estados miembros, o van a pagar por ellos un precio más elevado. Además, puede que la adquisición de servicios en otros Estados miembros no les inspire confianza. La segunda fase de la estrategia para el mercado interior de servicios permitirá profundizar en los tipos y repercusiones de las dificultades con que se topan los consumidores de servicios, con el fin de buscar soluciones adecuadas.

Los servicios son el motor del crecimiento económico

El crecimiento económico descansa esencialmente en los servicios. Estos representan el 70 % del PIB y de los empleos en la mayoría de los Estados miembros. En las economías modernas, los servicios aparecen en todos los ámbitos, incluidos los sectores manufactureros tradicionales, por ejemplo la industria automovilística, que ofrecen servicios financieros, de consultoría, de formación y de alquiler. Diversos factores ligados a la demanda han contribuido al desarrollo de un número todavía creciente de servicios diferentes que van desde los sectores más tradicionales de los servicios, como los transportes, el comercio al por menor, las telecomunicaciones, el turismo y las profesiones reguladas, hasta los servicios desarrollados más recientemente, como la gestión de residuos, la conservación de la energía, los servicios a las empresas (incluida la consultoría de gestión) , el tratamiento de datos y los ensayos y análisis técnicos.

Sin embargo, el potencial de crecimiento de los servicios no podrá alcanzarse plenamente si el desarrollo de las actividades de servicios entre los Estados miembros se ve obstaculizado, en el seno del mercado interior, por un gran número de fronteras.

Las fronteras del mercado interior afectan más a los servicios que a las mercancías...

Los servicios están mucho más expuestos y se ven más afectados que las mercancías por las fronteras que subsisten en el mercado interior. Debido a su carácter complejo, inmaterial y al hecho de que descansa en los conocimientos técnicos y en las cualificaciones del prestador, la prestación de servicios está, a menudo, sometida a unas reglas mucho más complejas que cubren el conjunto de la actividad. Además, si bien ciertos servicios pueden ser prestados a distancia, otros muchos exigen todavía la presencia permanente o temporal del prestador del servicio en el Estado miembro donde se presta el servicio. Mientras que en el caso de las mercancías, son éstas las que son exportadas, en el caso de la prestación de servicios con frecuencia es el propio prestador de servicios, su personal, sus equipos y su material quienes deben franquear las fronteras nacionales. En consecuencia, ciertas etapas, por no decir todas, de la prestación de servicios se pueden desarrollar en el Estado miembro de prestación y pueden ser objeto de normas diferentes a las del Estado miembro de origen del prestador de servicios. Esto significa igualmente que las dificultades encontradas en cada una de estas etapas no pueden ser consideradas de forma aislada y que debe tenerse en cuenta su impacto acumulado.

... y producen sus efectos en cada etapa de la prestación de servicios

Los obstáculos para el establecimiento del prestador de servicios en otro Estado miembro pueden resultar, por ejemplo, de las exigencias derivadas de autorizaciones o de cualificaciones profesionales, de restricciones sobre la forma jurídica del prestador de servicios o de la asociación entre profesiones diferentes. Las contribuciones han venido a destacar de manera especial las dificultades relativas al número de autorizaciones requeridas, a la duración y a la burocracia de los procedimientos, al poder discrecional de las autoridades locales y a la duplicación de condiciones ya satisfechas por el prestador de servicios en su Estado miembro de origen. A continuación, los problemas con los que se enfrentan los prestadores de servicios cuando se involucran en actividades transfronterizas guardan relación con la utilización de los inputs necesarios para la prestación del servicio. A este respecto, aparecen una variedad de dificultades relativas al

desplazamiento de los trabajadores, a la utilización por el prestador de servicios de equipos o materiales o al recurso a servicios profesionales transfronterizos. La promoción de los servicios resulta particularmente difícil por las reglas restrictivas y detalladas relativas a las comunicaciones comerciales, que van desde la prohibición pura y simple de la publicidad, en el caso de ciertas profesiones, a un control estricto de su contenido, en otros casos. En este sentido, la profunda divergencia entre las legislaciones de los Estados miembros impide las actividades de promoción paneuropea de un gran número de actividades de servicios.

La distribución de los servicios más allá de las fronteras nacionales se enfrenta con una gran variedad de obstáculos, incluida la obligación para el prestador de servicios de estar establecido o de tener que residir en el Estado miembro donde se presta el servicio, lo que impide la prestación de servicios desde el lugar de origen del prestador. Además, los requisitos relativos a las autorizaciones, registros o declaraciones se combinan con los relativos a las cualificaciones profesionales y con otras condiciones para el ejercicio de la actividad que son muy diferentes de las del Estado miembro de origen del prestador de servicios. Los problemas ligados directa o indirectamente a la venta transfronteriza de servicios se derivan de las diferencias en la normativa que regula los contratos, de los precios fijos o recomendados para ciertos servicios, de las obligaciones en términos de aplicación y de reembolso del IVA (sujeto en los Estados miembros a tipos diferentes), de los sistemas de clasificación y de los diferentes procedimientos. Por último, en el momento de la postventa de servicios, los prestadores pueden también toparse con dificultades particulares en razón de las divergencias entre los Estados miembros por lo que respecta a la responsabilidad y al seguro de los profesionales, a las garantías financieras o a las dificultades relacionadas con los servicios de mantenimiento o reparación cuando exigen el desplazamiento transfronterizo de personal. A fin de cuentas, todos los prestadores de servicios encuentran obstáculos en una etapa u otra de su actividad. Lo más normal es que se vean afectados en varias etapas o incluso en todas ellas. En los países candidatos también se han señalado problemas, lo que multiplicará las dificultades cuando se produzca la ampliación.

...y los consumidores también se resienten

La falta de transparencia o de confianza o las normas divergentes entre Estados miembros son elementos que tienen como efecto impedir a los consumidores, que constituyen una gran parte de la demanda de servicios, beneficiarse plenamente de las ventajas del mercado interior y desempeñar su papel como parte del mercado. Respecto a los consumidores, la dificultad de obtener información, los problemas de acceso a los servicios transfronterizos, y la escasa protección contra, por ejemplo, comportamientos abusivos, contribuyen a una fragmentación del mercado interior en el sector de los servicios.

La falta de información y las fronteras de orden cultural y lingüístico se añaden a estas dificultades

Los operadores económicos y los consumidores tienen dificultades para obtener informaciones precisas sobre el marco regulador, las autoridades competentes y los procedimientos que se aplican en los otros Estados miembros. Además, las empresas y los consumidores no son a menudo conscientes del hecho de que los principios del mercado interior les permiten cuestionar las medidas que no estén justificadas ni sean proporcionadas y exigir el respeto de su derecho a prestar y recibir servicios. La consulta

ha puesto también de manifiesto el problema de las fronteras lingüísticas y culturales y la tendencia de numerosas empresas a seguir pensando sólo en términos de mercado nacional, lo que no hace sino complicar la vida de los consumidores.

Las fronteras tienen características comunes a través de todas las actividades de servicios

A pesar de su aparente diversidad, las fronteras tienen numerosos puntos en común, tanto en su origen como en sus efectos. Es evidente que, si bien los programas precedentes relativos al mercado interior han conseguido que desaparecieran las fronteras físicas y técnicas, estas últimas han sido sustituidas por «fronteras jurídicas» procedentes de normas nacionales, regionales y locales. Además, siguen apareciendo nuevas fronteras debido al comportamiento de las administraciones y, en particular, a su poder discrecional o a procedimientos onerosos y poco transparentes que favorecen a los operadores locales. Cierta número de dificultades tienen su origen en la mala aplicación de determinados instrumentos de la Unión Europea. Sin duda alguna, los Estados miembros no confían en la calidad de los regímenes jurídicos de los otros Estados miembros y se muestran reticentes a modificar, incluso cuando es necesario, sus propios regímenes para facilitar las actividades transfronterizas.

Muchas de las fronteras identificadas son horizontales y afectan a toda una serie de actividades de servicios. Un punto en común entre estas fronteras es que los Estados miembros aplican un régimen único tanto a los prestadores de servicios que quieren establecerse en su territorio como a aquéllos que quieren prestar sus servicios desde su país de origen. Para estos últimos, que ya están sometidos a las normas y al control de su país de establecimiento, puede darse una duplicidad de normas y unas obligaciones desproporcionadas. Otro rasgo común es la inseguridad jurídica que se deriva de la aplicación, caso por caso, por las autoridades nacionales, de requisitos poco claros cuyo resultado es a veces imprevisible.

Las fronteras del mercado interior de servicios tienen un impacto sobre el conjunto de la economía...

El impacto de las fronteras detectadas en el presente informe se hace sentir en todos los sectores de la economía. Los obstáculos con los que se enfrenta un servicio determinado tienen un efecto en cadena sobre las demás actividades de servicios y sobre las actividades industriales, debido a la integración de los servicios en la actividad manufacturera. Los servicios están estrechamente entremezclados unos con otros. A menudo se prestan y utilizan en combinación con otros y constituyen unos *inputs* para cada etapa de la actividad de otro servicio. Por ejemplo, un comercio al por menor establecido en un Estado miembro, que quiera establecerse en otros Estados miembros, puede estar interesado en utilizar los servicios de agentes inmobiliarios, decoradores, arquitectos, ingenieros, empresas de construcción, bancos y compañías de seguros con los que trabaja habitualmente en su país de origen. En la mayoría de los casos, esto resulta imposible debido a las dificultades a las que se ven confrontados cada uno de estos prestadores de servicios, por ejemplo, por el hecho de no disponer de las autorizaciones o cualificaciones requeridas en los otros Estados miembros. El establecimiento de este comercio al por menor podrá verse retrasado o incluso resultar más costoso y difícil, lo que tendrá un impacto negativo sobre los servicios que ofrece a los productores y a los consumidores. La interdependencia de los servicios obliga a efectuar, en la segunda fase,

una evaluación económica más profunda de las dificultades detectadas, que no se limite al impacto sobre una actividad determinada, sino sobre el conjunto de la economía.

Las fronteras del mercado interior de servicios están resultando muy caras para las empresas que se dedican a actividades entre Estados miembros. Un prestador de servicios que quiera introducirse en un mercado estableciéndose allí y ofreciendo unos servicios transfronterizos, tendrá que soportar unos costes importantes de asistencia jurídica. Dicha asistencia es indispensable para examinar en qué medida el prestador de servicios puede exportar su modelo de negocio o si deben adaptarse algunos de sus componentes, como su estrategia de promoción. Estos costes se añaden a los generados por las diferencias lingüísticas y culturales en términos de hábitos comerciales y de consumo. Teniendo en cuenta el hecho de que los obstáculos pueden afectar a cada etapa de la prestación de servicios, estos costes se vendrán a acumular a lo largo de la actividad. Además, los costes ligados a las adaptaciones necesarias en el modelo de negocio vendrán a añadirse a los de la asistencia jurídica. La imposibilidad de utilizar el mismo modelo de negocio en el conjunto del mercado interior impide a las empresas obtener economías de escala. La consecuencia de todos estos efectos negativos es una mala distribución de los recursos de la empresa, que limita las inversiones en innovación y la diferenciación de los servicios. Considerando el significativo papel de los servicios, todo ello repercute en el conjunto de la economía.

... pero son sobre todo las PYME y, a fin de cuentas, los consumidores europeos los que se ven particularmente afectados

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) juegan un papel importante en el sector de los servicios, pero sus posibilidades de crecimiento más allá de las fronteras nacionales se ven seriamente comprometidas. Tienen más dificultades que sus competidores de mayor tamaño para plantar cara a las fronteras, entre otras razones debido al hecho de que los gastos de asistencia jurídica son fijos y no son proporcionales al tamaño de la empresa. En consecuencia, las PYME se verán desmotivadas para involucrarse en actividades transfronterizas o se encontrarán en una situación de competencia desventajosa frente a los operadores locales. Las PYME procedentes de pequeños Estados miembros o de los Estados miembros periféricos parecen estar particularmente penalizadas. Además, las PYME pueden convertirse en un objetivo interesante para ser adquiridas por las grandes empresas debido a su conocimiento del mercado local, su experiencia y su potencial de innovación.

No obstante, los usuarios de servicios y en particular los consumidores europeos son los que pagan el precio de estas restricciones, al no poder disfrutar de una mayor variedad de servicios, de mayor calidad y a un precio más competitivo. Por último, esta situación también repercute en su calidad de vida. Los ciudadanos se ven directamente afectados cuando los requisitos administrativos o reglamentarios les impiden utilizar los servicios procedentes de otros Estados miembros, y se ven indirectamente afectados cuando las fronteras existentes disuaden a las empresas de ofrecer sus servicios a los clientes instalados en otros Estados miembros o entrañan unos precios más elevados o unos servicios menos diversificados o de una calidad inferior. Por último, los ciudadanos europeos sufren la pérdida en la creación de empleo en el conjunto del sector de servicios.

Estas fronteras deben desaparecer rápidamente para responder al objetivo de reforma económica

Diez años después de lo que debería haber sido la realización del mercado interior, es preciso constatar que existe todavía un gran desfase entre la visión de una Europa económica integrada y la realidad tal como la viven y experimentan los ciudadanos europeos y los prestadores de servicios. La gama de fronteras que se percibe que afectan a la prestación y utilización de los servicios, mucho más amplia de lo que estaba previsto, actúa como un freno sobre la economía europea y sobre su potencial en términos de crecimiento, de competitividad y de creación de empleo.

Está claro que el objetivo fijado por el Consejo de Lisboa de convertir la economía europea en la economía más competitiva del mundo, sólo podrá alcanzarse si se introducen cambios fundamentales con el fin de hacer desaparecer las fronteras del mercado interior de servicios en un futuro próximo. La naturaleza y el alcance de los problemas por resolver exigen un mayor esfuerzo y un compromiso político claro por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros, con el fin de que el mercado interior funcione también para los servicios. Este informe debe servir de apoyo para las acciones que se emprendan en 2003, en el marco de la segunda fase de la estrategia para el mercado interior de servicios, a la luz de los debates que se celebren con el Parlamento Europeo, los Estados miembros y las partes interesadas.

Este informe y las reacciones que suscitará constituirán la base del trabajo de la próxima etapa de la estrategia para un mercado interior de servicios que incluirá acciones no legislativas y legislativas cuyo alcance y contenido necesitan análisis suplementarios. En lo que concierne a las eventuales propuestas legislativas, debe conseguirse un buen equilibrio entre la necesidad, por una parte, de evitar una reglamentación demasiado detallada y demasiado amplia a nivel europeo y, por otra parte, de proteger los objetivos de interés general que pueden verse afectados. En lo que respecta a las medidas no reglamentarias, la Comisión se inclinará prioritariamente por aquellas medidas concretas de información y asistencia necesarias para que los consumidores y las empresas puedan aprovechar todo el potencial del mercado interior.

INTRODUCCIÓN

Los servicios son omnipresentes en la economía moderna. Generan casi el 70 % del PIB y de los empleos y ofrecen un considerable potencial de crecimiento y de creación de empleo. El desarrollo de este potencial, así como la voluntad de ofrecer a los ciudadanos y a las empresas europeas unos servicios más competitivos y de mejor calidad figuran entre los principales objetivos de la reforma de la economía de la Unión Europea. No obstante, queda mucho por hacer para que el mercado interior de servicios funcione.

Los Jefes de Estado y de Gobierno europeos han reconocido este desafío. El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 invitó a la Comisión y a los Estados miembros a poner en marcha una estrategia que aspirase a suprimir los obstáculos para la libre circulación de servicios¹. La necesidad de actuar en este ámbito se puso también de manifiesto durante las Cumbres europeas de Estocolmo y de Barcelona en 2001 y 2002, mientras que el Consejo de Mercado Interior, Consumidores y Turismo destacó, en sus conclusiones relativas a la revisión de las prioridades de la Unión Europea para la reforma económica, que la mejora del funcionamiento del mercado interior de servicios supone «un reto estratégico fundamental para la Comunidad»².

En respuesta al llamamiento hecho en la Cumbre de Lisboa, la Comisión definió, en diciembre de 2000, una estrategia de conjunto³. Esta estrategia para el mercado interior de servicios reconoce el impacto de la sociedad de la información sobre las formas de prestación y de utilización de los servicios. Mientras que un número creciente de empresas recurre a una combinación de técnicas para satisfacer las necesidades de su clientela y presta servicios en línea y fuera de línea, es esencial asegurar el progreso del mercado interior de servicios fuera de línea con el fin de completar el mercado interior de los servicios en línea⁴.

La estrategia tiene como objetivo permitir que los servicios puedan prestarse a través de la Unión Europea con la misma facilidad que dentro de un único Estado miembro. La estrategia se basa sobre todo en un planteamiento horizontal que abarca todos los sectores

¹ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 24.3.2000, apartado 17. Mas recientemente, el Consejo ECOFIN, en su Recomendación 10093/02, de 21 de junio de 2002, relativa a las grandes orientaciones de política económica de los Estados miembros y de la Comunidad, considera que es necesario reactivar las reformas estructurales y, en particular, "crear un mercado interior de los servicios que funcione con eficacia, eliminando los obstáculos a los intercambios transfronterizos y a la entrada en el mercado."

² Reunión nº 2412 del Consejo (Mercado Interior/Consumidores/Turismo) en Bruselas, de 1 de marzo de 2002, documento 6496/02 MI 35.

³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Una estrategia para el mercado interior de servicios, COM(2000) 888 final, 29.12.2000.

⁴ Hay que señalar que en el marco del plan de acción e-Europe 2005, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, revisará la legislación aplicable con el fin de registrar y eliminar cuando proceda los factores que impiden a las empresas lanzarse al comercio electrónico y a los consumidores beneficiarse del mercado interior. Esta revisión tendrá por objeto, en particular, garantizar que el suministro fuera de línea de bienes y servicios se beneficie, al igual **comercio electrónico** que las actividades en línea, de un verdadero mercado interior. Una cumbre sobre que se organizará en 2003 marcará el punto de partida de esta revisión, en la que podrán participar todas las partes interesadas, y que permitirá a representantes de alto nivel de los medios económicos describir las dificultades que encuentran en el marco **del comercio electrónico**.

de la economía afectados por los servicios y propone dos fases: la primera, que culmina con la presentación del presente informe, consiste en identificar y analizar las dificultades que pueden obstaculizar la libertad de establecimiento y de prestación de los servicios, acelerando al mismo tiempo los trabajos sobre cierto número de iniciativas ya existentes. Entre éstas, se han iniciado medidas complementarias con el fin de proporcionar una visión completa del empleo en el sector de los servicios y del valor añadido de éste último. La recogida de información y el análisis económico se completarán con estudios sobre la productividad en los servicios y sobre la «economía inmaterial». A la luz de este análisis, la segunda fase se centrará en la elaboración de soluciones adaptadas a los problemas detectados. Este planteamiento ha sido apoyado por el Parlamento Europeo⁵, el Comité Económico y Social⁶ y el Comité de las Regiones⁷.

La estrategia para el mercado interior de servicios es coherente con toda una serie de otras iniciativas que pretenden mejorar el funcionamiento del mercado interior de servicios.

En lo que respecta a **las iniciativas relativas al mercado interior**, la "revisión 2002 de la Estrategia para el mercado interior"⁸ procede a un análisis de las mismas. Este documento muestra que se han realizado progresos en numerosos campos. En este sentido, conviene mencionar, sobre todo, el progreso en el establecimiento del Plan de acción para los servicios financieros, la adopción del Reglamento sobre pagos transfronterizos en euros, la adopción del paquete legislativo sobre los servicios y las redes de comunicaciones electrónicas y de la Directiva relativa a los servicios postales, la próxima adopción del paquete legislativo para los contratos públicos, así como la presentación por la Comisión de propuestas tendentes a armonizar las normas sobre las promociones de venta y a establecer un régimen uniforme, transparente y flexible para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

En lo que respecta al **ámbito de la protección de los consumidores**, el desarrollo de la política de los consumidores en la Unión Europea ha sido el corolario esencial del establecimiento progresivo del mercado interior. La libre circulación de mercancías y servicios ha requerido la adopción de normas comunitarias destinadas a garantizar una protección suficiente de los intereses de los consumidores y la eliminación de los obstáculos reglamentarios, así como de las distorsiones de la competencia. La estrategia adoptada por la Comisión el 12 de mayo de 2002, en particular, el enfoque comunitario que pretende conseguir un alto nivel común de protección de los consumidores⁹, tiene por objeto resolver los aspectos vinculados a la falta de confianza de los consumidores de cara a las compras transfronterizas. Por otra parte, la consulta celebrada por el Libro

⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión «Una estrategia para el mercado interior de servicios», A5-0310/2001, 4.10.2001.

⁶ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Comunicación de la Comisión «Una estrategia para el mercado interior de servicios» (dictamen adicional), CES 1472/2001 FIN, 28.11.2001.

⁷ Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Comunicación de la Comisión «Una estrategia para el mercado interior de servicios» CDR 134/2001 fin, 27.6.2001.

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Revisión 2002 de la estrategia para el mercado interior: cumplir las promesas, COM(2002) 171 final, 11.4.2002.

⁹ Estrategia en materia de política de los consumidores COM(2002) 208; véase también la Comunicación de seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los consumidores, COM(2002) 289 y, en particular, el proyecto actualmente en fase de consulta de Directiva marco sobre las prácticas comerciales.

Verde sobre la protección de los consumidores¹⁰ reveló que las normas existentes en la Unión Europea en cuanto a protección de los consumidores no respondían a los retos que plantea un mercado en constante evolución, y que, en consecuencia, debían reformarse. En una serie de respuestas se indicó que las disparidades entre las normas nacionales, en particular en el ámbito de las prácticas de comercialización, generan distorsiones de competencia importantes. La mayoría de las respuestas a la consulta que expresan alguna preferencia desean que la reforma se efectúe sobre la base de una Directiva marco sobre prácticas comerciales leales en las relaciones entre empresas y consumidores. Con el fin de reducir la fragmentación jurídica y mejorar así la confianza de los consumidores, la Directiva marco debería ir acompañada de la revisión, en su momento, de las directivas relativas a la protección de los consumidores y de la sustitución de sus cláusulas de armonización mínima por normas de armonización máxima.

Hay que tener en cuenta que la protección del consumidor puede implicar obligaciones para los servicios de interés general, como los transportes, la energía (electricidad, gas), las telecomunicaciones y los servicios postales. A este respecto, la Comunicación de la Comisión «Los servicios de interés general en Europa» destaca la importancia de estos servicios y el papel de las obligaciones de servicio público o de otras obligaciones relativas a la protección del consumidor a las que algunas actividades pueden estar sujetas.

En lo que respecta al **Derecho contractual**, se pueden citar las futuras iniciativas¹¹ que va a derivar de la consulta iniciada por la Comunicación sobre derecho contractual europeo¹², con el fin de solucionar problemas jurídicos que afectan al funcionamiento del mercado interior.

En lo que respecta a **la aplicación del diálogo social europeo**, se han puesto en marcha o aplicado enfoques comunes, en particular en materia de competencias, cualificaciones y fomento de la calidad, en varios ámbitos tales como los de servicios a las personas, servicios de limpieza, de seguridad privada y de construcción.

En lo que respecta a **la libre circulación de personas**, la supresión de los controles a las personas en las fronteras interiores, hecha realidad sobre la base del acervo de Schengen integrado en la Unión Europea mediante el Tratado de Amsterdam¹³, permite facilitar el contacto entre prestadores de servicios y sus clientes potenciales¹⁴. Esta supresión de los controles debería también contribuir progresivamente a que los ciudadanos y el conjunto

¹⁰ COM(2001) 531 final.

¹¹ A raíz de la petición del Consejo y del Parlamento Europeo, la Comisión presentará estas iniciativas antes de que finalice 2002.

¹² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre derecho contractual europeo, COM(2001) 398 final, 11.7.2001.

¹³ DO L 239 de 22.9.2000.

¹⁴ La libre circulación, sin control de las personas en las fronteras interiores entre los Estados miembros, beneficia naturalmente a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, pero también permite a los extranjeros titulares de un permiso de residencia expedido por un Estado miembro (artículo 21 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, firmado el 19 de junio de 1990 en Schengen) circular libremente sin visado por el territorio de los Estados miembros durante un periodo máximo de tres meses. No obstante, este marco jurídico no garantiza que un prestador de servicios nacional de un país tercero pueda prestar su servicio en un Estado miembro distinto de aquel en que esté establecido.

de los actores económicos tomen más conciencia de todas las dimensiones del espacio sin fronteras interiores.

En lo que respecta a **la dimensión internacional**, hay una sinergia entre la política del mercado interior y la política comercial exterior, incluidas las negociaciones sobre los servicios en el contexto del GATS. Más concretamente, será necesario tener en cuenta los resultados de los debates en curso sobre las reglamentaciones nacionales desde la perspectiva del artículo VI:4 del GATS.

El presente informe constituye una etapa esencial en el proceso de creación de un verdadero mercado interior de servicios, al presentar una visión de conjunto de la realidad del mercado interior de hoy. Por primera vez desde 1962 y desde los «programas generales» para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios¹⁵, la Comisión ha emprendido un análisis de todas las dificultades existentes en el mercado interior de servicios. Los progresos realizados desde los programas generales continúan siendo limitados. El Libro Blanco sobre la realización del mercado interior, adoptado por la Comisión en 1985¹⁶, indicaba que «los progresos en materia de libre prestación de servicios de un Estado miembro a otro han sido mucho más lentos que los realizados en favor de la libre circulación de mercancías». El informe Cecchini de 1992¹⁷ concluía, a este respecto, que el considerable potencial de crecimiento del sector de servicios «se ha visto frenado artificialmente por reglamentaciones y prácticas que impiden de manera significativa la libre circulación de los servicios y el juego de la competencia entre las empresas de servicios».

Ya se han adoptado medidas para suprimir las dificultades más obvias que limitan el desarrollo de los servicios en el mercado interior. Estas medidas son el resultado del ejercicio por la Comisión de su papel de guardiana del Tratado y de su poder de iniciativa para presentar propuestas de armonización destinadas a hacer funcionar el mercado interior. Estas medidas han permitido alcanzar un nivel de integración económica más elevado con relación con las integraciones regionales que pueden existir en otras partes del mundo. A pesar de los progresos ya realizados, las partes interesadas han podido detectar un amplio abanico de dificultades que subsisten y que son objeto de este informe.

El presente informe se basa, en primer lugar, en la consulta a gran escala de las partes interesadas, pero también en otras fuentes de información tales como las preguntas escritas y las peticiones del Parlamento Europeo, las denuncias presentadas ante la Comisión, estudios económicos y estadísticos, así como en las aportaciones de los Estados miembros. La consulta, que se ha llevado a cabo a lo largo de todo el año 2001 y principios de 2002, se inició con vistas a obtener información de primera mano sobre las dificultades que impiden el desarrollo de la prestación transfronteriza de servicios en el seno de la Unión Europea. Esta consulta se refería a los problemas encontrados tanto en el momento de la prestación y de la utilización de servicios como al tratar de establecerse en otro Estado miembro. La jurisprudencia del Tribunal ha puesto claramente de

¹⁵ Programas generales para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento, DO C 2 de 15.1.1962.

¹⁶ *L'achèvement du marché intérieur: Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil Européen* (Milán, 28-29 junio 1985), COM(85) 310, 14.6.1985 (no existe versión española).

¹⁷ «The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market», Paolo Cecchini, Wildwood House, para la Comisión Europea, 1988.

manifiesto que cualquier medida que tenga por efecto impedir, entorpecer o hacer menos atractiva la prestación transfronteriza de servicios o la utilización de servicios transfronterizos o, incluso, el establecimiento en otro Estado miembro puede constituir una restricción. Por tanto, entre los ejemplos de dificultades que figuran en el presente informe, se han incluido no sólo las prohibiciones, las discriminaciones o las condiciones imposibles de satisfacer, sino también diferentes tipos de requisitos que, cuando se aplican a las empresas de otros Estados miembros, suponen una traba para la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios. Algunas de estas dificultades se derivan de la complejidad, la lentitud o la falta de transparencia de las reglamentaciones y de las prácticas; la mayor parte de ellas son simplemente la consecuencia de importantes divergencias entre las reglamentaciones nacionales.

Este informe tiene como objetivo esencial describir la realidad del mercado interior tal y como es percibida por los prestadores y los usuarios de servicios. No pretende, en esta etapa, posicionarse sobre el carácter justificado o no de cada obstáculo.

Además, el presente informe cubre aspectos que ya son objeto de instrumentos o de iniciativas a nivel comunitario. Por otra parte, refleja los comentarios hechos en el marco de la consulta sobre los obstáculos encontrados por las empresas de la Unión Europea en los países candidatos a la adhesión. En estos países las empresas se enfrentan a los mismos obstáculos que los que encuentran en los Estados miembros. Sin embargo, a éstos se añaden los problemas planteados por exigencias de nacionalidad y restricciones sobre la propiedad de empresas de ciertos sectores por los no nacionales, así como restricciones de acceso a la propiedad inmobiliaria.

En línea con la estrategia para el mercado interior de servicios, el informe se refiere a las dificultades que puede encontrar un operador a lo largo de su actividad: desde el establecimiento y la utilización de los «inputs» necesarios para la prestación de un servicio, pasando por la promoción y la distribución, hasta la venta y las actividades de postventa. Está claro que los prestadores de servicios están mucho más expuestos que los fabricantes de mercancías a los obstáculos presentes en cada etapa de su actividad. En efecto, la prestación de servicios requiere a menudo la presencia permanente o temporal del prestador en el Estado miembro de destino del servicio. En consecuencia, ciertas etapas de su actividad, y a veces incluso todas, se sitúan en este Estado y están sujetas a unos requisitos diferentes de los del Estado miembro de origen. Por ejemplo, una empresa que desee establecerse o prestar un servicio en otro Estado miembro puede encontrar dificultades para obtener una autorización, incluido el reconocimiento de la equivalencia de sus cualificaciones, para poder desplazar a empleados o utilizar sus equipos, para promover y distribuir sus servicios, para firmar contratos con sus clientes y para proporcionarles unas garantías y servicios de postventa. Los obstáculos en una de estas etapas pueden bastar para que toda la actividad transfronteriza sea menos atractiva.

Además, de acuerdo con el planteamiento horizontal de la estrategia para el mercado interior de servicios, este informe recoge los obstáculos que afectan a una gran variedad de actividades económicas. La razón es que no sólo algunos de estos obstáculos, como los procedimientos de autorización, afectan a sectores diferentes de forma similar, sino que también los servicios están entrelazados entre ellos de manera compleja, y un obstáculo que afecte a uno de ellos puede tener efectos en cadena sobre toda una serie de otros servicios. Es necesario un enfoque global para evaluar las fronteras del mercado interior de servicios y el conjunto de su impacto.

Los servicios desempeñan un papel esencial en la economía y en la vida de todo ciudadano. Las fronteras del mercado interior de servicios no afectan por tanto sólo a la competitividad de los prestadores de servicios, sino que también privan a los destinatarios de los servicios, es decir a las empresas y a los consumidores de la Unión Europea, del acceso a una gama más amplia de servicios de mayor calidad, más innovadores y a un mejor precio.

I. LAS FRONTERAS DEL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS

Respecto a la definición de «mercado interior» en el Tratado de la CE («*un espacio sin fronteras interiores*») y al objetivo fijado en la Comunicación «Una estrategia para el mercado interior de servicios» de permitir que los servicios circulen a través de las fronteras nacionales tan fácilmente como en el interior de un Estado miembro, es preciso constatar que el mercado interior de servicios está lejos de ser una realidad. Se pueden distinguir dos grandes categorías de problemas: los que se derivan directa o indirectamente de imposiciones jurídicas y los que se derivan de factores no jurídicos.

A. Las fronteras jurídicas

La expresión «fronteras jurídicas» cubre todos los obstáculos para el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros que se derivan directa o indirectamente de una obligación jurídica y que tienen por efecto prohibir, entorpecer o hacer menos atractivas dichas actividades. Puede tratarse tanto de dificultades ligadas a la divergencia de las reglamentaciones nacionales como a problemas relacionados con los comportamientos de autoridades nacionales, o incluso de la inseguridad jurídica provocada por la complejidad de ciertas situaciones transfronterizas. En todos los casos el resultado es el mismo: los consumidores y las empresas desisten de utilizar servicios procedentes de otros Estados miembros y los prestadores de servicios, de ofrecer sus servicios en otros Estados miembros¹⁸.

El inventario de obstáculos que se ofrece a continuación presenta las dificultades que puede encontrar un prestador de servicios cuando desea ejercer la libertad de establecimiento o de prestación de servicios para desarrollar sus actividades en otros Estados miembros. Se trata de aquellas dificultades que han sido señaladas en el transcurso de la consulta por las partes interesadas y los Estados miembros, así como de las recogidas en las quejas presentadas ante la Comisión, en las preguntas escritas y en las peticiones del Parlamento Europeo, en asuntos recientes sometidos al Tribunal y en estudios o encuestas a los que la Comisión ha tenido acceso. Este método, que pretende mostrar la situación del funcionamiento del mercado interior de servicios tiene tres consecuencias importantes:

- ***el inventario no se posiciona respecto a la compatibilidad de los obstáculos señalados*** con el Derecho comunitario al ser esta cuestión el objeto de la segunda fase de la estrategia, que deberá tratar sobre las soluciones, en particular, en términos de necesidades de armonización. El inventario no tiene

¹⁸ Estos «efectos frontera», y el hecho de que sustituyan ampliamente a las «fronteras técnicas», las «fronteras físicas» y las «fronteras fiscales» inventariadas en el Libro Blanco de 1985 sobre la realización del mercado interior, ya citado, explican el empleo de la expresión «fronteras jurídicas».

por objeto cuestionar la necesidad o el contenido de las normas nacionales en sí mismas, sino poner únicamente de manifiesto los problemas que éstas han podido provocar cuando se han aplicado a actividades transfronterizas;

- ***las dificultades señaladas pueden estar siendo objeto de iniciativas comunitarias*** en curso, de instrumentos o medidas comunitarias, de procedimientos de infracción o de sentencias del Tribunal;
- ***ciertas dificultades pueden no haber sido señaladas***, aunque este riesgo ha sido minimizado al tener en cuenta multitud de fuentes de información.

Con el fin de elaborar un inventario lo más amplio posible de todas las dificultades que entorpecen el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros¹⁹, el método utilizado ha consistido en identificar los problemas que puede encontrar un prestador de servicios en cualquier etapa de su actividad, ya sea en el momento de su establecimiento en otro Estado miembro (etapa 1), cuando desplaza personal o utiliza sus equipos en otro Estado miembro (etapa 2), en el momento de la promoción de su servicio en otros Estados miembros (etapa 3), a la hora de distribuir su servicio en otro Estado miembro (etapa 4), cuando vende su servicio (etapa 5) o, por último, después de la prestación del servicio en otro Estado miembro (etapa 6). El inventario que se ofrece a continuación presenta el conjunto de dificultades detectadas para las actividades transfronterizas en cada etapa de esta cadena económica.

1. Las dificultades relativas al establecimiento de los prestadores de servicios

Las consultas han puesto de manifiesto que un ciudadano de un Estado miembro, o una empresa ya establecida en un Estado miembro, que desee establecerse en otro Estado miembro para ejercer allí una actividad de servicio puede encontrarse con múltiples dificultades. Estas últimas tienen un impacto particularmente importante en el caso de los servicios porque, al contrario que las mercancías, que pueden circular entre Estados miembros sin desplazamiento del fabricante (con ayuda de redes de distribución), las prestaciones de servicios están basadas en una serie de competencias, que exigen una relación directa entre el prestador de servicios y su cliente. Aunque el desplazamiento físico temporal del prestador de servicios o la prestación del servicio a distancia pueden permitir esta relación (y son las preferidas por las PYME), el establecimiento en el mercado en cuestión sigue siendo una estrategia comercial importante²⁰, en particular en aquellos casos en los que el operador tiene intención de implantarse de forma duradera en un país o cuando quiere adaptarse a unas condiciones específicas de mercado o reforzar la confianza del cliente. Además, la complejidad de la regulación de los servicios, ligada al hecho de que la calidad del servicio depende directamente de las características del prestador del mismo, entraña una serie de exigencias que no se encuentran en las reglamentaciones relativas a las mercancías, por ejemplo las reglas específicas relativas a

¹⁹ El inventario también ha tenido en cuenta las dificultades que se han advertido en los países candidatos. Hay que subrayar que un gran número de las dificultades señaladas en los Estados miembros se observan también en los países candidatos.

²⁰ Véase sobre todo el estudio «Service internationalisation-characteristics, Potential, Barriers», A. Henten, T. Vad, CRIC workshop, Manchester 1-3.10.2001, apartado 3, que subraya que el sector de los servicios depende mucho más del establecimiento transfronterizo que el sector de la fabricación de mercancías.

la forma jurídica del prestador del servicio o los límites fijados a las actividades multidisciplinares.

(i) Monopolios y otros límites cuantitativos para poder acceder a las actividades

Se han señalado **los regímenes de monopolio** existentes en ciertos Estados miembros, ya que tienen como efecto impedir el establecimiento de los prestadores de servicios procedentes de otros Estados miembros donde no existen dichos monopolios. Puede tratarse de un monopolio confiado a *una entidad particular*, como los de los sectores parcialmente liberalizados (servicios postales, energía, etc.), del monopolio en la distribución de *ciertos productos*²¹, que puede afectar particularmente a los servicios de distribución, o de *actividades reservadas exclusivamente a ciertos operadores*²².

Los límites cuantitativos de acceso a las actividades de servicios que existen en ciertos Estados miembros, como las *cuotas o numerus clausus* en cuanto al número de prestadores de servicios²³, las *superficies máximas*²⁴, o la *distancia geográfica*²⁵, limitan el número de prestadores de servicios y pueden favorecer a los operadores nacionales ya establecidos frente a los nuevos.

Por ejemplo, entre las dificultades que se han señalado figuran las normas de un Estado miembro que prevén un límite de un óptico por cada 10 000 habitantes o de una autoescuela por cada 15 000 habitantes.

Los límites territoriales pueden restringir, en ciertos Estados miembros, la autorización para las actividades de servicios²⁶ a una región o localidad determinada, lo que obliga a los prestadores de servicios que desean cubrir el conjunto del territorio nacional a tener que establecerse en varias regiones.

(ii) Requisitos de nacionalidad o de residencia

²¹ Por ejemplo, el alcohol y el tabaco.

²² Por ejemplo, las actividades de juego o la distribución de productos farmacéuticos. Véase también el estudio de la OCDE «Regulatory reform in road freight and retail distribution» Economic Department working papers n° 255, 10.8.2000, apartado 39 y siguientes, y el estudio realizado para la Comisión «Barriers to Trade in Business Services», Centre for Strategy and Evaluation Services, enero de 2001, p. 15.

²³ Por ejemplo, reglamentaciones nacionales que prevén que sólo puede haber un prestador de servicios de deshollinamiento por distrito o por municipio.

²⁴ Por ejemplo, para los servicios de distribución.

²⁵ Por ejemplo, en un Estado miembro, los laboratorios médicos sólo pueden efectuar análisis en muestras recogidas a menos de 60 Km. de distancia; en otro, la distancia entre **los ópticos** está fijada en 350 metros; en otro, los centros comerciales deben estar situados en el centro de la ciudad, lo que impide la implantación de otros nuevos.

²⁶ Por ejemplo, los servicios de seguridad privada; véase, en relación con las dificultades encontradas por este tipo de servicios: el estudio realizado para la CoESS/UNI-Europa y financiado por la Comisión «A comparative overview of legislation concerning the private security industry in the European Union». ECOTEC, mayo de 2002. Cabe señalar que, en el marco del diálogo social, los interlocutores sociales europeos del sector de la seguridad privada, CoESS (patronal) y UNI-Europa (sindicatos) firmaron, el 13 de diciembre de 2001, una declaración conjunta sobre la armonización europea de las legislaciones relativas al sector de la seguridad privada.

En algunos Estados miembros subsisten **requisitos de nacionalidad** que afectan a los accionistas, los directivos o al personal de las empresas de servicios²⁷ y a ciertas profesiones reguladas²⁸.

Los requisitos de residencia plantean problemas, sobre todo los que atañen a los directivos de empresas de servicios²⁹. Por ejemplo, según los países, dos tercios de los miembros del consejo de dirección, o la mitad, o al menos una persona de la dirección deben ser residentes.

La exigencia de un establecimiento único que obliga, directa o indirectamente, a un prestador de servicios que quiere establecerse en un Estado miembro, a renunciar a su establecimiento en otro Estado miembro también se ha señalado, por ejemplo, para los laboratorios médicos. Esto supone, en efecto, prohibir la exportación de un modelo de negocio mediante el establecimiento en varios Estados miembros.

(iii) Procedimientos de autorización o de registro

El acceso a un número importante de actividades de servicios³⁰ está sometido a un régimen de autorización previa que conlleva a menudo dificultades para los operadores de otros Estados miembros.

No tener en cuenta los requisitos ya cumplidos por el prestador de servicios en el Estado miembro donde está establecido, por ejemplo las fianzas o garantías ya depositadas³¹, puede tener el efecto de duplicar y de añadir obstáculos en perjuicio de los operadores presentes en varios Estados miembros.

El cúmulo de autorizaciones necesarias para ciertas actividades puede ampliar considerablemente los efectos restrictivos para un operador de otro Estado miembro, al multiplicar el número de organismos administrativos a los que dirigirse, de formularios que cumplimentar y de certificados que presentar³².

Por ejemplo, en un Estado miembro la apertura de un hotel o un restaurante necesita 7 licencias diferentes a nivel local y nacional³³; en otro, para la apertura de un centro

²⁷ Por ejemplo, las empresas de «engineering», los aeroclubs, las ONG.

²⁸ Por ejemplo, los «chartered surveyors».

²⁹ Puede tratarse de la obligación de residencia aplicable al solicitante de una licencia de servicio de telecomunicaciones (incluso antes de haber obtenido la licencia).

³⁰ Por ejemplo, los servicios financieros, las profesiones reguladas, los artesanos, los servicios de seguridad privada, los organismos de certificación, los laboratorios de control de agua potable, los organizadores de ferias, los prestadores de servicios de telecomunicaciones, las empresas de trabajo temporal y de colocación de artistas, el transporte y el tratamiento de residuos.

³¹ Por ejemplo, para las empresas de trabajo temporal o los servicios de seguridad privada.

³² Una contribución ha señalado incluso que había que ser «coleccionista de licencias» para poder montar una negocio de panadería en un país, puesto que las autorizaciones pueden variar dependiendo del tipo de productos y de las actividades prestadas por una misma panadería. Teniendo en cuenta estas dificultades, dicho operador ha preferido abandonar su proyecto de establecimiento. La cantidad y la duplicación de las autorizaciones se habían señalado también en el «Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la acción concertada con los Estados miembros en el ámbito de la política empresarial» COM(1999) 569 final, punto 2.1.1.

³³ Véase, por ejemplo, el estudio «Tackling the impact for increasing regulation - A Case study of hotels and restaurants». Better Regulation Task Force (UK), junio de 2000.

comercial se exige a la vez un permiso de construcción, un permiso medioambiental y un permiso socioeconómico y, de manera más general, satisfacer una serie de normas en materia de urbanismo a veces muy complejas.

Los procedimientos y condiciones inherentes a estos regímenes pueden tener unos efectos restrictivos, cuando no discriminatorios, para los operadores de los otros Estados miembros, sobre todo cuando en estos procedimientos tienen que intervenir órganos compuestos por competidores³⁴ o cuando el solicitante debe aportar la prueba de que su solicitud de autorización está justificada por una necesidad real³⁵.

La obligación de registro de ciertos prestadores de servicios ante una autoridad administrativa, un colegio profesional, una cámara de artesanos o una asociación profesional es frecuente y puede resultar muy costosa para un operador presente en varios países, sobre todo debido a las cotizaciones anuales que hay que pagar y cuando, además, obliga a darse de alta en un régimen de seguro de enfermedad específico.

El carácter burocrático de los procedimientos de autorización o de registro, su duración, la carga de la prueba, la legalización de las traducciones, el precio y los impuestos que deben abonarse, la actitud poco constructiva de algunas autoridades, o la dificultad de los recursos administrativos, han sido señalados muy a menudo debido a su efecto disuasorio para los prestadores de servicios de otros Estados miembros³⁶, en particular en el caso de las PYME y de las empresas que están iniciando su actividad³⁷.

³⁴ Por ejemplo, los aplicables a los servicios de distribución.

³⁵ Por ejemplo, en un Estado miembro, se trata de la necesidad real de los consumidores con respecto a los comercios existentes; en otro país, es el criterio de la ausencia de efectos negativos sobre los comercios existentes en el centro de la ciudad; en otro, la concesión de la licencia está ligada a una condición relativa al interés de la actividad del agente artístico «con respecto a las necesidades de colocación de artistas de espectáculo».

³⁶ Por ejemplo, las dificultades en el momento de la apertura de los comercios de distribución provocadas por los regímenes de autorización y de registro y las formalidades administrativas que les acompañan han sido señaladas en el estudio de la OCDE ya citado (apartado 39 y siguientes) como una de las principales restricciones de acceso al mercado en el sector de la distribución; un estudio franco-inglés sobre el sector de los servicios en el Reino Unido y en Francia señala los efectos negativos sobre el empleo a nivel local de los regímenes de licencia y de *numerus clausus* aplicables a ciertas actividades: «Le secteur des services au Royaume Uni et en France. Réduire les obstacles à la croissance de la production et de l'emploi. Rapport franco-anglais», Ministerio británico de Comercio e Industria y Ministerio francés de Economía, Hacienda e Industria, 2000, p. 89.

³⁷ Una encuesta dirigida a las empresas (adjunta al Cuadro de indicadores del mercado interior de noviembre de 2000) muestra que la simplificación de los procedimientos administrativos figura como el primer objetivo prioritario para las empresas (91 % de los encuestados) http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/business.htm. Véase también: «Informe sobre la aplicación de la Carta Europea de las Pequeñas Empresas», COM(2002) 68 final, que señala, en el apartado 4 de las conclusiones, que «podrían simplificarse los procedimientos de puesta en marcha empresarial»; Informe del grupo operativo para la simplificación del entorno empresarial, volumen 1, OPOCE 1998; «Etude comparative internationale des dispositions légales et administratives nécessaires pour la formation des PME dans six pays de l'Union Européenne», Logotech, Observatorio de la innovación en Europa, EIMS, Publicación n° 27, marzo de 1996.

(iv) Límites a las actividades multidisciplinares

Una serie de actividades de servicios están sujetas a unas normas que tratan de garantizar la independencia y la autonomía entre diferentes actividades, impidiendo el ejercicio conjunto de las mismas. La disparidad de las normas nacionales en este ámbito puede tener un efecto restrictivo particularmente fuerte, al impedir exportar a otro Estado miembro unos conocimientos que consisten precisamente en tratar de manera multidisciplinar, innovadora y menos costosa las diferentes exigencias de un cliente. Estos límites pueden presentar diferentes formas. Puede tratarse de:

- **requisitos sobre la estructura o la dirección de las empresas de servicios** que, por ejemplo, impidan la asociación entre profesiones diferentes³⁸;
- **limitaciones para el ejercicio** de actividades multidisciplinares que consisten en fijar unas *incompatibilidades para el ejercicio* de actividades diferentes³⁹, o en obligar al prestador de servicios a *dedicarse exclusivamente a una única actividad*⁴⁰, u obligarle a realizar actividades diferentes en *localidades diferentes*⁴¹.

En un Estado miembro, por ejemplo, está prohibido que las agencias inmobiliarias realicen otras actividades profesionales, tales como servicios de gestión de propiedades, de consultoría financiera o de limpieza.

(v) Forma jurídica y estructura interna de los operadores económicos

Se trata de obstáculos particularmente restrictivos con respecto a los operadores que ya están establecidos en un Estado miembro y que no están sometidos a este tipo de requisitos en su país de origen. La divergencia de las normas en cuestión significa que dichos operadores pueden verse forzados a crear una entidad jurídica «a la medida».

Los requisitos sobre la forma jurídica pueden imponer al prestador de servicios una forma particular o, por el contrario, prohibírsela⁴². La situación puede hacerse muy compleja para ciertas actividades que están sujetas a la obligación de tener que adoptar formas jurídicas diferentes según los Estados miembros.

Por ejemplo, un abogado que quiera establecerse en otro Estado miembro debe disolver

³⁸ Por ejemplo, en numerosos Estados miembros, los abogados no pueden tener socios que no sean abogados, como expertos contables, asesores fiscales o agentes de patentes. Pueden existir otras formas de limitaciones: por ejemplo, en un Estado miembro, las empresas que prestan asesoramiento fiscal deben tener como accionistas y miembros del consejo de dirección únicamente a asesores, consultores o agentes fiscales. Véase, por ejemplo, a propósito de las normas aplicables en la materia en el Reino Unido, el informe «Competition in professions», Office of Fair Trading, marzo de 2001, apartado 30.

³⁹ Véanse, por ejemplo, los estudios de casos relativos a las incompatibilidades entre una actividad como censor de cuentas y la de experto contable en la encuesta realizada para la Comisión, «Barriers to Trade in Business Services», ya citada, «Appendices, case studies 6». Véase también la sentencia de 9 de febrero de 2002, Wouters, C-309/99, relativa a una prohibición de colaboraciones integradas entre abogados y expertos contables.

⁴⁰ Por ejemplo, en un Estado miembro, dicha exigencia se aplica a las empresas de trabajo temporal.

⁴¹ Por ejemplo, en un Estado miembro, las actividades inmobiliarias y las actividades de seguros.

⁴² Por ejemplo, en un Estado miembro, los organizadores de ferias no deben tener un fin lucrativo.

su sociedad unipersonal en el Estado miembro en el que ya está establecido puesto que en el otro Estado miembro los abogados sólo pueden constituirse bajo la forma jurídica de sociedad limitada⁴³.

El capital de las empresas de servicios, además de las normas discriminatorias anteriormente mencionadas que afectan a los accionistas, está sujeto en ciertos Estados miembros a restricciones tales como la exigencia de una *cantidad mínima de capital* para las sociedades de servicios de seguridad privada o para las empresas de trabajo temporal⁴⁴.

El número mínimo de empleados puede exigirse a determinadas empresas de servicios⁴⁵.

(vi) Cualificaciones profesionales

La disparidad entre los regímenes nacionales que regulan las cualificaciones profesionales puede implicar diversos tipos de dificultades para un prestador de servicios que quiera establecerse en otro Estado miembro, en particular si se trata de una profesión que no goza de un régimen de reconocimiento automático de las cualificaciones profesionales⁴⁶.

La disparidad de las actividades consideradas como «profesiones reguladas» según los Estados miembros puede suponer una dificultad, puesto que muchos servicios⁴⁷ no están regulados en todos los Estados miembros y algunos de ellos pueden incluso estarlo sólo en un único Estado miembro⁴⁸. De esta forma, un prestador de servicios de un Estado miembro, que no exija título profesional, que desee establecerse en un país que sí lo exija, no podrá beneficiarse fácilmente del reconocimiento de sus cualificaciones profesionales.

⁴³ Otras actividades, como los censores de cuentas, se enfrentan a este tipo de problemas.

⁴⁴ También puede tratarse de un límite máximo en la participación del capital social, como en el sector de los medios de comunicación, o la obligación de encontrar otros accionistas o coinversores para ciertos sectores de actividad. Es preciso constatar que el informe franco-inglés antes citado también señaló (página 36) el requisito de capitalización mínima como uno de los obstáculos principales en las actividades de servicios.

⁴⁵ Por ejemplo, en un Estado miembro, las empresas de trabajo temporal deben respetar un porcentaje mínimo de 12 empleados por cada 100 contratos firmados el año anterior. En otros Estados miembros, los servicios de seguridad privada deben disponer de un número mínimo de empleados según las actividades y el territorio cubierto.

⁴⁶ Hay que observar que independientemente de los problemas de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, la disparidad de las normas sobre formación profesional de los asalariados puede conllevar ciertas dificultades, como sucede con las empresas de servicios de seguridad privada que, en ciertos Estados miembros, están sometidas a unos requisitos específicos.

⁴⁷ Por ejemplo, los ingenieros y los ingenieros consultores, los asesores fiscales, los agentes inmobiliarios, los peritos, los arquitectos paisajistas, los síndicos de copropiedad, los consultores o los artesanos.

⁴⁸ Por ejemplo, un Estado miembro ha creado un título específico para los servicios que consisten en editar documentos sobre Derecho del trabajo que no existe en ningún otro Estado miembro y que está sometido a una autorización y a una obligación de inscripción en un registro nacional específico para esta nueva profesión.

Las pruebas de aptitud que exigen ciertos Estados miembros para las actividades que no están sometidas a un reconocimiento automático pueden ser una fuente de dificultades, sobre todo para las PYME⁴⁹, debido a la falta de transparencia y de previsibilidad.

La diferencia en cuanto a las actividades que se pueden llevar a cabo cuando se ostenta una determinada cualificación profesional puede entrañar dificultades y puede también suceder que una misma actividad exija una titulación profesional diferente, si las denominaciones no se corresponden⁵⁰.

Por ejemplo, los "chartered building surveyors" pueden diseñar los planos de un edificio en un país, mientras que en otro esta función está reservada a los arquitectos.

(vii) Condiciones de ejercicio de las actividades de servicios

La decisión de establecerse en un determinado Estado miembro puede depender no sólo de la disparidad de condiciones *de acceso* a las actividades de servicio, sino también de las condiciones para su ejercicio. Baste mencionar el régimen de responsabilidad profesional, las normas en materia de horario de apertura de los comercios, que afectan a las estrategias de establecimiento de los servicios de distribución⁵¹, o la normativa tributaria y de utilización de infraestructuras que pueden afectar al establecimiento de los operadores de telecomunicaciones⁵².

Los distintos regímenes que regulan el impuesto de sociedades conllevan obstáculos que penalizan el establecimiento transfronterizo de los prestadores de servicios⁵³.

Mientras que las empresas desearían considerar el mercado interior como un único mercado, numerosos problemas se derivan del hecho de que las empresas deben ajustarse a quince regímenes fiscales diferentes. Esta situación perjudica la eficacia económica de las estrategias y estructuras empresariales. La multiplicidad de leyes, convenios y prácticas fiscales implica importantes costes de adaptación y constituye, por lo tanto, una frontera al establecimiento que afecta especialmente a las PYME.

En particular, los prestadores de servicios se ven especialmente afectados por los problemas vinculados al tratamiento fiscal de los precios de transferencia dentro de un grupo de sociedades, de los flujos transfronterizos de rentas entre sociedades asociadas, de la compensación transfronteriza de las pérdidas y de las operaciones transfronterizas

⁴⁹ Véase el «Informe del grupo operativo para la simplificación del entorno empresarial», antes citado, que considera que, en ciertos ámbitos, el requisito de los exámenes de aptitud «ha tendido a convertirse en la regla en vez de en la excepción».

⁵⁰ Por ejemplo, el título de «carpintero» obtenido en un Estado miembro no autoriza a ejercer la profesión de «ebanista-carpintero» en otro.

⁵¹ Este tipo de efectos restrictivos también se ha señalado en el estudio de la OCDE antes citado, apartados 49-51.

⁵² Por ejemplo, las tarifas de las antenas de transmisión GSM o la fijación de los umbrales de emisiones electromagnéticas.

⁵³ Véase el estudio «Fiscalité des sociétés dans le Marché intérieur», SEC(2001) 1681, que estudia con detalle las principales disposiciones fiscales que pueden frenar la actividad económica transfronteriza en el mercado interior. Sobre la base de este análisis, la Comisión ha presentado una estrategia para suprimir los obstáculos fiscales que entorpecen la actividad económica transfronteriza. Comunicación de la Comisión «Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales - Una estrategia destinada a dotar a las empresas de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria» (COM(2001) 582 final).

de reestructuración. Estas dificultades se traducen, en particular, en riesgos de doble imposición y elevados costes de cumplimiento.

2. Las dificultades relativas a la utilización de «inputs» para prestar servicios

La utilización transfronteriza de los «inputs» por los prestadores de servicios puede adoptar dos formas. Para ofrecer sus servicios, una empresa ya establecida en un Estado miembro puede necesitar trasladarse a otro Estado miembro y utilizar allí sus propios «inputs», es decir, su personal, su material o incluso los servicios de las empresas a las que recurre de manera habitual en su mercado nacional. Por otra parte, una empresa puede tener necesidad de recurrir a unos «inputs» procedentes de otros Estados miembros. En ambos casos, las contribuciones han mostrado la existencia de dificultades. En particular, la contratación transfronteriza o el desplazamiento del personal pueden ser problemáticos⁵⁴, lo que va en contra del objetivo de facilitar la movilidad de los trabajadores⁵⁵.

(i) Desplazamiento de trabajadores (asalariados o temporales) a otro Estado miembro

La prestación de servicios entre Estados miembros exige a menudo que el prestador de servicios deba desplazar su personal de forma temporal a otro Estado miembro. A este respecto, pueden surgir dificultades. Cabe señalar que la Directiva 96/71/CE⁵⁶ prevé una lista común de normas de protección mínima que deben observar en el país de acogida los empleadores que desplacen trabajadores en el marco de una prestación de servicios.

Los regímenes de declaración previa a que están sujetos en muchos Estados miembros los desplazamientos transfronterizos de personal (asalariado o temporal), en particular en el sector de la construcción⁵⁷, pueden suponer una dificultad para los operadores de otros Estados miembros debido a las cargas administrativas que pueden ocasionar⁵⁸. A esto hay

⁵⁴ Mientras que los recursos humanos son uno de los «inputs» más importantes para la prestación de servicios, las contribuciones han puesto de manifiesto que la utilización y el desplazamiento transfronterizo de personal siguen ocasionando, en principio, dificultades importantes a los prestadores de servicios, dificultades que apenas afectan a los productores de mercancías. Respecto al bajo nivel de movilidad de los trabajadores en las zonas fronterizas, véase el estudio realizado para la Comisión «Scientific Report on the Mobility of Cross-border Workers within the EEA», MKW Wirtschaftsforschung GmbH, noviembre de 2001, apartado 1.3.

⁵⁵ Véase en este sentido la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad». COM(2002) 72 de 13.2.2002.

⁵⁶ Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997, p.1); esta Directiva pretende garantizar a la vez el respeto de las libertades fundamentales del Tratado y la protección de los trabajadores. Además, obliga a los Estados miembros a poner en práctica una cooperación entre las administraciones nacionales y a designar centros de enlace.

⁵⁷ Estas formalidades se deben cumplir para cada obra individual. Un prestador de servicios que desplaza personal de forma regular, durante períodos cortos de tiempo, no puede obtener una autorización que sea válida, por ejemplo, para un año; en un Estado miembro, están obligados a hacer una declaración previa, antes de iniciar cada obra individual, por cada trabajador temporal que venga a través de una empresa de trabajo temporal establecida en otro Estado miembro.

⁵⁸ Por ejemplo, los costes de traducción, en la lengua del país de acogida, de ciertos documentos de trabajo.

que añadir que en ciertos Estados miembros existe la obligación, más allá de un plazo determinado (en general 3 meses), de registrar o inscribir a los trabajadores desplazados ante las instancias laborales, ante las autoridades administrativas competentes o ante la policía⁵⁹.

La lentitud y la complejidad de los trámites administrativos⁶⁰, los controles puntillosos y casi sistemáticos de los que pueden ser objeto los trabajadores desplazados, las cargas administrativas y los retrasos (inmovilización de las obras) que todo esto puede conllevar, pueden ocasionar dificultades en caso de desplazamientos regulares y de corta duración.

Por ejemplo, se ha señalado que para la instalación de un ascensor por dos obreros desplazados durante un período de diez días, una empresa tuvo que cumplir una serie de trámites administrativos (entre otros el envío a la inspección de trabajo de datos sobre los trabajadores desplazados y las medidas de seguridad, presentación de documentos en el idioma del país de acogida) aunque consideraba que ya había cumplido unos requisitos similares en su país de establecimiento.

La aplicación a los trabajadores desplazados⁶¹ ***de las disposiciones del país de acogida relativas al Derecho del trabajo***, sin que se tengan en cuenta las obligaciones y las cargas que el empleador ya ha tenido que satisfacer en el país de establecimiento, puede suponer una duplicación de las deducciones, así como unos costes y unas cargas administrativas suplementarias para los prestadores de servicios de otros Estados miembros. Estas duplicaciones, en particular en materia de remuneración mínima⁶² o de vacaciones pagadas⁶³, tendrían unos efectos restrictivos particularmente importantes en el caso de prestaciones de corta duración y para las PYME y los prestadores de servicios establecidos en una zona fronteriza que quisieran, en el marco de su prestación de servicios, desplazar de forma regular trabajadores a varios Estados miembros.

Por ejemplo, se ha señalado que la realización de trabajos en otro Estado miembro por una pequeña empresa artesanal no resultaba interesante desde un punto de vista económico debido a la obligación de satisfacer una cuota trimestral como cotización a la seguridad social para sus trabajadores desplazados, lo que exigía la inmovilización de

⁵⁹ Por ejemplo, la obligación de solicitar un permiso de residencia.

⁶⁰ Por ejemplo, la obligación de establecer y de mantener ciertos documentos sociales y de trabajo a disposición de las autoridades de control o de conservar durante cierto tiempo dichos documentos en el país de acogida, incluso ante un representante social, así como de traducir el conjunto de estos documentos al idioma del país de acogida.

⁶¹ Siempre que sean nacionales de un Estado miembro o de países terceros.

⁶² En lo que concierne de forma más específica a las remuneraciones, algunas contribuciones muestran que las restricciones dan lugar a disparidades en las modalidades de cálculo de los salarios. Las contribuciones señalan, por ejemplo, dificultades ligadas a la incompatibilidad, en el país de acogida, del conjunto de los elementos constitutivos del salario en el país de establecimiento (por ejemplo, trece o catorce mensualidades), lo que puede representar un salario más elevado que el establecido por ley en el país de acogida.

⁶³ Por ejemplo, la obligación de cotizar a una institución tercera (caja de vacaciones pagadas) cuando los trabajadores desplazados gozan ya de una protección comparable en virtud de disposiciones nacionales que garantizan las indemnizaciones por vacaciones pagadas. En un caso de este tipo, el pago del contrato fue objeto de embargo hasta la conclusión del procedimiento ante los tribunales.

una cantidad demasiado importante para ella (aun sabiendo que dicha suma se le iba a reembolsar posteriormente⁶⁴.)

Estos efectos restrictivos se ven reforzados por la existencia de fuertes sanciones⁶⁵, incluidas las de carácter penal, cuya aplicación es percibida a veces como discriminatoria por los prestadores de servicios que no respeten las obligaciones de declaración previa o las disposiciones del Derecho del trabajo.

Los procedimientos y condiciones de desplazamiento de los nacionales de países terceros, que se asemejan, en algunos Estados miembros, a regímenes de autorización de facto⁶⁶, así como la lentitud y la pesadez de estos procedimientos, han sido señalados⁶⁷ también como obstáculos que hacen difícil, si no imposible en algunos casos, la prestación de servicios⁶⁸. Estas dificultades pueden afectar muy en particular a los sectores punteros, en los que los operadores intentan cubrir sus necesidades de personal especializado recurriendo a personal nacional de países terceros, por ejemplo programadores informáticos.

El desplazamiento de personal de países terceros está sujeto, en algunos Estados miembros, a la obligación de que el trabajador en cuestión haya sido contratado por la empresa que le desplaza con un año de anterioridad o incluso más. A veces, este trabajador debe ser titular de un contrato de trabajo indefinido. Además, los plazos de concesión del documento o documentos requeridos para el desplazamiento pueden ser largos (hasta 6 meses en algunos casos).

⁶⁴ Véase «Artisanat, Petites Entreprises et zones frontalières - Analyse de cas particuliers d'entreprises travaillant en pays limitrophes (seconde action expérimentale)», Consejo Interregional de las Cámaras de Artesanos Sarre-Lor-Lux, 1996.

⁶⁵ Por ejemplo, en un Estado miembro, la sanción mínima se eleva a 1000 €, incluso por simples errores materiales, y puede llegar a 26000 €.

⁶⁶ Puede consistir desde la obligación de obtener, en el país de acogida, un permiso de trabajo cuya concesión depende del examen de la situación del mercado de trabajo del país de acogida, hasta un «visado de trabajo» o el permiso de residencia, sin los cuales no se puede efectuar el desplazamiento.

⁶⁷ Véase, a este respecto, entre otros, el estudio «Managing mobility matters – a European perspective», PriceWaterhouse Coopers, 2002, apartado 2.5, así como el Informe del Grupo de alto nivel sobre la libre circulación de las personas, presidido por Simone Veil y presentado a la Comisión el 18.9.1997, capítulo 6.

⁶⁸ Por otra parte, el hecho de que los nacionales de países terceros que están asegurados en un Estado miembro no estén, en principio, cubiertos por las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en materia de seguridad social, puede también hacer más difícil y oneroso su desplazamiento a otro Estado miembro. Una propuesta de la Comisión para ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento 1408/71 a los nacionales de terceros países ha sido objeto de acuerdo en el Consejo de 3.6.2002.

(ii) Utilización de empresas de trabajo temporal o de trabajadores temporales en otros Estados miembros

Las empresas que pueden tener necesidad de recurrir a los servicios de una empresa de trabajo temporal establecida en otro Estado miembro o a trabajadores temporales en otro Estado miembro⁶⁹, pueden verse confrontadas a una serie de dificultades.

Los regímenes de autorización previa⁷⁰ o los requisitos de establecimiento⁷¹, impuestos a las empresas de trabajo temporal pueden impedir a los operadores recurrir a una empresa que esté establecida en otro Estado miembro y que no disponga de esta autorización. Ello limita el acceso de los operadores a trabajadores temporales procedentes de otros Estados miembros⁷² y puede impedir también que un prestador de servicios recurra a trabajadores puestos a su disposición por una empresa de su Estado miembro, para prestar un servicio en otro Estado miembro en el que se exige esta autorización para el trabajo temporal. Dichos regímenes pueden, además, tener como efecto retrasar o incluso cuestionar la formalización de un contrato en los plazos requeridos⁷³.

Las prohibiciones impuestas a determinados sectores o las restricciones para poder recurrir al trabajo temporal⁷⁴ (tales como la obligación de justificar la necesidad particular de recurrir al trabajo temporal) varían de un Estado miembro a otro. Esto puede suponer un obstáculo para el desplazamiento, en el marco de la prestación transfronteriza de un servicio, de trabajadores temporales contratados por una empresa⁷⁵.

⁶⁹ Por ejemplo, para cubrir unas necesidades de **personal especializado**, enfrentarse a un aumento de la carga de trabajo, especialmente de carácter estacional, o beneficiarse de cierta flexibilidad en la gestión de sus recursos.

⁷⁰ Las condiciones y procedimientos de autorización, su duración, las fianzas y garantías ligadas a los mismos, pueden también ampliar los efectos restrictivos de estos regímenes de autorización. La concesión de una autorización puede estar supeditada a la calidad o a la estructura del prestador de servicios o al capital social mínimo de la empresa. También puede estar sujeta al pago de fianzas, garantías y derechos. En un Estado miembro, una empresa usuaria que tuvo que hacer frente a un incremento puntual de su carga de trabajo no pudo llamar a otra empresa establecida en otro Estado miembro debido a los plazos para la concesión del permiso requerido (4 meses). Por otra parte, la obligación, vigente en algunos Estados miembros, de hacer una consulta previa a las organizaciones sindicales, incluso en los casos de urgencia, puede ralentizar considerablemente el procedimiento.

⁷¹ Puede exigirse que tengan un representante local, incluso que esté «activo» en varias regiones de un mismo Estado miembro.

⁷² Se han citado en particular los sectores «nichos» (como las altas tecnologías, la aviación civil), pero también los sectores de la edificación y de la construcción, del turismo y la hostelería, así como de la sanidad.

⁷³ Por ejemplo, una compañía aérea no pudo utilizar los servicios de una empresa de trabajo temporal especializada en poner a disposición pilotos de línea porque la empresa en cuestión no estaba establecida en el Estado miembro de la compañía aérea.

⁷⁴ Estas prohibiciones atañen a varios sectores (la construcción, la marina mercante, el sector público, las mudanzas o las actividades de baja cualificación), pero también pueden estar limitadas por consideraciones particulares (aumento de la carga de trabajo de la empresa, ejecución de tareas específicas y extraordinarias, sustitución de empleados o actividades de temporada, lanzamiento de una nueva actividad).

⁷⁵ Se añaden a ésta unas disposiciones fiscales y sociales específicas del trabajo temporal que tienen como efecto hacer más costosos los trabajadores puestos a disposición por una empresa establecida en otro Estado miembro. Por ejemplo, la empresa usuaria podrá estar sometida a doble imposición fiscal desde el primer día de la prestación o a unas cotizaciones a la seguridad social

(iii) Otras dificultades relativas a la utilización transfronteriza de trabajadores Las contribuciones han puesto de manifiesto que los operadores encuentran numerosas dificultades⁷⁶ cuando desean contratar o emplear personal en uno o varios Estados miembros con el fin, entre otros, de cubrir sus necesidades de especialización⁷⁷. Este es, en particular, el caso de las empresas establecidas en varios Estados miembros o que contratan trabajadores fronterizos. Estas dificultades tienen su origen en los obstáculos para la movilidad transfronteriza de los trabajadores en el mercado interior.

La disparidad de los regímenes nacionales en materia de remuneración, de fiscalidad⁷⁸ y de protección social se percibe como una fuente de dificultades importantes⁷⁹ por parte de las empresas que contratan o desean contratar personal migrante o fronterizo⁸⁰. Esta disparidad puede entrañar costes y gastos administrativos adicionales.

Por ejemplo, las cotizaciones para jubilación que han sido pagadas por los trabajadores migrantes a los organismos competentes del Estado miembro de residencia, no son necesariamente deducibles de los impuestos pagados al Estado miembro en el que ejercen sus actividades.

La complejidad de las reglamentaciones en materia de Seguridad Social que existen en todos los Estados miembros puede disuadir a las empresas de contratar trabajadores migrantes o fronterizos⁸¹ y generar unos costes y unos gastos administrativos adicionales.

más elevadas. En ciertos Estados miembros también podrá estar obligada a pagar una indemnización por fin de contrato.

⁷⁶ Es conveniente subrayar que las dificultades relativas a los requisitos de nacionalidad, residencia, cualificaciones profesionales, que se han puesto de manifiesto en la parte relativa al establecimiento de un prestador de servicios, son también un freno para la movilidad de los trabajadores.

⁷⁷ Particularmente en los sectores relativos a las tecnologías de la información, la comunicación, la construcción, la sanidad o el turismo.

⁷⁸ Las disparidades en materia de fiscalidad (nivel y estructura de los impuestos) se citan en varias contribuciones como un obstáculo importante para la movilidad de los trabajadores, ya que los trabajadores migrantes o fronterizos están sometidos a menudo a una fiscalidad mayor a pesar de los acuerdos bilaterales sobre doble imposición fiscal (véase el Informe Veil citado anteriormente, así como el estudio ya citado «Managing mobility matters – a European perspective»).

⁷⁹ Las disparidades en materia de impuestos sobre la renta y de derechos de pensión, en particular, han sido señaladas en el estudio citado «Barriers to trade in Business services» (apartado 4), así como en el estudio también citado «Managing mobility matters – a European perspective», porque tienen un impacto negativo en la capacidad de los operadores de ejercer sus actividades en diversos Estados miembros y en particular para contratar personal a nivel local en otro Estado miembro.

⁸⁰ Por ejemplo, una empresa que desee contratar personal cualificado no siempre podrá informar a los candidatos sobre el importe exacto de los impuestos y cotizaciones a los que estarán sujetos, aunque la operación se vea ahora facilitada con el paso al euro.

⁸¹ Sobre todo, se han detectado problemas de aplicación del Reglamento 1408/71 relativo a la coordinación de los sistemas de seguridad social (dificultades para determinar el régimen aplicable, en particular a los trabajadores fronterizos, no aplicación de las disposiciones del Reglamento a las prestaciones que se basan en convenios colectivos, por ejemplo en el caso de regímenes de jubilación profesional. Además, se han planteado problemas de doble recaudación de cotizaciones, pese a la utilización de los formularios E 101 y E 128, utilizados en caso de desplazamiento. Cabe señalar que la Comisión ha presentado una propuesta de simplificación de este Reglamento.

La diversidad de los regímenes de jubilación y los obstáculos para la transferencia de las pensiones complementarias⁸² pueden tener un efecto restrictivo en la movilidad de los trabajadores fronterizos o migrantes y traducirse en unos costes administrativos y financieros importantes, al impedir, por ejemplo, a los operadores establecidos en varios Estados miembros centralizar sus sistemas de gestión de pensiones.

(iv) Utilización transfronteriza de los servicios a empresas

Además de la mano de obra, una empresa normalmente tiene que recurrir a toda una gama de «servicios a empresas» como «input» necesario para la prestación de sus servicios. Estos servicios pueden incluir desde servicios de asistencia jurídica y de contabilidad, pasando por servicios de marketing, de creadores de sitios web, de leasing, de alquiler de material o transporte, hasta servicios postventa.

La utilización transfronteriza de servicios a empresas puede toparse con dificultades que pueden impedir que una empresa recurra a prestadores de servicios de otros Estados miembros cuyos servicios sean más interesantes en términos de calidad, precio, etc. Dichas dificultades pueden también impedir que una empresa recurra a los prestadores de servicios con los que trata habitualmente cuando preste servicios en otro Estado miembro.

Por ejemplo, a una empresa de transporte de residuos se le puede impedir que utilice para sus actividades transfronterizas la asistencia de su consultor en materia medioambiental, debido a que éste no tiene derecho a prestar sus servicios en otros Estados miembros.

En la medida en que dichas dificultades afectan a prestadores de servicios a empresas, se abordarán desde el punto de vista de la distribución de servicios.

(v) Utilización transfronteriza de equipos y materiales

Se han señalado ***problemas relativos a la utilización de equipos técnicos en el marco de una prestación de servicios transfronterizos***⁸³. Estos problemas pueden obstaculizar seriamente, cuando no comprometer, la posibilidad de que un profesional se beneficie de la libre prestación de servicios, al imponer unas restricciones a la utilización de su equipo o del material específico para el ejercicio de su actividad⁸⁴. Estas dificultades pueden afectar, en particular, al equipo técnico de los laboratorios, a la utilización de vehículos profesionales, al material de los expositores de las ferias, a las máquinas que utilizan los

⁸² Las dificultades de transferencia de los derechos adquiridos en materia de jubilaciones complementarias para los trabajadores migrantes aparecen indicadas, entre otros, en el Plan de acción citado de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad.

⁸³ Por ejemplo, los equipos utilizados por los laboratorios de análisis, los expositores en las ferias, los certificadores, los ópticos, los podólogos, los constructores (que se encuentran con legislaciones divergentes en lo que concierne al material para la construcción y con inspecciones múltiples relativas a las grúas de alquiler, con graves consecuencias en términos de costes y plazos adicionales). Puede tratarse también de dificultades tales como la necesidad que tienen las empresas dedicadas al envío de mensajes a través de móviles de contactar con cada operador que interviene en el envío de mensajes distribuidos a nivel transfronterizo.

⁸⁴ El hecho, por ejemplo, de exigir que un podólogo establecido en otro Estado miembro disponga de material no transportable y de una infraestructura duradera en el país de prestación equivale a privarle de la posibilidad de beneficiarse de la libre prestación de servicios sin establecimiento.

peones camineros, al material de obra utilizado por los constructores, a los vehículos de transporte de fondos o a las normas técnicas aplicables a las firmas electrónicas. En ciertos casos, los Estados miembros imponen una infraestructura y un material que no se puede transportar al país donde se va a prestar el servicio.

Por ejemplo, la introducción del euro ha acentuado las necesidades de transporte transfronterizo de fondos, ya que los bancos centrales hacen fabricar una parte creciente de la moneda en otro Estado miembro de la zona euro. Por tanto, los bancos comerciales, así como los grandes distribuidores, pueden estar interesados en aprovisionarse en otros Estados miembros. Ahora bien, las diferencias entre las normas nacionales aplicables al transporte de fondos, incluidos los requisitos técnicos relativos al equipamiento y a los vehículos, dificultan la prestación de este tipo de servicio entre Estados miembros.

3. Las dificultades relativas a la promoción de los servicios

Esta etapa es determinante, en particular para la prestación transfronteriza de servicios, ya que los operadores tienen que promocionar obligatoriamente su servicio para poder introducirse en un nuevo mercado en otro Estado miembro. En este ámbito, en efecto, es esencial promocionar los conocimientos técnicos y la especialización, puesto que constituyen el principal elemento de diferenciación de los operadores. No obstante, la comunicación comercial para numerosas actividades de servicios⁸⁵ se rige por unas reglas estrictas y complejas, donde las divergencias entre Estados miembros pueden hacer difícil, cuando no imposible, la promoción transfronteriza de los conocimientos técnicos del prestador de servicios cuando éste quiere hacer una promoción paneuropea.

(i) Procedimientos de autorización, de registro o de declaración

Puede requerirse **una autorización previa** para efectuar las comunicaciones relativas a ciertos servicios. Estos mecanismos de autorización pueden implicar unos plazos y unos gastos administrativos adicionales en caso de promoción transfronteriza.

Para los servicios financieros, en ciertos Estados miembros se exige el visado previo de todas o algunas formas de publicidad para todos o para ciertos tipos de servicios financieros.

En el sector de la distribución, se exige una autorización para promocionar ciertos productos⁸⁶, para llevar a cabo ciertas formas de promoción⁸⁷ y para la utilización de ciertos soportes materiales⁸⁸.

⁸⁵ Los sectores más variados (profesiones reguladas, sectores de la distribución, de las telecomunicaciones, prensa, edición o cine, servicios financieros) se ven afectados por las prohibiciones o las limitaciones para la utilización de las comunicaciones comerciales.

⁸⁶ Por ejemplo, la publicidad de los medicamentos que se pueden adquirir sin prescripción médica puede ser objeto de una autorización previa, o incluso, el anuncio de los precios de la fruta y verdura fuera de los puntos de venta puede estar supeditado a la existencia de un acuerdo interprofesional. Véase el estudio de la OCDE «Assessing barriers to trade in services: retail trade services», OCDE, 2.10.2000.

⁸⁷ Por ejemplo, algunos Estados miembros prevén una autorización previa para los juegos y concursos.

También puede ser obligatoria ***una declaración*** ante un organismo determinado para algunas formas de promoción de ventas o de publicidad de determinados servicios⁸⁹. Ello puede conllevar unos plazos y unos gastos administrativos adicionales en caso de promoción transfronteriza.

(ii) Prohibición de la comunicación comercial

Las prohibiciones de las comunicaciones comerciales para determinados tipos de servicios, categorías de destinatarios o soportes de comunicación afectan particularmente a los prestadores de servicios procedentes de otros Estados miembros ya que, contrariamente a los operadores nacionales, aquellos apenas disponen de otros medios para dar a conocer sus productos o servicios.

Ciertas profesiones reguladas están sujetas a una prohibición total de publicidad, por ley o por códigos deontológicos, lo que limita sus oportunidades de conseguir una clientela más allá de las fronteras de su Estado de establecimiento.

Algunas profesiones, por ejemplo los médicos, los expertos contables o los ingenieros, tienen prohibida toda forma de publicidad en ciertos Estados miembros, lo que impide incluso la comunicación de informaciones específicas.

En relación con otros servicios pueden establecerse prohibiciones en función de los soportes de comunicación⁹⁰ o de los destinatarios particulares⁹¹.

(iii) Contenido de las comunicaciones comerciales

También puede restringirse ***el tipo de mensaje que se puede comunicar*** y plantear dificultades en un contexto transfronterizo. En ciertos Estados miembros, la comunicación comercial de las profesiones reguladas no está solamente limitada a las informaciones específicas, sino que estas últimas están sometidas a restricciones⁹². Por ejemplo, en algunos Estados miembros, determinadas informaciones, como los precios o una comparación entre los servicios prestados y el precio, no pueden ser objeto de una comunicación comercial.

Además, en algunos Estados miembros, profesiones como la abogacía no pueden mencionar en sus comunicaciones al público su especialización, lo que limita la posibilidad de captar nuevos clientes en otros Estados miembros.

⁸⁸ Por ejemplo, para los anuncios ambulantes, entre otros para la circulación de los vehículos que llevan mensajes comerciales por cada distrito de una gran ciudad.

⁸⁹ Por ejemplo, en algunos Estados miembros el organizador de un juego o concurso promocional debe efectuar una declaración ante determinadas autoridades públicas. En otros Estados, toda publicidad hecha por un establecimiento de enseñanza debe ser objeto de un depósito previo ante el Ministerio de Educación nacional.

⁹⁰ Por ejemplo, la publicidad en la televisión puede estar totalmente prohibida en ciertos sectores, como en un Estado miembro lo está para la distribución, la prensa, la edición y el cine.

⁹¹ Algunas prohibiciones de comunicación pretenden a menudo proteger a los menores. Por ejemplo, en algunos Estados miembros, la publicidad televisada destinada a los niños está totalmente prohibida o limitada a determinadas horas. En otros Estados miembros, la publicidad televisada de juguetes está prohibida entre las 7 y las 22 horas.

⁹² Numerosas profesiones se ven afectadas por este tipo de restricciones: auditores, médicos, farmacéuticos, arquitectos, expertos contables, notarios, abogados.

Las restricciones sobre el contenido dirigido a un público concreto, muy variables de un Estado miembro a otro; pueden existir también para ciertos servicios, por ejemplo en las comunicaciones destinadas a los menores⁹³.

En algunos Estados miembros, ***las restricciones en cuanto a los argumentos utilizados*** pueden prohibir por ejemplo la utilización de argumentos tales como los relativos al carácter «ecológico»⁹⁴ o los que ensalzan los beneficios para la salud del producto o servicio utilizado.

En algunos Estados miembros existen ***restricciones relativas al idioma utilizado*** en la comunicación comercial, como la obligación de utilizar la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro en cuestión⁹⁵.

(iv) Forma de las comunicaciones comerciales

Algunas normativas que restringen la posibilidad de enviar comunicaciones comerciales en ausencia de un acuerdo previo, pueden dificultar la prospección si éstas se aplican también a los envíos destinados a los profesionales⁹⁶. Estas regulaciones pueden afectar específicamente a ciertas modalidades de venta, como la venta telefónica⁹⁷, por correo o a domicilio.

(v) Comunicación crítica

El desarrollo y la circulación entre Estados miembros de informaciones independientes sobre la calidad de los servicios, entre otros los ensayos y los ensayos comparativos, son uno de los medios esenciales para que los usuarios de servicios puedan tener conocimiento de la existencia de servicios de calidad en otros Estados miembros. A este respecto, la aplicación de normas relativas a la competencia desleal⁹⁸, el parasitismo, la denigración, la falsificación de marcas, la difamación, el derecho de réplica, o la cita de

⁹³ Por ejemplo, en un Estado miembro, una reglamentación en materia de promoción de ventas prevé que los premios de los concursos y juegos destinados a los menores no pueden tener un valor superior a los 0,7 euros.

⁹⁴ Por ejemplo, en un Estado miembro está prohibido llamar a los salones de bronceado «Biolarium».

⁹⁵ Estas restricciones pueden referirse a toda la publicidad o únicamente a los mensajes publicitarios relativos a ciertos servicios (como los servicios de inversión) y pueden aplicarse incluso en el caso de una publicidad dirigida específicamente a nacionales de otros Estados miembros, como los turistas extranjeros.

⁹⁶ Por ejemplo, en el caso de profesiones reguladas, como los servicios de los censores de cuentas, algunos Estados miembros prohíben la promoción de estos servicios si no se solicitan, lo que puede impedir el envío de cartas o folletos; o, un distribuidor de lápidas para tumbas ha sido formalmente amenazado con diligencias judiciales en otro Estado miembro por haber enviado por fax a empresas de pompas fúnebres de dicho país informaciones (tarifas) no solicitadas relacionadas con sus actividades.

⁹⁷ Por ejemplo, en algunos Estados miembros, las llamadas telefónicas con vistas a proponer a los clientes potenciales unos servicios financieros sólo están autorizadas si el gestor ha obtenido un acuerdo previo del cliente. En otros, la venta telefónica a domicilio está prohibida aunque las personas hayan sido informadas previamente por escrito.

⁹⁸ Por ejemplo, se han emprendido acciones judiciales contra asociaciones de consumidores tras la publicación de ensayos comparativos, alegando una violación de la lealtad en las prácticas comerciales.

ensayos comparativos⁹⁹ puede entrañar a veces una inseguridad jurídica que puede perjudicar la difusión transfronteriza de este tipo de información.

4. Las dificultades relativas a la distribución de los servicios

Las dificultades relacionadas a continuación no son las del sector de la distribución propiamente dicho, sino aquellas en que incurren todos los servicios cuando se prestan a través de las fronteras. La distribución de servicios puede enfrentarse a un conjunto mucho más complejo de barreras que en el caso de los productos. En efecto, la apreciación de la calidad de un servicio, contrariamente a los productos, no sólo se refiere a la calidad del servicio en sí mismo, sino también al prestador, principalmente a su cualificación profesional, su capacidad, su capital, la estructura interna de su empresa, etc. Para la prestación de servicios transfronterizos se han impuesto por lo tanto numerosos requisitos, muy variables de un Estado miembro a otro.

En particular, los Estados miembros tienden a imponer a los servicios prestados por prestadores establecidos en otros Estados miembros todos o una parte de los requisitos aplicables a los operadores establecidos en su territorio. Esto explica que encontremos a menudo en el inventario relativo a esta etapa las dificultades ya detectadas durante la primera etapa relativa al establecimiento del prestador de servicios.

(i) Monopolios y otros límites cuantitativos para poder acceder a las actividades

Los monopolios y otros límites cuantitativos catalogados en la primera etapa (establecimiento del prestador de servicios) pueden constituir una barrera insuperable cuando se aplican a los prestadores de servicios transfronterizos establecidos en otros Estados miembros. La aplicación de un régimen de monopolio tiene por efecto que dichos prestadores de servicios no tengan ninguna posibilidad de prestar sus servicios, ni siquiera a título temporal y ocasional. Obviamente, la existencia y la aplicación de monopolios puede repercutir de forma muy negativa en los consumidores.

(ii) Requisito de nacionalidad o de establecimiento

Además de las discriminaciones por razón de la nacionalidad¹⁰⁰, el requisito de establecimiento¹⁰¹ en el Estado miembro, cuando no en la región, donde se ha de prestar el servicio, es una de las dificultades más importantes y comunes para la realización de un gran número de actividades económicas¹⁰² en varios Estados miembros. Este tipo de disposición constituye la negación misma de la libre prestación de servicios, que confiere a un operador la facultad de prestar sus servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que está establecido.

⁹⁹ Por ejemplo, en un Estado miembro está prohibido citar ensayos comparativos en la publicidad.

¹⁰⁰ Que subsisten todavía en algunos Estados miembros para ciertas profesiones, como los notarios o los topógrafos.

¹⁰¹ Bajo diversas formas: imposición de un domicilio social, de un establecimiento secundario, de una residencia, de una presencia permanente, etc.

¹⁰² Por ejemplo, los transportistas y almacenistas de vino, las empresas de construcción de edificios, los agentes de patentes, las empresas de trabajo temporal, los servicios de seguridad privada, los laboratorios de análisis clínicos, los verificadores de calderas, los conductores de funerarias.

Por ejemplo, los organismos de certificación de productos biológicos no pueden ejercer su actividad en algunos Estados miembros si no están establecidos en ellos. Esto impide la prestación transfronteriza de un servicio muy especializado y también pone trabas, en cadena, a la venta de productos biológicos.

La obligación de tener un representante local se asemeja al requisito de establecimiento¹⁰³.

(iii) Procedimientos de autorización, de registro o de declaración

Algunos Estados miembros intentan someter a los prestadores de servicios transfronterizos establecidos en otros Estados miembros a los procedimientos de autorización, registro o declaración aplicables a los operadores establecidos en su territorio (véase la etapa 1).

La autorización previa, en sus diversas formas (permiso, licencia, contrato, etc.) se exige¹⁰⁴ en numerosos Estados miembros, incluso en casos de prestación ocasional. Su aplicación a los servicios transfronterizos puede tener unos efectos restrictivos y disuasorios particularmente importantes, principalmente porque se aplican frecuentemente sanciones severas, incluso penales, a aquellos prestadores que no disponen de la autorización requerida¹⁰⁵.

Además, el hecho de que los regímenes de autorización no hayan tenido en cuenta los requisitos ya satisfechos en el Estado miembro de establecimiento puede acentuar los efectos restrictivos y entrañar una duplicación de las normas y de las cargas que han de satisfacerse.

También se prevé a menudo **la inscripción** (u homologación, etc.) en un registro del país de prestación (ante las instancias nacionales profesionales, fiscales, sociales, etc.), lo que puede suponer no sólo unos gastos administrativos, sino también unos costes importantes¹⁰⁶.

¹⁰³ A veces se requiere un representante local para el cumplimiento de trámites administrativos o por motivos fiscales.

¹⁰⁴ Por ejemplo, para las profesiones reguladas, incluidos los guías turísticos y los guías de montaña, los artesanos, los organizadores de ferias, los proveedores de servicios de telecomunicaciones, los organismos de certificación, los laboratorios de control de agua potable, los agentes de patentes, las empresas de trabajo temporal, las agencias de colocación de artistas, los servicios de seguridad privada, las sociedades de transporte, importación y tratamiento de residuos, las sociedades de transportes sanitarios, las empresas de leasing, las empresas de servicios transfronterizos de instalaciones eléctricas. También se han detectado varios casos en los que un contrato nacional se considera de hecho como un paso previo a la posibilidad de participar en contratos públicos. Véase el estudio «Barriers to Trade in Business Services» antes citado.

¹⁰⁵ Por ejemplo, esto lo han señalado agencias inmobiliarias y guías turísticos de ciertas nacionalidades.

¹⁰⁶ Por ejemplo, en algunos Estado miembros, existe la obligación de dar de alta a las empresas de construcción en las asociaciones profesionales, a los arquitectos paisajistas en el colegio nacional de dicha profesión, a los artesanos en el registro nacional de artesanos (incluso para trabajos de carácter excepcional y de duración limitada), y a numerosas profesiones reguladas ante el colegio o la cámara profesional. Además, pueden existir obligaciones horizontales, como la reglamentación de un Estado miembro que obliga a toda empresa extranjera, cuya actividad supere los 30 días laborables, a registrarse en la Cámara de Comercio.

Por ejemplo, el requisito general de inscripción en una asociación nacional de electricistas, aplicado a un profesional que se desplaza a partir de otro Estado miembro para intervenciones esporádicas, conlleva ipso facto para este profesional la obligación de pagar una cuota anual en el Estado miembro donde va a realizar la prestación. Cuota que asciende a unos 776 € (lo que representa el triple de la cantidad que paga en su Estado de establecimiento).

A veces se exige una declaración¹⁰⁷. Aunque este requisito es menos restrictivo que el de obtención de una autorización o el de registro en una asociación de artesanos, dicha obligación puede no obstante engendrar unos gastos administrativos o unos costes significativos, debido a las dificultades para conseguir ciertos certificados y a la obligación de traducir o de certificar los documentos.

Además, el prestador de servicios transfronterizos se ve enfrentado a un cúmulo de requisitos que acompañan a la autorización, tales como la obligación de inscribirse en un colegio profesional, de aportar la prueba de un capital mínimo, de depositar una fianza¹⁰⁸ o de llevar una contabilidad especial¹⁰⁹. Todos estos requisitos y formalidades pueden entrañar complicaciones, retrasos y gastos administrativos, incluso en el caso de prestaciones ocasionales o aisladas y de muy corta duración¹¹⁰.

(iv) Requisitos en cuanto a la estructura interna y a la forma jurídica del prestador de servicios

A menudo se exige **una forma jurídica y una estructura interna específica** no sólo para el establecimiento en un país, sino también para la prestación transfronteriza. Los operadores¹¹¹ de otros Estados miembros deben también adaptarse a unos requisitos muy diferentes cuando no contradictorios.

En un Estado miembro, los trabajos de topografía pueden ser realizados únicamente por sociedades anónimas, que dispongan de un capital mínimo, de una garantía y de un número mínimo de empleados. Esto excluye a todos los prestadores establecidos en otros Estados miembros en los que no están sujetos a dichos requisitos y donde desarrollan sus actividades en forma de sociedad unipersonal.

Las incompatibilidades entre diferentes actividades a veces también se aplican, no sólo a los operadores establecidos en el país en cuestión (véase la primera etapa), sino también a los prestadores de servicios transfronterizos establecidos en otro Estado miembro. La aplicación de estas incompatibilidades a los servicios transfronterizos puede tener unos

¹⁰⁷ Por ejemplo, en un Estado miembro cada obra de construcción debe ser objeto de una declaración separada.

¹⁰⁸ Por ejemplo, para las empresas de trabajo temporal, los servicios de seguridad privada o los arquitectos.

¹⁰⁹ Por ejemplo, los transportistas de vino.

¹¹⁰ Por ejemplo, los artistas de circo se encuentran a veces con procedimientos largos y complejos incompatibles con la fuerte movilidad y frecuencia de desplazamientos que caracterizan este tipo de actividades.

¹¹¹ Por ejemplo, los censores de cuentas, los operadores de telecomunicaciones, las empresas de trabajo temporal o los servicios de seguridad privada (a quienes se les exige, en un determinado país, que tengan personalidad jurídica).

efectos restrictivos importantes, ya que se refieren a menudo a la propia estructura de las empresas.

(v) Requisitos de cualificación y de experiencia profesional

Las divergencias entre los requisitos nacionales en materia de cualificación y de experiencia profesional (a las que por otra parte están a menudo ligados los procedimientos de autorización y de registro ante señalados) constituyen uno de los problemas que se han mencionado¹¹² con frecuencia. Los prestadores de servicios tienen dificultades para prestar sus servicios en otro Estado miembro utilizando su título de origen y, en general, no están sujetos a un tratamiento diferente o a trámites menos costosos para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales que aquéllos que quieren establecerse en el Estado miembro en cuestión.

En ciertos casos se solicitan ***títulos profesionales diferentes*** para una misma actividad, al no existir correspondencia entre las denominaciones nacionales¹¹³. A veces, una profesión está únicamente regulada en algunos Estados miembros¹¹⁴, o en uno solo. El país que exige una cualificación particular para el ejercicio de una actividad excluye de esta forma la prestación transfronteriza de servicios de los operadores establecidos en otros Estados miembros donde no se requiere dicha cualificación particular.

(vi) Imposición a los prestadores de servicios de condiciones para el ejercicio de una actividad

Las divergencias entre determinadas normas que fijan las condiciones para el ejercicio de actividades de servicios, llegado el caso combinadas con los problemas que acabamos de exponer, pueden generar numerosas dificultades¹¹⁵. Las diferentes condiciones impuestas por el Estado donde está prevista la prestación con relación a las del Estado de establecimiento pueden causar graves problemas a los operadores y, a veces, incluso resultar discriminatorias.

¹¹² Por ejemplo, para los ingenieros, los agentes de patentes, los electricistas, los conductores de taxis en ciertas regiones fronterizas. También se han detectado dificultades para la obtención del título en el Estado de destino para los agentes que efectúan instalaciones eléctricas y sanitarias. Los fisioterapeutas deportivos han señalado problemas ligados a la falta de cualificaciones específicas exigidas por otro Estado miembro, en el que se limitan a acompañar a los atletas en los viajes. Véanse también los estudios: «Principen om ömsesidigt rekännande på tjänstemrådet», Kommerskollegium, 26.10.2000; «Rapport om barrierer for integration i Øresundsregionen», Øresund Industri & Handelskammare, diciembre de 2001.

¹¹³ Por ejemplo, los problemas de equivalencia pueden afectar a las actividades de dentista o cardiólogo.

¹¹⁴ Por ejemplo, los artesanos, las agencias inmobiliarias o los asesores laborales.

¹¹⁵ Por ejemplo, puede tratarse de normas sobre la deontología profesional o la protección de un interés general, pero también de normas más específicas: la obligación en el caso del personal de los servicios de seguridad privada de llevar un determinado uniforme, diferente del utilizado en su país de establecimiento; la obligación de las sociedades de construcción de pagar un 15 % del coste de los trabajos a la administración fiscal antes de la realización de los mismos; la imposibilidad de los creadores de juegos de azar de ofrecer sus servicios en algunos Estados miembros, que limitan los juegos que pueden ofrecerse en los casinos; la aplicación a ciertas actividades, en países candidatos, de requisitos estrictos en materia lingüística, incluida la firma de contratos.

En un Estado miembro, todas las agencias de colocación de artistas, incluidas las de otros Estados miembros, están sujetas a una norma que establece la presunción de que todos los artistas con los que se formaliza un contrato de colocación se consideran como asalariados y que obliga a llevar un registro específico de sus actividades en dicho país

Los límites territoriales de una licencia pueden suponer una traba no sólo para el establecimiento (véase la etapa 1), sino también para la prestación de servicios por parte de los prestadores establecidos en otro Estado miembro¹¹⁶.

(vii) Transportes y servicios postales

Los transportes son objeto de requisitos divergentes entre los Estados miembros, en particular en lo que concierne a las características de los vehículos utilizados¹¹⁷. Es el caso de los camiones o de los autobuses de turismo. Por otra parte, también subsisten divergencias respecto a las modalidades de prestación de la actividad de transporte¹¹⁸, en particular en el caso del transporte de cadáveres. Asimismo, la diversidad de los sistemas ferroviarios nacionales (diferentes anchos de vías, diferentes sistemas de alimentación eléctrica, diferente carga máxima admisible por eje para los vagones y las locomotoras) ocasiona retrasos importantes cuando se cruzan las fronteras, con los consiguientes costes suplementarios¹¹⁹. Además, las reglamentaciones nacionales para el acceso a las redes de transporte varían y pueden hacer imposible la prestación de determinados servicios¹²⁰.

Algunos Estados miembros prohíben, por ejemplo, el alquiler de vehículos pesados, matriculados en un Estado miembro distinto del de establecimiento del transportista, lo que supone un obstáculo para la utilización de vehículos pesados alquilados para el transporte de un Estado miembro a otro.

El tráfico aéreo se resiente de la existencia de varios sistemas de gestión diferentes e incompatibles, que son fuente de saturación del tráfico, de gastos suplementarios y de riesgos para la seguridad aérea¹²¹.

Por ejemplo, un vuelo Roma - Bruselas sobrevuela nueve centros diferentes de control.

¹¹⁶ Por ejemplo, en materia de cobro de deudas, de transportes o de servicios de seguridad privada.

¹¹⁷ Se trata de requisitos (entre otros, el peso y las dimensiones) relativos a los vehículos, en particular cuando se transportan ciertos tipos de mercancías, como el vino y los productos químicos, a los vehículos en leasing o en alquiler, así como las restricciones para la utilización de autobuses turísticos en ciertas zonas.

¹¹⁸ Por ejemplo, las limitaciones para conducir en días festivos, las obligaciones de documentos/certificados específicos relativos entre otras cosas a los periodos previstos y efectivos de circulación de un vehículo (y la traducción de documentos al idioma local), el registro del IVA, incluso en el caso de pasar simplemente por el territorio nacional, las declaraciones con fines estadísticos (que son origen de retrasos en las fronteras), la traducción de documentos al idioma local, las restricciones debidas a los monopolios en los servicios portuarios, las restricciones a los enlaces de cabotaje con las islas de algunos Estados miembros o las tasas de aeropuertos.

¹¹⁹ La Comisión Europea ha presentado varias propuestas para completar el marco legislativo en enero de 2002.

¹²⁰ Las Directivas al respecto están en fase de transposición.

¹²¹ La Comisión Europea lanzó, a finales de 1999, una iniciativa para reformar el control aéreo en Europa. El Consejo Europeo, especialmente en su reunión de Barcelona, fijó en 2004 la fecha de realización del cielo único.

Asimismo, los acuerdos bilaterales entre Estados miembros pueden contener disposiciones incompatibles con el mercado interior que dejan en situación de desventaja a los transportistas comunitarios frente a los de terceros países, incluso dentro del mercado interior.

Los servicios postales son también objeto de quejas con respecto, por ejemplo, a la lentitud de las entregas, a las repercusiones que ocasionan las diferentes tarifas en la distribución transfronteriza o a las consecuencias económicas de una armonización parcial. Esto puede hacer especialmente difícil el desarrollo de los servicios de entrega urgente paneuropea.

(viii) Restricciones a la recepción de servicios

El destinatario de servicios, y más concretamente el consumidor, además del prestador de servicios, también es víctima directa de los obstáculos para la distribución de servicios al enfrentarse a ciertas dificultades, cuando no a la imposibilidad, a la hora de recibir un servicio¹²².

Un tratamiento preferencial reservado a los residentes de un Estado miembro, o de una parte del territorio, es el caso de las normas que reservan la prestación de servicios sólo a ciudadanos o residentes de un Estado miembro (incluso de una región o localidad), puede impedir a los destinatarios de servicios de otros Estados miembros disponer de las mismas facilidades de acceso a los servicios que los nacionales o residentes del Estado miembro de prestación. Dichos casos se han observado principalmente en los ámbitos del turismo, el ocio, los deportes, la distribución, el transporte y la telefonía móvil¹²³.

Por ejemplo, numerosos consumidores se quejan de la imposibilidad de tener acceso directo a los programas de las cadenas de televisión (tanto privadas como públicas) transmitidos vía satélite. Estos programas se emiten codificados con el único objeto de impedir su recepción fuera del Estado miembro donde el radiodifusor está establecido.

¹²² Por ejemplo, las posibilidades de recibir programas de radiodifusión televisiva de pago procedente de otros Estados miembros, de formalizar un contrato de telefonía móvil en otro Estado miembro, de beneficiarse de ofertas ventajosas de tarifas de transporte o aprovechar ofertas promocionales en la gran distribución que a veces se circunscriben al territorio nacional y no son accesibles a los usuarios potenciales de otros Estados miembros. Otras trabas pueden afectar al usuario de instrumentos necesarios para la recepción de servicios de otros Estados miembros, tales como las antenas parabólicas (cuya instalación individual o colectiva puede estar sometida a una autorización previa, a unos costes de control, a un canon o a reglamentos interiores de inmuebles de carácter restrictivo) o el ganador de un juego o lotería que tiene que pagar una tasa al Estado miembro en el que ha jugado y también a su Estado de origen cuando proceda a la repatriación de las ganancias, o al usuario de teléfonos móviles que no puede recibir llamadas en ciertos lugares debido a una reglamentación que autoriza la utilización en emplazamientos determinados de sistemas de interferencia (prohibidos en la mayoría de los Estados miembros).

¹²³ Por ejemplo, se han señalado casos en los que los destinatarios de servicios son sometidos a unas condiciones y garantías adicionales cuando se abonan a un operador de telefonía móvil de otro Estado miembro, o deben pagar unas tarifas más elevadas en otros Estados miembros cuando participan en un evento cultural o deportivo (como una maratón), visitan un museo o un lugar turístico, viajan en ferry, contratan un seguro, utilizan instalaciones deportivas, alquilan un coche, etc. Por último, existen situaciones en las que, por el contrario, los residentes de un Estado miembro tienen privilegios y pueden, por ejemplo, beneficiarse de plazas de aparcamiento gratuitas en un aeropuerto.

5. Las dificultades relativas a la venta de los servicios

Las dificultades encontradas en esta etapa están directa o indirectamente ligadas a la transacción de que se trate. Se derivan de normas o prácticas muy diferentes de un Estado miembro a otro relativas a los contratos, a los precios y pagos, a la facturación, a la contabilidad y al IVA, pero también al acceso a los contratos públicos o a las reglas relativas al reembolso de los gastos de los destinatarios de los servicios. Estas dificultades son más significativas para la venta de servicios que para la de productos, debido entre otras cosas a que los contratos ejercen un papel más importante para los servicios, ya que determinan el carácter del servicio o son el objeto del mismo. Por otra parte, el cálculo del precio es a menudo más complejo y puede estar sujeto a unos regímenes de precios fijados o recomendados variables de un Estado miembro a otro.

(i) Formación y contenido de los contratos

La formación y el contenido de los contratos puede plantear cuestiones específicas en materia de servicios. La consulta iniciada por la "Comunicación de la Comisión sobre derecho contractual europeo"¹²⁴ ha permitido identificar numerosos problemas de funcionamiento del mercado interior derivados de los regímenes jurídicos de los Estados miembros en materia de derecho contractual¹²⁵. Estas dificultades afectan también a los servicios y, en particular, a los servicios financieros (sobre todo al sector de los seguros). Por ejemplo, los resultados de la consulta confirman que la existencia de derechos contractuales nacionales divergentes puede conllevar mayores costes de transacción, especialmente costes de información y de posibles litigios, especialmente para las PYME y para los consumidores. La diversidad de normas que rigen el contenido de los contratos y las incertidumbres sobre la identificación de las normas imperativas o de orden público que no pueden soslayar las partes contratantes, hacen imposible la utilización de contratos tipo en el conjunto del mercado interior¹²⁶. Estos problemas afectan particularmente al sector de los servicios financieros.

Algunos Estados miembros continúan exigiendo a los operadores establecidos en otros Estados miembros la notificación previa de las condiciones generales y especiales de las pólizas de seguros con el fin de ejercer un control y prohibir la utilización de ciertas cláusulas.

Otras cuestiones particulares pueden afectar a ciertos servicios transfronterizos. Por ejemplo, las empresas de trabajo temporal pueden enfrentarse a normas particulares en cada Estado miembro en cuanto a la duración y a la renovación de los contratos en caso de desplazamiento de trabajadores. Incluso en los ámbitos que son objeto de una armonización mínima, como la venta a domicilio, subsisten los problemas.

¹²⁴ COM(2001) 398 final.

¹²⁵ Véase el resumen de los servicios de la Comisión de los resultados de la consulta en: http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_fr.html

¹²⁶ Por ejemplo, la imposibilidad de establecer un contrato de trabajo tipo para una empresa activa en todos los Estados miembros ha sido señalada en el estudio «Managing mobility matters – A European perspective» antes citado, apartado 4.3.1.

(ii) Fijación de los precios, pagos, facturación y contabilidad

Las reglamentaciones en materia de precios aplicables a un cierto número de servicios¹²⁷, que prevén unos precios máximos, unos precios mínimos o unos precios fijados o recomendados por los Estados miembros o por los colegios profesionales, pueden conducir a unos métodos de cálculo y a unos niveles de precios muy diferentes para un mismo servicio, según el Estado miembro de prestación, y pueden plantear problemas en caso de prestación transfronteriza.

Las normas y prácticas relativas a la facturación y al pago se perciben como particularmente complejas en los diferentes Estados miembros y plantean problemas en las transacciones transfronterizas¹²⁸. En lo que respecta a la facturación, las normas relativas al IVA (en particular las menciones obligatorias, la facturación electrónica y la conservación de facturas) se han armonizado recientemente¹²⁹, pero otras condiciones (por ejemplo, las menciones impuestas por el Derecho comercial o las normas lingüísticas) se rigen todavía por el Derecho nacional. Además, las formas de pago no tienen el mismo valor jurídico en todos los Estados miembros y los pagos con tarjetas de crédito exigen que las empresas establezcan relaciones contractuales con las entidades encargadas localmente de la gestión de los pagos. Los gastos de las transferencias bancarias son siempre demasiado elevados, lo que afecta al mismo tiempo a los prestadores de servicios y a los destinatarios¹³⁰.

La apertura de una cuenta bancaria en el Estado miembro de prestación, a menudo necesaria para facilitar los pagos, resulta difícil al estar ligada a una declaración de residencia o de no residencia que, a su vez, da lugar a la obligación de realizar la correspondiente declaración fiscal y que conlleva retrasos y gastos administrativos.

Las normas contables¹³¹ responden, entre otras cosas, a las necesidades de verificación fiscal y, por ello, son muy diferentes de un Estado miembro a otro. Por ejemplo, los

¹²⁷ Por ejemplo, las profesiones reguladas, los servicios de seguridad privada, los servicios de cobro de deudas, los servicios de hostelería y las actividades de asesoría en materia de seguridad viaria. Las dificultades provocadas por las regulaciones de precios sobre los servicios turísticos también se han señalado como problemáticas en un informe realizado para la Comisión: «Yield management in small and medium-sized enterprises in the tourism industry», Arthur Andersen, Frankfurt am Main, OPOCE, 1997.

¹²⁸ Por ejemplo, en un Estado miembro, las facturas por servicios profesionales en el ámbito jurídico deben contener una mención que llame la atención sobre las normas en materia de reclamaciones.

¹²⁹ Directiva 2001/115/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE con objeto de simplificar, modernizar y armonizar las condiciones impuestas a la facturación en relación con el impuesto sobre el valor añadido, DO L 15 de 17.1.2002, pp. 24-28.

¹³⁰ Por ejemplo, en un Estado miembro los bancos cobran por abonar las transferencias aunque el ordenante haya indicado que desea pagar los gastos. En otros casos, los bancos han rechazado abonar en las cuentas de sus clientes sumas correspondientes a ganancias obtenidas lícitamente por éstos en otro Estado miembro alegando que dichas apuestas no estaban autorizadas en su propio Estado miembro. Véase también el informe realizado para la Comisión «Etude sur les frais bancaires », IEIC, abril de 2000.

¹³¹ En el ámbito de los seguros, las autoridades de supervisión imponen unas normas diferentes en materia de contabilidad y estadística, lo que impide recurrir a unos sistemas informáticos contables eficaces.

documentos contables deben ser clasificados en función de la nomenclatura establecida por cada uno de los Estados miembros en los que la empresa presenta una declaración de IVA. Una empresa activa en varios Estados miembros debe, por tanto, mantener sistemas de contabilidad paralelos para asegurar la coherencia de la contabilidad de la empresa en su conjunto.

(iii) Fiscalidad

El pago y la devolución del IVA figuran entre los problemas señalados con mayor frecuencia en el marco de las actividades transfronterizas de servicios. En efecto, la norma según la cual los servicios están sujetos al IVA en el país de establecimiento del prestador de servicios está llena de excepciones que provocan situaciones complejas en las ventas transfronterizas. Como resultado de ello, los prestadores de servicios se ven obligados a pagar el IVA en Estados miembros distintos de su país de establecimiento.

Lo gravoso de las obligaciones en materia de IVA¹³², así como las diferencias muy importantes que existen entre los Estados miembros (tipo, obligaciones, procedimientos, formularios, etc.) entrañan además dificultades considerables. Por ejemplo, una empresa de mudanzas está obligada a tener como interlocutor a las autoridades competentes de cada uno de los Estados miembros en los que ofrece servicios sujetos a impuestos y, por tanto, tiene la obligación de solicitar un número de IVA¹³³ en cada uno de ellos y de pagar este impuesto de acuerdo con diferentes normas

Asimismo, cuando una agencia de viajes vende estancias en hoteles a agencias de otro Estado miembro, está sujeta al IVA en ese Estado, lo que es una fuente importante de dificultades prácticas.

También se han detectado problemas similares con relación a los servicios de transporte de pasajeros, servicios de organización de conferencias y servicios a empresas¹³⁴.

El excesivo formalismo de las administraciones fiscales se ha subrayado en numerosas contribuciones, tanto por lo que se refiere a la forma como al número de declaraciones¹³⁵ o a las formas de pago¹³⁶.

¹³² Estas obligaciones son objeto en la actualidad de un estudio de la Comisión destinado a elaborar propuestas de simplificación y modernización. El estudio concluirá a principios de 2003.

¹³³ Los plazos de concesión de un número de identificación a efectos del IVA van desde una semana a 6 meses según los Estados miembros.

¹³⁴ Por ejemplo, cuando una empresa de servicios factura unos gastos («management fees») a una empresa establecida en otro Estado miembro por unos servicios que le ha prestado, según la clasificación utilizada para este tipo de servicios, el Estado miembro a efectos fiscales será bien el de establecimiento del prestador de servicios, bien el de establecimiento del cliente, con el riesgo de una doble imposición fiscal en caso de que se apliquen ambos criterios a la misma prestación de servicios.

¹³⁵ Por ejemplo, algunos Estados miembros no aceptan que las declaraciones periódicas de IVA se efectúen por medios electrónicos. En lo que concierne a las declaraciones resumen, un Estado miembro sólo acepta el formato en papel entregado en mano.

¹³⁶ Los pagos se hacen generalmente por transferencia bancaria. Los Estados miembros abogan a disponer de una cuenta bancaria en un banco local.

Por último, **el reembolso del IVA** es particularmente largo y complejo para las transacciones transfronterizas y puede, en ciertos Estados miembros, durar varios meses, cuando no varios años¹³⁷.

(iv) **Reembolso, subvención o ayuda al destinatario del servicio**

La autorización para el reembolso de los gastos médicos ocasionados en otro Estado miembro sólo la conceden las autoridades nacionales en determinadas condiciones, lo que puede disuadir a los afiliados a la seguridad social de dirigirse a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro. Un asegurado que decida por diversas razones (plazo de espera, cambio de residencia por motivos privados o profesionales¹³⁸) desplazarse a un Estado miembro distinto de su país de residencia para seguir un tratamiento médico, a menudo no podrá obtener el reembolso de los gastos¹³⁹.

Un gran número de pacientes se encuentran con dificultades cuando solicitan la devolución de los gastos médicos incurridos en otro Estado miembro, tanto si se trata de una consulta médica, de tratamientos dentales, tratamientos hospitalarios, curas de desintoxicación o curas termales en otro Estado miembro.

El reembolso inferior al practicado en el país de afiliación para un tratamiento en otro Estado miembro constituye también un obstáculo a la libre prestación y a la utilización de servicios.

La existencia de un tratamiento fiscal más favorable para aquellos servicios recibidos de prestadores locales constituye una traba significativa, cuando no discriminatoria, para la prestación de servicios. Por ejemplo, en algunos Estados miembros, sólo son fiscalmente deducibles los cursos de formación profesional que tengan lugar en el propio Estado miembro o los seguros de vida, los seguros complementarios, los fondos de pensiones o los fondos de inversión que se hayan contratado con compañías de seguros locales.

(v) **Contratos públicos y concesiones**

La mayor parte de los contratos públicos¹⁴⁰ tienen por objeto la realización de servicios tales como servicios de arquitectura, de construcción o de infraestructuras, de gestión de residuos o de transportes públicos. Ahora bien, las empresas pueden encontrar toda una

¹³⁷ Este problema podría resolverse merced a la propuesta de la Comisión destinada a permitir la deducción transfronteriza (COM(98) 377), pero los Estados miembros siguen sin alcanzar un acuerdo sobre la misma en el Consejo.

¹³⁸ Por ejemplo, dos pensionistas que residen en otro Estado miembro vuelven a su Estado miembro de origen para someterse a una intervención quirúrgica sin haber sido autorizados por las autoridades competentes de su Estado miembro de residencia, que rechaza reembolsar estas intervenciones.

¹³⁹ Véanse los análisis desarrollados a este respecto en el estudio realizado para la Comisión «Implications de la jurisprudence récente concernant la coordination des systèmes de protection contre le risque de maladie», Association Internationale de la Mutualité, mayo de 2000 y en el informe del Alto Comité de Salud «The Internal Market and Health services» de 17.12.2001.

¹⁴⁰ Entendidos como el conjunto de contratos en sentido amplio que pueden ser formalizados por un comprador público (ya sea bajo la forma tradicional de un contrato público o de una concesión de trabajos o de servicios), por el que éste procura un servicio o confía a terceros la gestión total o parcial de un servicio, por el que dicho tercero asume los riesgos de explotación.

serie de obstáculos en el marco del otorgamiento y de la ejecución de los contratos públicos y de otros tipos de convenios de colaboración.

Algunas prácticas restrictivas, tales como los procedimientos de contratación directa, los tratamientos preferenciales en los procedimientos de común acuerdo¹⁴¹, algunos procedimientos de autorización y determinados sistemas de cualificación pueden conllevar que se reserve el acceso a determinados contratos a empresas establecidas en el Estado miembro del comprador. Estas prácticas tienen por efecto limitar la participación de los licitadores extranjeros y la oportunidad de que estos accedan al mercado.

Por ejemplo, las autoridades locales deciden externalizar, sin convocatoria previa de concurso público en competencia, las actividades de recogida y tratamiento de basuras domésticas o de tratamiento de aguas residuales, confiando estos servicios a un tercero privado o público u otorgando concesiones de larga duración, que se renuevan posteriormente.

Los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. La complejidad y la falta de transparencia de determinadas normas nacionales relativas a la adjudicación de contratos públicos por debajo de los umbrales fijados en las directivas comunitarias, así como determinadas prácticas de las autoridades públicas¹⁴² han sido señaladas como factores que hacen más difícil la participación y la adjudicación de contratos a operadores de otros Estados miembros.

Algunas cláusulas contractuales y condiciones de ejecución de los contratos pueden dificultar la presentación de ofertas por parte de operadores extranjeros¹⁴³.

6. Las dificultades relativas a la postventa de los servicios

El periodo posterior a la venta del servicio puede dar lugar a dificultades tanto en el marco de las relaciones cliente/prestador como con terceros. La particularidad de los servicios con relación a las mercancías se debe al carácter inmaterial y complejo de los servicios. Esto da lugar, por ejemplo, a regímenes específicos de responsabilidad o de seguro profesional y complica la prueba y los informes en caso de litigio. Por otra parte, la falta de minoristas o de revendedores que puedan encargarse de los servicios postventa constituye otra particularidad de los servicios.

¹⁴¹ Por ejemplo, se puede tratar de contratos asignados sobre la base de una confianza recíproca (*intuitu personae*) con un socio local.

¹⁴² Por ejemplo, la falta de información a los licitadores sobre los criterios que se utilizarán para evaluar sus competencias y la calidad de su oferta o las prácticas de los compradores en materia de precios.

¹⁴³ Por ejemplo, una cláusula de ejecución que obligara a las empresas a emplear a un número determinado de personas inscritas en programas nacionales de formación dificultaría el acceso de las empresas de otros Estados miembros, que no podrían emplear a personas que siguieran formaciones análogas en el Estado miembro de establecimiento.

(i) Responsabilidad y seguros profesionales del prestador de servicios

Los regímenes de responsabilidad profesional varían considerablemente entre los Estados miembros para muchas profesiones tales como los censores de cuentas, los asesores fiscales y los arquitectos¹⁴⁴. Los regímenes de responsabilidad civil son a menudo específicos para ciertas actividades y a veces se combinan con regímenes generales, lo que puede conllevar una gran complejidad jurídica. Las divergencias entre los regímenes de los Estados miembros pueden afectar ,especialmente, a la posibilidad de limitar la responsabilidad o la duración máxima del periodo de responsabilidad.

Las actividades de servicios están sometidas a menudo a regímenes especiales de seguro profesional, establecidos por una legislación o por normas y recomendaciones dimanantes de colegios profesionales, que se refieren, entre otras cosas, al seguro obligatorio, al ámbito de las actividades que deben asegurarse, al importe mínimo de cobertura, incluida la base sobre la que se calcula¹⁴⁵, o al organismo con quien debe suscribirse el seguro. Estos regímenes pueden variar mucho entre Estados miembros.

Por ejemplo, la cobertura de seguro mínima para los censores de cuentas varía según los Estados miembros entre 70 000 € y 4 090 385 €¹⁴⁶.

Estas disparidades pueden conllevar dificultades en las prestaciones transfronterizas, puesto que los Estados miembros se ven incitados a imponer su propio régimen de seguros a los prestadores de servicios de otros Estados miembros¹⁴⁷, o bien a exigir una prueba de la equivalencia de la cobertura del seguro en el país de origen, lo que resulta imposible o difícil de facilitar.

Ciertas actividades de servicios están sometidas, además, a unos sistemas de garantías financieras específicas. Es el caso de las actividades que realizan los administradores de bienes o los agentes inmobiliarios. Existe una gran disparidad entre los Estados miembros, dado que en algunos de ellos una determinada actividad está sujeta a la obligación de prestar una garantía o suscribir un capital social mínimo, mientras que en otros no existe ninguna obligación de este tipo. Además, el importe y los métodos de cálculo pueden variar mucho.

La articulación entre estos regímenes de responsabilidad, de seguro profesional y de garantías es particularmente compleja, en particular, en el marco de las prestaciones transfronterizas. Esto es así, por ejemplo, cuando la cobertura de un riesgo responde en un Estado miembro a un régimen de garantía financiera y en otro Estado miembro a un régimen de seguro profesional obligatorio.

¹⁴⁴ Por ejemplo, las profesiones sanitarias, las profesiones jurídicas, los expertos contables, los consultores, los administradores de bienes, los servicios de seguridad privada, las empresas de trabajo temporal, los constructores, los agente inmobiliarios, los servicios bancarios y de seguros, las sociedades de bolsa o los transportistas.

¹⁴⁵ Por ejemplo, el volumen de negocio o el número de asociados cubiertos.

¹⁴⁶ Véase el estudio realizado para la Comisión «Systems of civil liability of statutory auditors in the context of a Single Market for auditing services in the European Union», Price Waterhouse Coopers, enero de 2001.

¹⁴⁷ Por ejemplo, en un Estado miembro, en todas las obras de construcción, incluidas las realizadas por prestadores de servicios de otros Estados miembros, se debe suscribir un seguro que cubra una garantía específica que no existe en los otros Estados miembros.

(ii) Cobro de deudas

Las dificultades para cobrar las deudas¹⁴⁸ representan un problema que ha sido denunciado en numerosas contribuciones y que se ve agravado por los retrasos excesivos en los pagos transfronterizos¹⁴⁹. Algunas empresas utilizan la morosidad como una forma de crédito debido al bajo tipo de los intereses de demora y/o a la lentitud de los procedimientos de recurso. Asimismo, algunas cámaras de artesanos pueden proponer sus servicios en caso de demora en el pago por parte de las autoridades públicas nacionales, pero esta posibilidad no está abierta a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros. La utilización de las agencias de cobro de deudas y la protección de los derechos de los acreedores en caso de quiebra en otros Estados miembros constituyen dificultades particulares.

Una empresa no puede recurrir a su agencia de cobro habitual si ésta no está establecida en otros Estados miembros. Los trámites para la autorización de las entidades de cobro difieren según los Estados y a veces según las regiones. Además, la asistencia jurídica puede estar reservada a las profesiones jurídicas y el deudor no siempre estará obligado a asumir los gastos relacionados con el cobro.

(iii) Prestación de servicios postventa

La organización del servicio postventa transfronterizo puede resultar más difícil ya que puede toparse con problemas técnicos¹⁵⁰ o jurídicos específicos, en particular, porque con frecuencia se requiere una intervención personal del prestador de servicios y/o el desplazamiento de sus trabajadores. En este caso, el servicio postventa se enfrenta a los problemas que conlleva el desplazamiento del prestador de servicios o de su personal a otro Estado miembro. Por ejemplo, un instalador de calderas que haya instalado una caldera en otro Estado miembro y que quiera efectuar una reparación se encontrará con los problemas de desplazamiento antes descritos¹⁵¹.

La disparidad de las normas sobre garantías puede representar otra barrera transfronteriza para ciertas actividades de servicios. Las contribuciones han señalado ciertas dificultades en el sector de la construcción debido a la aplicación de un régimen de garantía obligatoria en el Estado miembro en el que se prestaba el servicio.

(iv) Recursos judiciales

¹⁴⁸ Entre otros, el recurso indispensable a un asesoramiento jurídico in situ.

¹⁴⁹ Véase la Comunicación de la Comisión «Informe sobre los retrasos en el pago en las transacciones comerciales» DO C 216 de 17.7.1997 y el informe de la Comisión «Construir una Europa empresarial – Actividades de la Unión en favor de la pequeña y mediana empresa (PYME)», COM(2001) 98 final; este último informe indica que «la morosidad es la causa de una de cada cuatro quiebras [...].Según las investigaciones realizadas, más del 20 % de las empresas europeas aumentarían sus cifras de exportación si pudiesen obtener plazos de pago más breves de sus clientes extranjeros. Las PYME se ven especialmente afectadas por la morosidad,...», apartado 3.7.

¹⁵⁰ Por ejemplo, no hay un número de llamada gratuito de servicio postventa fuera del país de origen.

¹⁵¹ Por ejemplo, para un servicio de mantenimiento de un ascensor deben efectuarse toda una serie de trámites administrativos relativos a los trabajadores desplazados (datos de los trabajadores, horas de trabajo, comprobante de pago de los salarios, traducciones, afiliación a un servicio médico, plan y registro de seguridad de la obra, etc.).

La inseguridad jurídica, los costes y la lentitud de los procedimientos e, incluso, la dificultad de utilizar los servicios o los expertos de otros Estados miembros en el marco de demandas judiciales transfronterizas, han sido señalados como dificultades. De las contribuciones se desprende que las empresas que han tenido que interponer demandas judiciales fuera de su Estado de origen han tenido la impresión de estar en desventaja con respecto a la parte contraria, puesto que la causa habría sido percibida más favorablemente por su jurisdicción nacional.

B. Las fronteras no jurídicas

1. Las dificultades relativas a la falta de información

La dificultad de acceder a información sobre el marco regulador de otros Estados miembros es uno de los problemas recurrentes señalados en las contribuciones. Este problema afecta a la vez a los prestadores de servicios y a los consumidores y se considera que tiene un efecto particularmente disuasorio sobre las actividades transfronterizas. Otro problema que se deduce de la consulta es el escaso nivel de conocimiento de las oportunidades que ofrece el mercado interior y de los derechos de los ciudadanos y de las empresas dimanantes de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios que garantiza el Tratado CE.

(i) La falta de información sobre el marco regulador

La falta de información sobre las normas nacionales aplicables y su interpretación adquiere diferentes formas y se encuentra en todas las etapas de la actividad de prestación de servicios. Las contribuciones han facilitado diferentes ejemplos al respecto entre los que destacan la falta de información sobre los regímenes de autorización (incluyendo en materia de urbanismo) y sobre los requisitos en materia de cualificaciones y otras condiciones en relación con el Derecho del trabajo, las normas técnicas para los equipos y el material utilizado por el prestador de servicios o las normas relativas a las comunicaciones comerciales, a la venta por Internet, a la fiscalidad o a los contratos. Surgen dificultades particulares en los ámbitos donde se plantean cuestiones de interpretación de las reglamentaciones nacionales, que tienen su origen en una jurisprudencia nacional poco clara, incoherente o imprevisible¹⁵².

El desconocimiento sobre las autoridades competentes, los procedimientos y los trámites obstaculiza la prestación de servicios transfronteriza. La falta de información y de transparencia constituye particularmente un problema para la identificación de las diferentes autoridades competentes en otro Estado miembro, para la obtención de los formularios necesarios y la comprensión de los procedimientos. Algunas contribuciones han señalado que las autoridades públicas en ocasiones facilitan informaciones contradictorias y dan a entender que existe poca colaboración entre las autoridades de los Estados miembros. Se ha subrayado también la falta de disponibilidad en Internet de los formularios necesarios.

¹⁵²

También se ha indicado que a veces era imposible obtener una aclaración por parte de las propias autoridades en lo que concierne a la aplicación de la reglamentación en los otros Estados miembros.

(ii) El desconocimiento de los principios del mercado interior

Las respuestas a la consulta dejan traslucir que las empresas y los consumidores a menudo ignoran sus derechos en materia de prestación y recepción de servicios, y que debe facilitarse más información sobre los principios de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento, así como sobre el mercado interior en general. Esta situación se explica, en el caso de las PYME, por la falta estructural de recursos disponibles para ocuparse de este aspecto e interpretar las informaciones jurídicas. A todos los niveles, esto pone freno a la voluntad de los individuos y de las empresas, en particular de las PYME, de acceder a las oportunidades ofrecidas por el mercado interior y de «pensar en europeo».

El derecho a impugnar las medidas no discriminatorias es poco conocido y numerosos prestadores de servicios piensan siempre que, en el mercado interior, sólo se prohíben las discriminaciones (o, dicho de otra forma, que se aplicaría únicamente la regla del «trato nacional»). Parece ser que apenas conocen la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento no sólo excluyen las medidas discriminatorias, sino también las medidas no discriminatorias destinadas a impedir, obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las actividades entre Estados miembros. Las contribuciones han indicado a veces que, aunque en ciertos ámbitos las empresas hayan encontrado obstáculos o complicaciones, las empresas locales y las empresas extranjeras estaban sometidas a las mismas normas. En consecuencia, estas normas debían considerarse condiciones vigentes en el país en cuestión para el desarrollo de tales actividades y debían por tanto respetarse.

El derecho a cuestionar la proporcionalidad tampoco se comprende bien. Incluso en los casos en que las contribuciones habían indicado la existencia de dificultades, apenas se cuestionaba la proporcionalidad de la medida en cuestión. Esto refleja una falta de conocimiento de que una medida, aunque esté motivada por la protección de un objetivo de interés general esencial (por ejemplo, la seguridad pública), no debe conducir a una duplicación de los requisitos ya exigidos en el Estado miembro de origen y debe ser proporcionada, es decir, adecuada para conseguir el objetivo perseguido y no ir más allá de lo que sea estrictamente necesario para conseguirlo.

El derecho a recibir unos servicios parece ser poco conocido como principio y los destinatarios de servicios, en particular los consumidores (por ejemplo, los turistas o los pacientes), ignoran a menudo que el Tratado les otorga también el derecho a recibir unos servicios sin restricción. Esto incluye el derecho a desplazarse a otro Estado miembro y a recibir allí unos servicios en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales. La necesidad de información destinada a los consumidores también ha sido mencionada a lo largo de la consulta. Se ha señalado que los consumidores deben ser informados sobre los servicios de los demás Estados miembros en lo que concierne a su calidad, las condiciones y los precios, con el fin de que puedan tener una visión fundada sobre los servicios ofrecidos y sobre sus derechos. Ello aumentaría su confianza a la hora de adquirir servicios transfronterizos¹⁵³.

¹⁵³

Véase el informe franco-inglés antes citado.

2. Las dificultades de orden cultural y lingüístico

La cuestión de las fronteras culturales, en particular en lo relativo a las lenguas, se ha planteado frecuentemente durante la consulta. Numerosas empresas, especialmente las PYME, consideran que constituyen un obstáculo fundamental para vender en diferentes mercados y algunas estiman que afectan a los prestadores de servicios mucho más que a los productores de mercancías. Sin embargo, es preciso hacer una distinción entre, por una parte, los obstáculos descritos a menudo como culturales, pero que, en realidad, derivan directa o indirectamente de la divergencia de los marcos jurídicos nacionales y, por otra, las dificultades que se derivan de las preferencias de los consumidores y de las condiciones del mercado.

(i) Las fronteras derivadas de marcos jurídicos divergentes

Las dificultades lingüísticas durante las relaciones de un operador con las autoridades son descritas a veces como «culturales», cuando se derivan también de los requisitos legales y administrativos. Por ejemplo, algunas contribuciones, en respuesta a la consulta, han señalado las dificultades que entraña la utilización con las autoridades de la lengua local y han señalado como obstáculos la necesidad de aportar una traducción de los documentos, que a menudo debe ser efectuada por un traductor oficial y legalizada por un notario. Esto se ha considerado particularmente frustrante al establecer procedimientos para efectuar unas verificaciones que ya habían sido realizadas en uno o varios Estados miembros.

Las dificultades de índole cultural unidas a las prácticas administrativas diferentes han sido citadas también en un gran número de contribuciones. En particular, las PYME consideran que es difícil entender cómo tratar con las autoridades nacionales de otros Estados miembros y se encuentran a menudo en una situación en la que inician un procedimiento de autorización sin saber cómo y cuándo podrá finalizar dicho procedimiento y cuál será su coste.

(ii) Las fronteras derivadas de las diferentes condiciones del mercado

Las prácticas comerciales y los hábitos de consumo, incluido el idioma, pueden conllevar dificultades debido a la necesidad de conocer el idioma, los valores locales y las costumbres de un país o de una región específicos. Aunque este tipo de dificultades se ha mencionado frecuentemente en las contribuciones, éstas parecían aceptarlas como parte integrante de la realidad de los negocios, dado que dichos factores deben tenerse en cuenta con independencia del lugar de la actividad, e incluso en el mercado nacional¹⁵⁴. No obstante, los costes añadidos para superar las fronteras lingüísticas pueden hacer menos atractivos los servicios transfronterizos.

Las empresas piensan todavía en «nacional» y, a menudo, no planean desarrollar sus actividades más allá de las fronteras, aunque sus servicios no estén específicamente concebidos para el mercado nacional y potencialmente puedan exportarse. Esto es aplicable especialmente a las PYME. La falta de confianza y la resistencia natural para

¹⁵⁴

Las prácticas comerciales varían según los mercados y los consumidores pocas veces constituyen un grupo homogéneo en el interior de un Estado o incluso en el interior de una región, aunque puedan ser identificados como grupos específicos, por ejemplo, según su edad, su nivel de educación o su lengua.

tratar con las costumbres de otros Estados miembros se han señalado en algunas contribuciones como fronteras culturales. Según determinadas empresas, existe todavía una falta de «conciencia europea» o de reflejo para «pensar en europeo».

II. CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LAS FRONTERAS JURÍDICAS

A pesar de su aparente diversidad, las dificultades que afectan al funcionamiento del mercado interior de servicios tienen numerosos puntos en común.

A. El carácter evolutivo de las fronteras

El inventario de las dificultades muestra que la supresión de las discriminaciones consideradas por los programas generales de 1962 y la eliminación de las fronteras físicas, técnicas y fiscales consideradas por el Libro Blanco de 1985 han sido, en el ámbito de los servicios, compensadas en parte por el desarrollo de nuevas fronteras jurídicas o por el impacto creciente de aquéllas que ya existían pero cuyos efectos sólo se han manifestado progresivamente, a medida que se han ido desarrollando los intercambios entre Estados miembros.

Esta dinámica de las fronteras aparece a nivel del **contenido** de las reglamentaciones, que debe adaptarse permanentemente a la diferenciación y a la innovación en las actividades de servicios explicadas con más detalle en la tercera parte del informe.

Pero la evolución de las fronteras jurídicas se manifiesta también a nivel de la **forma** que éstas pueden adoptar. En efecto, numerosas dificultades inventariadas tienen como punto en común que no dimanen de las legislaciones nacionales, sino de otras formas de intervención y de regulación cuyo impacto en el mercado interior se revela cada vez más.

1. Las prácticas administrativas

Se deduce de un gran número de dificultades inventariadas que las restricciones ya no se encuentran en el contenido de los textos jurídicos, sino en el comportamiento de ciertas administraciones o en la manera en que los procedimientos administrativos se conciben o se aplican, incluidas las circulares o guías prácticas. Sin embargo, hay dos tipos de problemas que merecen destacarse de manera muy particular.

La capacidad de apreciación discrecional de las autoridades inherente al régimen de autorización causa numerosas dificultades, ya que hace imprevisible la decisión que tomará al final la autoridad correspondiente y puede permitir, bajo una aparente neutralidad, tomar decisiones que perjudican a los prestadores de servicios de otros Estados miembros.

Por ejemplo:

- determinadas reglamentaciones sobre los servicios de distribución prevén que la autorización de establecimiento se conceda en base a unos criterios generales socioeconómicos tales como las necesidades con respecto a los comercios existentes. El procedimiento de autorización puede, además, hacer intervenir a unos organismos compuestos de operadores competidores ya presentes en el territorio en cuestión. Este tipo de criterios, que existen en otros sectores como la hostelería o las oficinas

de empleo, conceden un margen de apreciación importante a las autoridades competentes y tienen como efecto favorecer a los operadores ya establecidos con relación a los nuevos, incluso si se hace de una manera menos visible que una disposición abiertamente discriminatoria;

- una legislación discriminatoria sobre servicios de organización de ferias y exposiciones ha sido sustituida, como consecuencia de un procedimiento de infracción de la Comisión, por un régimen de autorización basado en un conjunto de criterios generales y de medidas de aplicación regionales que, en la práctica, deja abierta la posibilidad a las autoridades afectadas de tomar decisiones discriminatorias respecto a los operadores comunitarios.

El excesivo formalismo, la tardanza y los costes de los procedimientos, así como la falta de transparencia han sido destacados por múltiples contribuciones. La acumulación de formalidades y procedimientos, junto con una falta de transparencia y una aplicación a veces demasiado celosa, pueden tener un efecto particularmente disuasorio para los prestadores de servicios de otros Estados miembros, que no están familiarizados con la cultura administrativa de los otros países.

Por ejemplo:

- En ocasiones las administraciones solicitan certificados que no existen en el país de origen del prestador de servicios o traducciones legalizadas por un traductor jurado en el país de la prestación; en otros casos, el jefe de una empresa de construcción está obligado a presentarse personalmente ante la cámara de artesanos del país de prestación para obtener un certificado. En la práctica, todos estos requisitos son mucho más fáciles de respetar por un prestador de servicios nacional que por el de otro Estado miembro.
- En materia aduanera, las contribuciones han revelado que el beneficio de la supresión de los derechos de aduanas parece un tanto atenuado por la complejidad de ciertas formalidades aduaneras que todavía subsisten y que afectan a los servicios de transporte¹⁵⁵.

Una muestra de la dimensión que está adquiriendo este tipo de problemas es que el Tribunal de Justicia se ha visto obligado en estos últimos años a pronunciarse en varias ocasiones sobre estas nuevas prácticas, tanto en lo que concierne a la interpretación discrecional¹⁵⁶ como al carácter excesivamente lento y costoso de ciertos procedimientos de autorización¹⁵⁷. Por otra parte, están en curso a nivel nacional y comunitario

¹⁵⁵ Por ejemplo, se han señalado, entre otros, los problemas ligados a las divergencias de interpretación del código de aduanas por los Estados miembros, incluso entre las autoridades de un mismo país, lo que conlleva unos procedimientos y unos costes adicionales para los transportistas y sus clientes.

¹⁵⁶ Sentencias de 20 de febrero de 2001, Analir, asunto C-205/99; de 12 de julio de 2001, Smits y Peerbooms, asunto C-157/99; de 15 de enero de 2002, Comisión contra Italia, asunto C-439/99; de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, S.L., asunto C-390/99.

¹⁵⁷ Véase en particular la sentencia de 3 de octubre de 2000, Corsten, asunto C-58/98.

iniciativas tendentes a simplificar los procedimientos administrativos, principalmente a partir del informe del grupo Mandelkern¹⁵⁸.

2. La regionalización de las fronteras

El inventario de las dificultades muestra que tienden a aparecer fronteras jurídicas con mayor frecuencia a nivel de normas y prácticas locales o regionales. Se puede tratar de nuevas fronteras relacionadas con el movimiento de descentralización, federalización o regionalización que ha tenido lugar en varios Estados miembros estos últimos decenios, o bien de restricciones que ya existían desde hace tiempo pero cuyo impacto se ha revelado a medida que se han suprimido las otras barreras a nivel nacional (discriminaciones, fronteras físicas, técnicas y fiscales).

Las autoridades locales o regionales desempeñan un papel importante en la regulación de las actividades de servicios mediante un poder normativo propio o un poder de aplicación local de las normas nacionales. El interés de las regiones y su papel activo en favor del desarrollo del sector de los servicios se ha visto confirmado por el respaldo explícito del Comité de las Regiones a la «Estrategia para el mercado interior de servicios», que señala, entre otras cosas, la necesidad de permitir a las PYME de carácter regional operar en el mercado interior utilizando las nuevas tecnologías de la mejor manera posible¹⁵⁹. El inventario de las dificultades ha puesto de manifiesto, no obstante, que en determinados casos los requisitos de funcionamiento del mercado interior no son bastante conocidos a nivel regional, lo que entraña dificultades para los prestadores de servicios de otros Estados miembros. Además, cuando un prestador de servicios de otro Estado miembro desea desarrollar sus actividades no sólo en una región concreta, sino en el conjunto del territorio nacional, la multiplicación de los procesos, las disposiciones específicas y los contactos con las autoridades regionales o locales pueden hacer dicha operación más compleja y más costosa que para los operadores nacionales, que pueden adaptarse a ellos más fácilmente.

Por ejemplo:

- En un Estado miembro, ciertas actividades de servicios, como el cobro de deudas, están sujetas a un régimen de autorización para cada provincia, lo que significa que para cubrir todo el territorio nacional se necesitan más de un centenar de autorizaciones de diferentes autoridades.
- En algunos Estados miembros las listas de lugares turísticos que sólo pueden visitarse si se va acompañado de un guía local acreditado son elaboradas por las autoridades locales según criterios diferentes. En ausencia de una lista de ámbito nacional, los guías turísticos y las agencias de viajes de otros Estados miembros deben hacer frente a una multitud de listas locales que pueden cubrir tanto museos o enclaves arqueológicos específicos como ciudades o zonas turísticas enteras.
- El establecimiento de empresas de distribución, de hoteles o de restaurantes se ve particularmente afectado por esta regionalización de las fronteras jurídicas, debido a

¹⁵⁸ Informe final del Grupo consultivo de alto nivel, presidido por M. Mandelkern, publicado el 13 de noviembre de 2001.

¹⁵⁹ Informe del Comité de las Regiones antes citado, véanse en particular los apartados 10, 14, 16 y 27.

que en muchos Estados miembros la determinación de los criterios de autorización (incluidos los de planificación urbana) y/o su aplicación tiene lugar a nivel local o regional.

- En un Estado miembro, numerosos municipios han establecido un impuesto sobre las antenas parabólicas, lo que tiene por efecto penalizar más particularmente a los consumidores en la recepción de cadenas de televisión de los otros Estados miembros, principalmente a los residentes de origen extranjero.

Esta tendencia a la regionalización de las restricciones queda ilustrada en una sentencia reciente del Tribunal¹⁶⁰ en la que ha examinado la compatibilidad de 14 reglamentaciones regionales diferentes de un mismo Estado miembro, dictadas por 6 regiones y adoptadas la mayoría en los años 80, con los principios de libre circulación de los servicios y de la libertad de establecimiento.

3. La aplicación de los instrumentos comunitarios

Como consecuencia del desarrollo progresivo del Derecho comunitario derivado durante estos últimos veinte años, ciertas dificultades detectadas están directamente ligadas a la experiencia comunitaria.

Los problemas de mala aplicación de las directivas son la causa de algunas dificultades señaladas. Estos problemas pueden derivarse, por ejemplo, de la existencia en ciertas directivas de disposiciones que dejan un margen de maniobra demasiado amplio a los Estados miembros, o que prevén excepciones o requisitos facultativos o, incluso cláusulas de armonización mínima, que permiten la adopción de normas nacionales más estrictas¹⁶¹. La Comisión ya ha tenido ocasión de reconocer los efectos negativos de este último tipo de cláusulas¹⁶² y el Tribunal de Justicia se ha visto obligado a limitar el uso abusivo que ciertos Estados miembros han hecho de ellas¹⁶³.

¹⁶⁰ Sentencia de 15 de enero de 2002, Comisión contra Italia, asunto C-439/99.

¹⁶¹ Véase también el Informe del grupo operativo para la simplificación del entorno empresarial, Best antes citado, p. 61.

¹⁶² Contenidas en ciertas directivas relativas a la protección de los consumidores; véase el Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión europea, COM(2001) 531 final, apartado 2.3.

¹⁶³ Sentencia de 1 de diciembre de 1998, Ambry, asunto C-410/96.

Por ejemplo, se han citado en las contribuciones:

- las directivas relativas a los seguros, principalmente la aplicación tan divergente de la posibilidad reconocida a los Estados miembros de acogida de adoptar medidas en concepto de protección del interés general¹⁶⁴;
- las directivas en materia de fiscalidad, en particular la sexta directiva sobre el IVA¹⁶⁵;
- la directiva sobre el transporte de residuos, cuyo régimen de registro o autorización se ha aplicado de forma diferente, lo que hace, en la práctica, especialmente complejas las actividades de transporte transfronterizo de residuos entre 4 países limítrofes¹⁶⁶.

También se han señalado en ocasiones las **cuestiones relativas a la aplicación del principio de libre circulación de los servicios** a través de instrumentos del Derecho derivado¹⁶⁷. Es preciso constatar que para responder a este tipo de situación, el Tribunal se ha visto obligado en estos últimos años, concretamente en el ámbito de los servicios sanitarios, a remitirse al principio de libre prestación de servicios previsto en el Tratado más que a un instrumento del Derecho derivado¹⁶⁸.

Por ejemplo, la interpretación de las condiciones de aplicación del Reglamento 1408/71¹⁶⁹ por los Estados miembros ha planteado problemas a los destinatarios de servicios sanitarios que deseaban que se les reembolsasen los cuidados recibidos en otro Estado miembro¹⁷⁰.

¹⁶⁴ Estas dificultades se explican en la Comunicación interpretativa de la Comisión «Libertad de prestación de servicios e interés general en el sector de seguros», C(1999) 5046.

¹⁶⁵ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Estrategia para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el marco del mercado interior, COM(2000) 348 final.

¹⁶⁶ Véase el análisis de la Cámara de Comercio del Gran Ducado de Luxemburgo «Les autorisations de transport et de négoce de déchets en Saar-Lor-Lux», T. Theves.

¹⁶⁷ Por ejemplo, en el marco de la aplicación de la Directiva 96/71/CE del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997, p. 1), principalmente en el caso de desplazamientos de muy corta duración.

¹⁶⁸ En una serie de sentencias de principio (de 28 de abril de 1998, Kohll, C-158/96, de 12 de julio de 2001, Smits y Peerbooms, C-157/99, del mismo día, Vanbraekel, C-368/98) el Tribunal se ha visto obligado a garantizar, independientemente del Reglamento 1408/71 (antes citado), el derecho de los pacientes a que les sean reembolsados los gastos relativos a los servicios sanitarios prestados en otro Estado miembro. En el ámbito del desplazamiento de los trabajadores, el Tribunal se ha visto obligado, basándose en la aplicación del artículo 49 CE, a recordar la necesidad de apreciar en qué medida la aplicación de una reglamentación nacional que impone un salario mínimo a una empresa de servicios en otro Estado miembro que emplea a trabajadores transfronterizos es necesaria y proporcionada: sentencias de 15 de marzo de 2001, Mazzoleni, asunto C-165/98; véanse también sentencias de 25 de octubre de 2001, Finalarte, asunto C-49/98 y de 24 de enero de 2002, Portugaia Construções, asunto C-164/99.

¹⁶⁹ Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad; antes citado.

¹⁷⁰ Véase el estudio realizado para la Comisión «Implications de la jurisprudence récente concernant la coordination des systèmes de protection contre le risque de maladie», antes citado.

En el ámbito del Derecho contractual, la Comisión¹⁷¹ y las partes consultadas¹⁷² han destacado la existencia de problemas de coherencia y aplicación uniforme del Derecho comunitario derivado. Los problemas de coherencia se refieren, por ejemplo, a situaciones similares que se tratan de forma diferente en varios actos comunitarios. Así, la ausencia de definiciones coherentes en actos comunitarios derivados sobre términos como «perjuicio» o «contrato» pueden crear problemas de aplicación uniforme en los Estados miembros. También pueden surgir dificultades de la transposición en los Estados miembros, que remita a normas generales diferentes propias de su ordenamiento jurídico.

Algunas directivas contienen, por ejemplo, definiciones diferentes del término «perjuicio»; otras lo utilizan sin definirlo¹⁷³.

4. Las normas colectivas no estatales

Una serie de dificultades inventariadas no proceden de reglamentaciones dictadas por las autoridades públicas, sino más bien de la disparidad entre las normas adoptadas por las entidades no públicas de un Estado miembro, como colegios profesionales, federaciones deportivas, interlocutores sociales que elaboran los convenios colectivos, o incluso partes interesadas o agrupaciones que elaboran códigos de conducta o reglamentos colectivos¹⁷⁴.

Las actividades de servicios se ven especialmente afectadas por este tipo de disparidades, por ejemplo, aquellas profesiones tradicionalmente reguladas por los colegios profesionales a nivel nacional. El recurso a códigos de conducta tiende a extenderse a otros ámbitos, como los servicios de la sociedad de la información, y los debates actuales sobre las nuevas formas de gobernanza podrán conducir a una utilización más frecuente de este tipo de códigos, así como a la regulación conjunta y a otras formas de contractualización de la regulación económica.

Por ejemplo, los códigos de conducta adoptados por ciertos colegios profesionales que imponen límites cuantitativos al acceso a la profesión o límites a los servicios que pueden ofrecerse, pueden causar dificultades a los profesionales de otros Estados miembros que deseen establecerse en el país en cuestión o prestar en él sus servicios.

5. El comportamiento de los operadores

Se trata de las prácticas de los operadores individuales que tienen por efecto territorializar sus actividades o sus precios y condiciones de venta. Puede tratarse, en particular, de la

¹⁷¹ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre derecho contractual europeo, COM(2002) 398 final, 11.7.2001, pp. 11 y 12.

¹⁷² Véase el resumen de los servicios de la Comisión de los resultados de la consulta en: http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_fr.html

¹⁷³ Por ejemplo, el concepto de «perjuicio» en la Directiva sobre viajes combinados (que no contiene una definición al respecto) ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia teniendo en cuenta únicamente esta Directiva, mientras que el Abogado General había propuesto que se interpretara a la luz de los otros actos comunitarios.

¹⁷⁴ El Tribunal de Justicia ya se ha visto obligado a pronunciarse sobre las normas colectivas. La primera sentencia data de 1974 (Walrave, asunto 36-74, apartado 18), pero en estos últimos años el Tribunal se ha visto obligado a aplicar dicha jurisprudencia en varios asuntos: sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman, asunto C-415/93, apartado 83, y de 11 de abril de 2000, Deliège, asuntos C-51/96 y C-191/97, apartado 47, incluida una reglamentación de un colegio profesional de abogados (sentencia de 19 de febrero de 2002, Wouters, asunto C-309/99).

negativa a vender a clientes de otros Estados miembros por el único motivo de que no residen en el país del operador. Dichas prácticas penalizan a los usuarios de servicios que desean recurrir a prestadores de otros Estados miembros, en particular los consumidores. Estos comportamientos pueden ser sólo la consecuencia de fronteras jurídicas que pueden hacer muy arriesgadas ciertas actividades transfronterizas. No obstante, en determinados casos, cuando dichos riesgos son menores, muestran más una voluntad comercial de territorializar el mercado interior en varios mercados nacionales¹⁷⁵.

Por ejemplo, en una contribución específica de un Estado miembro se subraya la imposibilidad para los ciudadanos de su país de acceder a las cadenas de televisión codificadas, disponibles en otros Estados miembros, debido al hecho de que los operadores de las cadenas se niegan a vender o a alquilar los descodificadores a las personas que no son residentes en el país donde se ofrecen dichas cadenas.

B. El carácter horizontal de las fronteras

El análisis de la variedad de fronteras jurídicas inventariadas revela que una gran parte de ellas son comunes a numerosos ámbitos o sectores de actividad muy diferentes. Se pueden distinguir tres tipos de problemas horizontales.

1. La aplicación de un régimen único para el establecimiento y la prestación de servicios

Un gran número de actividades de servicios se topa con el mismo problema: el Estado miembro de destino trata al prestador de servicios como a una empresa establecida en su territorio y por tanto lo somete plenamente a su régimen jurídico.

Por ejemplo:

Un agente de patentes que preste ocasionalmente un servicio en otro Estado miembro debe obtener una autorización de este último, responder a la cualificación profesional allí prevista e inscribirse en un registro específico; De la misma forma, un arquitecto paisajista que preste temporalmente un servicio en otro Estado miembro debe ser miembro de la asociación nacional y cumplir todas las normas profesionales de dicho país.

El inventario de las dificultades, en particular las relativas a la etapa de la distribución de los servicios (etapa 4 de la cadena económica), muestra que este tipo de problemas puede tomar diferentes formas. Puede tratarse:

- de la *obligación de establecerse* en el país donde se presta el servicio, lo que implica el sometimiento del operador al conjunto de las normas de dicho país;

¹⁷⁵ Aunque este tipo de comportamiento deba examinarse teniendo en cuenta las reglas de la competencia, el Tribunal ya ha abierto la posibilidad de examinar la compatibilidad de este tipo de comportamiento con las libertades del mercado interior; sentencia de 8 de junio de 2000, Angonese, asunto C-281/98, relativa al artículo 39 CE; véase también la sentencia de 13 de diciembre de 1984, Haug-Adrion, asunto C-251/83 relativa a la compatibilidad con el artículo 59 del Tratado CE de estipulaciones contractuales previstas en las condiciones generales de un contrato de seguro.

- de un *sistema de autorización* (o de registro) por la autoridad del país donde se presta el servicio, condicionándose la obtención de la autorización al respeto del conjunto o de una parte de las normas de dicho país;
- del *sometimiento sistemático de los operadores a las normas* del país donde se presta el servicio (independientemente de la existencia de una obligación de establecimiento o de un régimen de autorización).

En todos estos casos, el objetivo es el mismo: asimilar la situación de un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro a la de un operador establecido en el Estado miembro en cuestión, para poder someterlo sistemáticamente a la reglamentación de este último. En contradicción con la jurisprudencia del Tribunal¹⁷⁶, este enfoque viene a reducir el principio de la libre circulación de los servicios a una simple obligación de no discriminar.

2. La inseguridad jurídica que rodea a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios

Una gran variedad de servicios transfronterizos se ven afectados por una fuerte inseguridad jurídica sobre su legalidad, ya que esta última va a depender de una apreciación en cada caso por parte de las autoridades nacionales del país en el que el operador quiere desarrollar su actividad. Esta inseguridad jurídica se manifiesta en particular de dos maneras:

- las reglamentaciones nacionales son a menudo *confusas o ambiguas*, por lo que se refiere a su eventual aplicabilidad a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro. En efecto, en numerosos casos, las normas que imponen obligaciones a los prestadores de servicios no precisan de forma explícita su ámbito de aplicación territorial, en particular si se dirigen únicamente a los prestadores de servicios establecidos en el territorio del Estado miembro en cuestión. Dicha situación deja un margen de interpretación a las autoridades nacionales y llevará al prestador a tener que solicitar una asistencia jurídica específica y unas aclaraciones ante las autoridades nacionales, incluso su «luz verde»;

De esta forma, un número significativo de proyectos de leyes nacionales relativas a los servicios de la sociedad de la información que fueron notificados¹⁷⁷ en 2001 a la Comisión han reflejado este tipo de problemas.

- ciertas normas nacionales supeditan la prestación de servicios o la libertad de establecimiento al respeto sistemático de un *criterio o una prueba*, evaluable caso por caso por las autoridades y cuyo resultado es difícilmente previsible.

¹⁷⁶ Según la sentencia de 25 de julio de 1991, Säger, en el asunto C-76/90, un Estado miembro no puede supeditar la prestación de servicios en su territorio a la observancia de todas las condiciones requeridas para un establecimiento, so pena de privar de todo efecto útil las disposiciones del Tratado destinadas precisamente a garantizar la libre prestación de servicios (apartado 13).

¹⁷⁷ Con arreglo a la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998, que modifica la Directiva 98/34/CE por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, DO L 217 de 5.8.1998, p. 18.

Por ejemplo, en un Estado miembro, la utilización de un laboratorio de análisis de otro Estado miembro sólo es posible si este tipo de análisis «no se puede realizar» en su territorio. Puede tratarse también de criterios tales como «la incidencia en el comercio existente» (servicios de distribución), «la necesidad de colocación» (servicios de agencias de colocación de artistas), «el interés general» (servicios financieros), «la aptitud» o «la equivalencia» (profesiones reguladas).

En la práctica, esta inseguridad jurídica provoca una inversión de los papeles, ya que un operador que desee prestar su servicio en otro Estado miembro se encuentra en la paradoja de tener que reivindicar y justificar el beneficio de los principios de la libre circulación de los servicios y de la libertad de establecimiento, mientras que normalmente, conforme a la jurisprudencia del Tribunal, corresponde, por el contrario, a la autoridad nacional justificar el recurso a las excepciones de estos principios, al no poder aplicarse éstos, en cualquier caso, de manera general y sistemática¹⁷⁸.

3. La aplicación del mismo tipo de requisitos en ámbitos diferentes

El análisis del inventario revela que cierto tipo de restricciones se encuentran en numerosos sectores o actividades de servicios (aunque varíen en los detalles), en particular las restricciones siguientes: los regímenes de autorización, de declaración, de registro y de inscripción en un colegio profesional o en una cámara de artesanos, los límites cuantitativos (numerus clausus, cuota, superficies, etc.), los límites territoriales para la prestación de los servicios, las normas aplicables al desplazamiento de los trabajadores en el marco de la prestación de servicios en otro Estado miembro, las normas relativas a las actividades multidisciplinarias, las prohibiciones o límites relativos a las comunicaciones comerciales, las normas en materia de fijación de precios, las normas sobre responsabilidad profesional, el seguro profesional y las fianzas o garantías financieras; ciertos aspectos de las normas en materia contractual; el cobro de deudas y las normas fiscales.

C. El origen común de las fronteras

A pesar de la aparente variedad de las fronteras jurídicas, las razones originales son con bastante frecuencia las mismas y pueden encontrar tres explicaciones.

1. La falta de confianza mutua entre los Estados miembros

Un gran número de dificultades inventariadas pueden atribuirse en primer lugar a una falta de confianza de ciertas autoridades respecto a la calidad de los regímenes jurídicos de los demás Estados miembros.

La aplicación sistemática de las normas del país donde se presta el servicio, la simple mención de objetivos de interés general para justificar los obstáculos, sin verificar la

¹⁷⁸

La consulta ha revelado que dicha inversión de los roles se da también en la aplicación de las directivas relativas a los seguros: mientras que éstas, en ciertos casos, dan la posibilidad al Estado miembro de acogida de aplicar sus reglas únicamente cuando son necesarias, por razones de interés general, algunos Estados miembros notifican a las autoridades del país de origen toda una lista general de normas que deben ser respetadas sistemáticamente por el prestador de servicios establecido en el territorio de este último. Véase la Comunicación interpretativa «Libertad de prestación de servicios e interés general en el sector de seguros» antes citada.

equivalencia de la protección ofrecida en el país de origen ni la proporcionalidad de la restricción, la sujeción de los operadores de la Unión al mismo régimen que las empresas «extranjeras» de países terceros, la presunción de elusión de las normas nacionales por cualquier servicio transfronterizo o los controles más frecuentes a los prestadores de servicios de otros Estados miembros, son dificultades que revelan cierto recelo inicial respecto a los servicios procedentes de otros Estados miembros y vienen a considerar que la protección del interés general y la regulación de las actividades de servicios no son un objetivo compartido por el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

Esta falta de confianza mutua puede derivar del desconocimiento del alcance de los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios, pero también de una falta de transparencia y de cooperación administrativa entre Estados miembros o, en ciertos ámbitos, de una falta de armonización de las normas nacionales, que se traduce en una disparidad demasiado grande entre los niveles de protección del interés general que garantizan los regímenes nacionales.

2. La resistencia a la modernización de los marcos jurídicos nacionales

Algunas fronteras jurídicas pueden atribuirse al hecho de que los Estados miembros no han tenido realmente en cuenta los requisitos del mercado interior de servicios. Los principios fundamentales del Tratado, el alcance que les ha dado el Tribunal de Justicia y la sucesión de los ambiciosos programas de 1962 y de 1985 no siempre se han traducido en un ajuste de las legislaciones nacionales como cabía esperar. Por el contrario, como ya se ha explicado más arriba, la evolución de los regímenes jurídicos puede dar lugar a la consolidación de las fronteras jurídicas o al establecimiento de otras nuevas, más que a su supresión.

Una encuesta¹⁷⁹ revela que el 42 % de los empresarios europeos que operan en el ámbito de los servicios estima que las normas que les son aplicables no se adaptan a la realidad del mercado, o son algo o totalmente obsoletas¹⁸⁰, siendo este porcentaje más alto para el sector de servicios que para el resto de los sectores de actividad (36,6 %)¹⁸¹.

Esta reticencia a la modernización puede tener varias explicaciones:

- ***el escaso seguimiento de las sentencias del Tribunal*** por parte de las autoridades nacionales no siempre les permite identificar la necesidad de modificar las legislaciones nacionales. Los mecanismos existentes en las administraciones nacionales parecen concentrarse en los asuntos que cuestionan a su propio Estado o, en la fase previa, en la necesidad de formular observaciones escritas en un asunto que afecte a otro Estado miembro. Por el contrario, en la fase posterior, parece que son pocos los Estados miembros que proceden a un verdadero seguimiento activo y sistemático de todas las sentencias relativas a otros Estados miembros a fin de evaluar las necesidades de

¹⁷⁹ «Sector servicios», Flash Eurobarómetro 106 (Objetivos especiales), encuesta de supervisión del mercado único, septiembre de 2001, realizada por encargo de la Comisión Europea, adjunta al Cuadro de Indicadores nº 9, 19.11.2001.
http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/score/busisum9.htm

¹⁸⁰ El porcentaje más alto se da en Francia (60 %) y el más bajo en Irlanda (23 %).

¹⁸¹ Flash Eurobarómetro 106 antes citado.

ajuste de sus propias legislaciones¹⁸². Esto explica que muchos de los problemas detectados ya hayan sido en realidad objeto de sentencias del Tribunal de Justicia condenando medidas o prácticas similares;

- ***el tratamiento caso por caso y la eficacia relativa de las sanciones por incumplimiento*** de la normativa del mercado interior contribuyen a dar la impresión a ciertas autoridades nacionales de que no es indispensable adaptar su legislación, ya que ésta no ha sido directa y explícitamente cuestionada por la Comisión o por el Tribunal.

3. La protección de los intereses económicos nacionales

A pesar de la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia según la cual «no cabe justificar medidas que constituyan una limitación de la libre prestación de servicios en aras de objetivos de carácter económico, como la protección de empresas nacionales¹⁸³», es preciso constatar, especialmente en lo que respecta a determinados trabajos parlamentarios preparatorios, que algunas de las dificultades señaladas demuestran que la defensa de intereses económicos puramente nacionales todavía tiene un fuerte arraigo en ciertos Estados miembros.

III. EL IMPACTO DE LAS FRONTERAS

A. Los efectos en cadena sobre el conjunto de la economía y sobre la competitividad europea

Las fronteras afectan a todos los servicios directa o indirectamente. La parte I del presente informe ha mostrado que las fronteras del mercado interior tienen un impacto sobre cada una de las seis etapas del proceso económico de un prestador de servicios («la cadena económica»). Cada prestador de servicios que intenta extender su actividad a otro Estado miembro puede encontrarse con una o varias dificultades y se verá también afectado por las dificultades que encuentran los prestadores cuyos servicios utiliza. En efecto, para crear, promover y distribuir su servicio, el prestador recurre a muchos otros servicios. Esta interdependencia de los servicios tiene como consecuencia que sea necesario un planteamiento global para evaluar el efecto de conjunto de las fronteras. La presente parte del informe examina el papel de los servicios en la economía, la interdependencia de los servicios y el potencial de crecimiento transfronterizo de los servicios en caso de eliminación de las fronteras, y hace una primera evaluación del impacto sobre el conjunto de la economía. Esta evaluación se profundizará durante la segunda fase de la estrategia para el mercado interior de servicios. La Comisión iniciará un trabajo en 2002-2003 con vistas a efectuar, con ayuda de economistas especializados, un análisis exhaustivo del impacto económico.

¹⁸² El seguimiento se limita a veces únicamente a informar a los servicios de la administración que pueden verse afectados.

¹⁸³ Sentencia Portugaia Construções, antes citada.

1. El papel clave de los servicios en la economía

Los servicios desempeñan un papel clave en la economía de la Unión Europea, al representar cerca de un 70 % de los empleos¹⁸⁴ y del PIB en la mayoría de los países de la Unión¹⁸⁵. El crecimiento de los servicios supera los resultados globales de la economía desde hace décadas y los servicios representan por tanto una parte creciente de la economía de la Unión Europea. Está claro que lo esencial del potencial de la creación posterior de empleo procederá del sector de los servicios, puesto que la creación de empleo en el mismo supera el crecimiento global del empleo¹⁸⁶.

Sin embargo, aunque las estadísticas sobre la industria se sobrestiman, probablemente a causa de la integración de los servicios en la producción, de la dificultad relativa a la clasificación de los servicios, y de las dificultades prácticas para definir los flujos brutos, el peso de los servicios en los intercambios no guarda relación con su peso en la economía: los servicios sólo representaban un 21,6 % del conjunto de las transacciones comerciales de la Unión Europea en 1999, de las cuales un 11,9 % dentro de la UE 15. Además, la tendencia de la parte relativa de los servicios es descendente (era del 22,8 % en 1992)¹⁸⁷. Esta divergencia puede explicarse en parte por la existencia de un mercado interior en el ámbito de las mercancías, pero no en el de los servicios. En el ámbito de los servicios, se tiende a recurrir a la inversión extranjera directa (IED) y a las fusiones más que a los intercambios directos (más del 40 % de la IED pertenece al ámbito de los servicios, un 20,59 % a nivel intracomunitario, frente a un 44 % y un 27,6 %, respectivamente, en la industria, y un 15 % de «no asignados»¹⁸⁸).

El potencial de crecimiento de los intercambios de servicios es, por tanto, muy importante. Aunque la contribución de los servicios al crecimiento de la productividad

¹⁸⁴ Esta proporción es todavía más elevada si se tiene en cuenta el número de asalariados de las industrias de transformación que desarrollan actividades de servicios. Por ejemplo, un estudio de la Confederación de empresas suecas indica que las estimaciones alcanzan el 85 % de los asalariados. «Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter», (Comercio internacional de los servicios en Suecia – Situación y posibilidades), informe en el marco del proyecto de internacionalización de las sociedades de servicios suecas, Svenskt Näringsliv, O. Erixon, 2001. Otro estudio realizado por encargo de la Comisión Europea indica que dicha proporción está también en aumento en los sectores públicos privatizados (por ejemplo, las compañías de electricidad), que abandonan las actividades industriales tradicionales para convertirse en compañías más flexibles, centradas en los servicios. «The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment» (los efectos de la liberalización en los sectores de la electricidad y del gas) ECOTEC research and consulting, 2000.

¹⁸⁵ La proporción de los servicios en la economía de los Estados Unidos es aún mayor, puesto que representa el 74 % aproximadamente del PIB, aunque la Unión Europea está en vías de acortar esta diferencia. Véase, por ejemplo: el Informe 2002 de la Comisión sobre competitividad (SEC(2002) 528 de 21.5.2002); la Comunicación de la Comisión «Productividad: la clave para la competitividad de las economías y empresas europeas» (COM(2002) 262 final de 21.5.2002); «Dienstleistungsreport 2000» (informe sobre los servicios 2000), Preussag AG, realizado junto con el Institut der Deutschen Wirtschaft, Colonia, 2000; «Croissance et emploi dans le secteur des services, une analyse comparative», Bureau Fédéral du Plan Belgique, documento de trabajo 6-00, 2000.

¹⁸⁶ «La emergencia de la sociedad del conocimiento implicará la demanda de mano de obra hacia unos niveles de competencia más elevados». Cita extraída de «Innovation in the Service Sector – Selected Facts and Some Policy Conclusions», Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, G. Licht, G. Ebling, N. Janz, H. Niggemann, 1999, p. 5.

¹⁸⁷ Fuente: «EU international transactions», Eurostat, edición de 2001.

¹⁸⁸ Fuente: «European Union Foreign Direct Investment», Eurostat, 2000.

sigue siendo muy difícil de medir en este momento, es probable que el aumento de la competencia entre operadores de diferentes Estados miembros provoque un aumento de la productividad.

Los servicios se encuentran en todos los ámbitos de la economía moderna, incluso en los que pueden considerarse sectores manufactureros «tradicionales». Por ejemplo, algunos fabricantes de automóviles ofrecen en estos momentos a los automovilistas servicios financieros, de alquiler y de leasing, servicios de asesoramiento, de formación y de gestión del parque de automóviles, o servicios de asistencia y reparación¹⁸⁹; los fabricantes de material electrónico ofrecen cada vez más servicios informáticos a medida¹⁹⁰ para sus productos¹⁹¹. En la producción, la industria del automóvil utiliza también servicios informáticos, de diseño, de control de calidad, etc. De esta forma, la industria depende en gran medida de los servicios y de la calidad de los mismos. Muchos de estos servicios no aparecen en las estadísticas oficiales de las empresas manufactureras¹⁹². Esta mezcla de bienes y servicios y una integración eficaz de los «inputs» de servicios permiten a la economía proporcionar unos productos diferenciados más adaptados a las necesidades de los clientes¹⁹³. Esto se traduce en una mejora de la productividad, la competitividad, las ventas y, a fin de cuentas, la rentabilidad de las empresas¹⁹⁴.

Un estudio americano recientemente publicado ilustra la importancia creciente de los servicios para el valor añadido de las grandes sociedades:

*«¿Qué sociedad es la mayor empresa de servicios del mundo? ¿Disney? ¿Citibank? ¿American Express? De acuerdo con diversos criterios, la respuesta es en realidad IBM o General Electric – dos sociedades mucho más conocidas por sus productos que por sus servicios».*¹⁹⁵

¹⁸⁹ Véase «Job Revolution, Wie wir neue Arbeitsplätze gewinnen können», P. Hartz, 2001 y «Grundlagen der Automobilwirtschaft», W. Diez, 2001.

¹⁹⁰ Por ejemplo, las sociedades de bienes de consumo electrónicos ofrecen una gama creciente de programas de videojuegos o invierten en las industrias del espectáculo (y principalmente en el cine).

¹⁹¹ Otros ejemplos: los fabricantes de productos de asistencia sanitaria que ofrecen cada vez más servicios de asesoramiento a hospitales, los productores de productos alimentarios que prestan asesoramiento sobre seguridad alimentaria y los operadores de telecomunicaciones que obtienen unos ingresos considerables ofreciendo asistencia telefónica a los usuarios de programas informáticos.

¹⁹² Por ejemplo, un informe de la OCDE llega a la conclusión de que la distinción entre fabricantes y prestadores de servicios carece ahora de sentido. Asimismo, un estudio danés ha revelado que el 31 % de las empresas danesas encuestadas y oficialmente catalogadas como empresas de transformación, se consideran prestadoras de servicios «The service economy», OCDE, Science Technology Industry Forum, París, 2000; «Svensk International Tjänstehandel – nuläge och möjligheter», op cit.

¹⁹³ Véase «Dienstleistungsreport 2000» op cit; «Marktpotentiale für Unternehmensbezogene Dienstleistungen im Globalen Wettbewerb», Institut für Wirtschaftsforschung, 1998.

¹⁹⁴ Véase «Stratégies tertiaires des exportateurs industriels. Economies et sociétés. Les services de l'an 2000», Tomo XXXIII N° 5, mayo 1999: pp. 17-43; «Trading Services in the Global Economy», L. Rubalcaba-Bermejo, J. Bryson, 2002.

¹⁹⁵ «S-Business: Defining the services industry», Association for Services Management, S.W. Brown, B.A van Bennekom, K. Goffin, J.A. Alexander, 2001, p. 4.

Por ejemplo, los fabricantes de bienes de calidad siempre han concedido gran importancia a la cuestión del servicio al cliente. Los productos de ingeniería sofisticados son un ejemplo de ello, ya que con frecuencia se requieren contactos intensivos en la fase de concepción con el fin de satisfacer las necesidades exactas del cliente. El servicio al cliente continúa a través de la formación, el mantenimiento, el teleservicio mediante Internet o la asistencia telefónica, y puede extenderse a la financiación y a operaciones de tipo «construcción y mantenimiento operativo» en proyectos de infraestructura importantes.

Estudios efectuados en Alemania en el sector de la ingeniería revelan que los ingresos procedentes de la actividad de servicio están en aumento. Alrededor del 10% de las sociedades de ingeniería obtienen más de un 50% de su renta de las actividades de servicios. Antes, estos servicios se incluían habitualmente en el precio del producto, pero existe ahora una tendencia a facturarlos por separado.

Los fabricantes de bienes más innovadores obtienen con frecuencia su ventaja competitiva de la adquisición de servicios avanzados de las tecnologías de la información. Los conocimientos técnicos que permiten desarrollar productos que contienen inteligencia embarcada están a veces disponibles internamente, pero a menudo es necesario recurrir a especialistas que prestan servicios vinculados a la informática y a las comunicaciones. Un ejemplo puede encontrarse en el sector del automóvil, en el que son ahora comunes los sistemas de gestión de las máquinas, los sistemas de frenado automático y los sistemas de navegación. Otros productos de ingeniería tradicional, como las grúas y las máquinas-herramientas son frecuentemente equipadas de sistemas de mando y diagnóstico a distancia, con el fin de permitir un carácter operativo máximo, y de reducir los costes de mantenimiento.

Al mismo tiempo, los fabricantes han externalizado las funciones de servicios que no consideran parte de sus competencias esenciales, confiándolas a prestadores de servicios que estiman más eficaces. Existe una interdependencia muy fuerte entre los fabricantes de bienes y las empresas que proporcionan tanto productos como servicios en relación con el bien. Esto no sólo ha repercutido en la estructura del sector industrial, sino que ha modificado la forma en que los fabricantes se organizan internamente.

El alcance de los servicios prestados por los fabricantes de bienes a menudo no aparece en las estadísticas publicadas. Aunque su actividad principal sea la fabricación, algunas de las sociedades más importantes de Europa emplean a decenas de miles de personas en sus departamentos de servicios.

Los factores basados en la demanda contribuyen al papel creciente de los servicios en la economía de la Unión¹⁹⁶. Existe una demanda creciente de servicios especializados para las empresas debido a la externalización; de servicios combinados con las mercancías; de servicios basados en el conocimiento y vinculados al ocio y de toda una variedad de servicios resultantes de los cambios demográficos¹⁹⁷, como los servicios de

¹⁹⁶ Véase «Innovation and Productivity in Services: State of the Art», OCDE, D. Pilat, 2001; «The Service Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment» op cit.

¹⁹⁷ Una población que está envejeciendo y un mayor papel de las mujeres en la mano de obra.

apoyo a las personas y los servicios sanitarios¹⁹⁸. Este fenómeno se traduce en la aparición de un número cada vez mayor de servicios diferentes, que van desde los sectores de servicios más tradicionales, como los transportes, el comercio al por menor, las telecomunicaciones, el turismo, la sanidad y los servicios financieros, hasta los servicios de más reciente aparición, como los servicios a las empresas en ámbitos como la gestión del medio ambiente y de los residuos, la conservación de la energía, los asesores de gestión, el tratamiento de datos, el análisis y los ensayos técnicos, por nombrar sólo un pequeño número.

2. La interdependencia de los servicios

Los servicios están estrechamente entremezclados, toda vez que a menudo son utilizados en combinación con cada etapa de la actividad económica de un prestador de servicios. Por ejemplo, un minorista que presta servicios a unos fabricantes y una variedad de servicios al consumidor final, incluidos los servicios de restauración y de postventa. El minorista utiliza a su vez numerosos servicios en cada etapa del proceso económico, desde el establecimiento de la empresa pasando por la utilización de *inputs*, la promoción, la distribución y la venta, hasta la etapa de postventa. Esta situación se ilustra a continuación.

Cadena económica de un servicio al por menor

¹⁹⁸ Véase por ejemplo un informe realizado por encargo de la Comisión Europea: «Services for Individuals and Households in the European Union», Institute for Employment and Research, 2001.

<u>Establecimiento</u>	<u>Recurso a inputs</u>	<u>Actividades de promoción</u>	<u>Actividades de distribución</u>	<u>Actividades de venta</u>	<u>Actividades de postventa</u>
<u>Servicios utilizados</u>					
Jurídico	Jurídico	Jurídico	Jurídico	Jurídico	Jurídico
Asesoramiento de gestión	Seguros	Publicidad	Transporte / entrega	Asesoría fiscal	Gestión de beneficios
Asesoría fiscal	Bancos	Venta de espacios publicitarios	Leasing	Gestión de precios	Gestión de garantías
Corretaje inmobiliario	Asesoramiento de gestión	Promoción de ventas	Alquiler	Gestión de bases de datos de clientes	Relaciones con los clientes
Diseño de superficies comerciales	Compras	Patrocinio	Logística	Pagos	Cobro de deudas
Construcción	Logística	Impresión	Gestión medio ambiente / residuos	Crédito	Gestión medio ambiente /residuos
Arquitectura	Comercio al por mayor	Diseño Web	Gestión de clientes	Facturación / contabilidad	
Ingeniería	Transporte	Estudios de mercado	Gestión de la franquicia	Auditoría	
Medio ambiente y urbanismo	Leasing			Leasing y alquiler	
	Mano de obra				
	Selección de personal				
	Tratamiento de datos				
	Gestión de stocks				
	Tarificación en tiempo real				
	Seguridad				
	Gestión de precios				
	Facturación / contabilidad				

Dificultades en un solo servicio producen efectos en cadena sobre otros servicios debido a dicha interdependencia. Por ejemplo, tal como se ha puesto de manifiesto a lo largo de la consulta, un minorista establecido en un único Estado miembro que desee

establecerse en otros Estados miembros deseará utilizar normalmente en estos países los servicios de agentes inmobiliarios, diseñadores de superficies comerciales, arquitectos, ingenieros, empresas de construcción, entidades bancarias y de seguros con las que trabaja en su Estado miembro de origen. Esto le permitirá beneficiarse de la cooperación a largo plazo con sus actuales prestadores de servicios, ganando en eficacia y obteniendo economías de escala. Sin embargo, existen numerosas dificultades para prestar dichos servicios en otros Estados miembros, lo que hará que el establecimiento del minorista resulte costoso y oneroso¹⁹⁹.

Las dificultades se van a multiplicar a lo largo de la cadena económica. Retomando el ejemplo del minorista, éste puede descubrir que no puede utilizar como «input» la empresa de trabajo temporal con la que habitualmente trabaja, que de sus promociones no puede ocuparse su agencia habitual de promoción de ventas, que su agencia de transportes por carretera no puede prestarle los servicios de distribución y que su contable no puede llevar y verificar sus actividades de venta. Todos estos servicios no pueden ofrecerse con facilidad (por no decir en absoluto) más allá de las fronteras debido a las dificultades que se plantean en una o varias etapas de sus propias actividades²⁰⁰. En consecuencia, en cada etapa de su cadena económica, el minorista estará obligado a recurrir a unos servicios diferentes en otros Estados miembros y sufrirá unas pérdidas de eficacia sensibles, así como un incremento de los costes.

Las fronteras del mercado interior de los servicios precisan de una evaluación de impacto transversal para tener en cuenta todos los efectos en cadena que producen sobre una multitud de actividades, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del impacto²⁰¹, que prevé un método integrado de evaluación de las repercusiones económicas, medioambientales y sociales. En estas últimas se incluirá el impacto sobre la salud pública, la seguridad y los derechos de los consumidores²⁰². En lo que respecta a las repercusiones económicas, cabe señalar que una evaluación del impacto que sólo se refiera a las repercusiones en una actividad o en un sector determinado sería parcial y engañosa. Es necesario basarse en una metodología de evaluación que incluya no sólo el impacto de una dificultad señalada sobre la cadena económica de un servicio dado hasta el consumidor final, sino también su impacto sobre la cadena económica de otras actividades conexas. Esta evaluación dinámica y cualitativa la emprenderán los servicios de la Comisión, con ayuda de economistas especializados, durante la segunda fase de la estrategia para el mercado interior de servicios²⁰³.

¹⁹⁹ Por ejemplo, los arquitectos y los ingenieros corren el riesgo de tener problemas con las cualificaciones profesionales; las compañías de construcción, con el desplazamiento de sus asalariados; las compañías de seguros, con la diferencia de legislación en materia de contratos y fiscalidad.

²⁰⁰ Véase la descripción de los obstáculos en la parte I. Es posible que la empresa de trabajo temporal no pueda prestar unos servicios si no está establecida en el país en cuestión; la agencia de promoción de ventas quizá no esté al corriente de los requisitos jurídicos precisos en materia de promoción de ventas; la agencia de transporte por carretera puede encontrar dificultades para la utilización de sus vehículos; la sociedad contable puede no tener la forma jurídica exigida, etc.

²⁰¹ COM(2002) 276 final.

²⁰² COM(2002) 276 final.

²⁰³ Es preciso señalar que la utilidad de esta evaluación del impacto transversal y dinámica también ha sido reconocida por la OCDE; véase «Quantification of Costs to National Welfare from Barriers to Services Trade», a literature overview, OCDE, 2001.

3. La demanda de servicios transfronterizos

La demanda de servicios transfronterizos aumenta constantemente²⁰⁴. La demanda de servicios no se limita a los mercados nacionales. Sin embargo, pese al papel predominante de los servicios en la economía, el nivel absoluto de prestación transfronteriza de servicios es inferior al de intercambios de mercancías. El hecho de que, en el curso de los diez últimos años, el crecimiento en términos reales de la facturación (teniendo en cuenta la inflación) de las empresas europeas se ha debido a las exportaciones²⁰⁵, nos lleva a pensar que existe un potencial considerable de crecimiento económico gracias a las exportaciones de servicios.

La mundialización y la vinculación entre las empresas de servicios y sus clientes multinacionales son un factor inequívoco de dicho crecimiento de la demanda en el ámbito de los servicios a las empresas. Los prestadores de servicios multinacionales, así como los fabricantes que han intensificado sus operaciones internacionales, han animado a los prestadores a cuyos servicios recurren a mantener sus operaciones exportando sus servicios a otros Estados miembros o creando establecimientos secundarios²⁰⁶.

La especialización y la diferenciación de servicios a las empresas que pueden escasear en ciertos Estados miembros contribuyen también a la demanda transfronteriza. Queda demostrada la necesidad creciente de buscar más allá de los mercados nacionales para contratar mano de obra especializada y competente, en particular en los servicios de alta tecnología y del conocimiento²⁰⁷.

Las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones refuerzan además la tendencia a la internacionalización de los servicios. Las nuevas tecnologías permiten que los servicios basados en el conocimiento puedan prestarse a distancia y facilitan la importación y la exportación de servicios sin que sea necesario realizar inversiones extranjeras directas²⁰⁸.

²⁰⁴ Las exportaciones de servicios de los países de la Unión Europea han aumentado un 7,3 % entre 1990 y 1999, aunque dicho crecimiento no ha sido tan rápido como el registrado por los Estados Unidos y más en particular por China y Japón. Desde 1990, Europa Occidental ha visto cómo su cuota de mercado mundial se reducía en un 8,6 %. Véanse, por ejemplo, los recientes estudios sueco y danés: «Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter», antes citado y «Internationalisering af Service – Potentialer og Barriere», Erhvervsministeriet, 2001.

²⁰⁵ Véase «SMEs in Europe», Observatorio de las PYME europeas, Comunidades Europeas, N° 2 2002; «Service Internationalisation – Characteristics, Potentials and Barriers» op cit.

²⁰⁶ Un estudio alemán sobre los servicios técnicos destaca que el aumento del intercambio transfronterizo de servicios está estrechamente relacionado con la aparición de empresas multinacionales que eligen a los proveedores de servicios que ofrecen una mejor relación calidad/precio, con independencia de su nacionalidad. «Marktzugangsregelungen/Berufszugangsregelungen für Technische Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf die Internationale Wettbewerbsfähigkeit», Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, M. Fredebeul-Krein, A. Schürfeld, octubre de 1998. Véase también «Trading Services in the Global Economy», antes citado.

²⁰⁷ Véase por ejemplo «El empleo en Europa 2001: evolución reciente y perspectivas», DG Empleo y Asuntos sociales, Comunidades Europeas, 2001.

²⁰⁸ Según el gobierno británico, la ampliación creciente de la gama de servicios que pueden prestarse a distancia hace también aparecer nuevos obstáculos que podrían limitar los intercambios y la competencia en la Unión Europea. Véase «Realising Europe's Potential, Economic Reform in Europe», HM Treasury, 2002.

La mayor movilidad y el aumento de la renta disponible de los consumidores, junto con una mayor información gracias a las tecnologías, tienen como efecto un aumento de la demanda transfronteriza de toda una gama de servicios a los consumidores, entre otros en los sectores del turismo, la sanidad y el ocio.

El potencial resultante para los servicios transfronterizos, sin embargo, no puede explotarse plenamente debido a las fronteras del mercado interior²⁰⁹, con los costes que entrañan y las reacciones en cadena para el conjunto de la economía.

La liberalización de los mercados de la electricidad y el gas implicará ciertamente un aumento de la demanda transfronteriza no sólo de energía, sino también de servicios anejos, como sistemas de alumbrado, de calefacción, de enfriamiento y de fuerza motriz eficiente desde el punto de vista de la energía. Estos servicios estarán estrechamente vinculados a la entrega material de gas y electricidad, lo que constituye otro ejemplo de la compleja interacción entre servicios. Sin embargo, este potencial sólo podrá explotarse plenamente si se eliminan los obstáculos a la prestación del conjunto de estos servicios.

4. Los costes de las fronteras

Las fronteras llevan aparejados unos costes previos de adaptación relativos a la prestación y utilización de los servicios transfronterizos. Las fronteras identificadas en la parte I del presente informe entrañan una serie de costes de adaptación. Una empresa que trate de introducirse en un mercado bien estableciéndose, bien prestando unos servicios más allá de las fronteras, deberá recurrir a una asistencia jurídica compleja para estudiar si puede desarrollar sus actividades en el nuevo mercado o si deberá modificar algunos elementos de su modelo de negocio y de qué forma.

Los costes previos de adaptación se multiplican a lo largo de la cadena económica. Los ejemplos en el ámbito del comercio al por menor que se citan más abajo muestran que estos costes son considerables incluso cuando sólo afectan a una o dos etapas de la cadena económica de una empresa de servicios. No obstante, como los obstáculos afectan normalmente a cada una de las etapas de la actividad de las empresas, el nivel global de los costes previos de adaptación es sensiblemente más elevado.

²⁰⁹

Un ejemplo de pérdida de este potencial se recoge en una encuesta realizada a los prestadores de servicios a empresas, por encargo de la Comisión Europea. La mayoría de las empresas encuestadas respondió que aumentaría probablemente sus ventas de servicios a empresas de otros Estados miembros de la Unión Europea si desaparecieran los obstáculos reglamentarios. «Trabas a la prestación de servicios a empresas»; antes citado.

Ejemplos de costes previos de adaptación²¹⁰

Una gran empresa de comercio al por menor que cuenta con una cadena de tiendas ha tenido que movilizar a un alto ejecutivo, en jornada completa, durante 8 meses (coste 200 000 €) para estudiar los ajustes necesarios en la estrategia de venta del grupo (etapa 5 de la cadena económica) para respetar la legislación de otro Estado miembro, en cuyo mercado quería introducirse.

Antes de la adopción y la transposición de la Directiva sobre comercio electrónico, una empresa de venta por correspondencia que pretendía comercializar y vender productos a través de un sitio Web recibió una factura de 25 000 € de un bufete de abogados por su asesoramiento sobre la manera de adaptarse a las diferentes reglamentaciones en la Unión Europea, en lo que se refiere a la publicidad y principalmente a las normas específicas relativas a los productos (etapa 3) y a la firma de los contratos (etapa 5 de la cadena económica).

Un banco pagó a un bufete de abogados 19 500 € por evaluar cómo debía modificar su publicidad (etapa 3 de la cadena económica) en un servicio de inversión particular en otros dos Estados miembros.

Una empresa de venta por correspondencia de productos cosméticos tuvo que desplazar a uno de sus juristas, en jornada completa, durante seis meses a otro Estado miembro para estudiar cómo debían modificar el modelo de distribución de la sociedad para ajustarse a la reglamentación de dicho Estado miembro. La empresa decidió al final no introducirse en este mercado debido a la modificación radical de su modelo de negocio que habría implicado dicha operación.

Los costes previos de adaptación no guardan relación con el tamaño de la empresa: el estudio de los requisitos jurídicos y de las prácticas administrativas nacionales, así como la evaluación de la posibilidad de proponer o utilizar un servicio exigen normalmente de la empresa, grande o pequeña, que acepte de entrada más o menos la misma inversión en asesoría jurídica²¹¹. Además, los costes de adaptación son inversiones a fondo perdido que deben asumirse incluso antes de que una sociedad pueda decidir si se introduce o no en un mercado de otro Estado miembro.

Las pequeñas empresas encuentran que los costes previos de adaptación son prohibitivos, mientras que las microempresas o las pequeñas empresas desempeñan, sin embargo, un papel esencial en el sector de los servicios²¹². El tamaño medio de las empresas en el sector del comercio al por menor en Europa induce a pensar que los costes previos de adaptación son desproporcionados con relación al volumen de negocio y, con

²¹⁰ En la consulta relativa a la estrategia del mercado interior de servicios los prestadores de servicios y los bufetes jurídicos que les asesoran han proporcionado estos ejemplos.

²¹¹ Por ejemplo, un estudio alemán indica que los costes externos de la legislación pesan de manera desmesurada sobre las PYME. «Externe Kosten von Rechtsvorschriften, Möglichkeiten und Grenzen der Ökonomischen Gesetzesanalyse», Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, H. Dicke, H. Hartung, 1986. Véase también «Regulation and Small Firms», informe intermedio de la Better Regulation Task Force, 1999.

²¹² Esta situación es común a todos los sectores de servicios. Véase «Major Trends and Issues», OCDE, M. Edwards, M. Croker, 2002.

toda probabilidad, desanimarán a una empresa europea de tamaño medio, del sector del comercio al por menor, a plantearse incluso una estrategia del mercado interior.

Tamaño medio de las empresas en el sector del comercio al por menor (EUR 13, 1998)²¹³

Número medio de asalariados: 3,2

volumen de negocios anual medio: 582 207 €

En 1998, en los Estados miembros que facilitaron los datos, alrededor del 90 % de las empresas dedicadas al comercio al por menor empleaba a menos de cinco personas. Las empresas de este tamaño representaban el 73 % del total en Irlanda (el porcentaje más bajo) y hasta el 94 % en Italia.

Los costes de adaptación relativos a la organización constituyen una carga adicional, además de los gastos previos, cuando una empresa se ve obligada a modificar su estrategia óptima para cada etapa de su cadena económica. Existen a la vez unos costes estáticos en cada etapa de la cadena económica y unos costes dinámicos que se derivan de los efectos de reacción en cadena a lo largo de esta cadena económica, ya que la empresa diseña un nuevo modelo de negocio para cada mercado en el que se introduce. Los costes de organización son muy variados y pueden ser considerables, como lo demuestran los siguientes ejemplos.

Ejemplos de los costes de adaptación relativos a la organización

Una gran empresa de comercio al por menor que cuenta con una cadena de tiendas disponía de un equipo de arquitectos entre su personal. Sin embargo, para que los planos de las tiendas elaborados por dicho equipo fueran aprobados en ciertos Estados miembros, la empresa tuvo que recurrir a los servicios de arquitectos colegiados a nivel nacional, lo que supuso unos costes suplementarios considerables (etapa 1 de la cadena económica).

Un vendedor de ropa explicó que, contrariamente a lo que pasaba en su Estado miembro de origen, en donde las rebajas se podían organizar en función de las colecciones de temporada²¹⁴, las reglamentaciones que limitaban las rebajas a dos al año exigían una gran modificación de sus operaciones. Las campañas de promoción tuvieron que volver a adaptarse (etapa 3 de la cadena económica). Además, esto tuvo otros efectos sobre la organización de otras etapas de la cadena económica de la empresa, como las modificaciones de los contratos de compra con los proveedores, ya que en dichos Estados miembros podían ofrecerse menos colecciones de temporada (etapa 2 de la cadena económica), la gestión de almacén (etapa 2 de la cadena económica) y la estrategia de precios (etapa 5 de la cadena económica).

²¹³ Las medias están basadas en la información disponible en 13 Estados miembros. Alemania y Grecia se han excluido puesto que no se disponía de los datos correspondientes. «Estadísticas del comercio: el comercio al por menor en Europa», Statistiques en bref: industries, commerce et services, Eurostat, J. Hubertus, tema 4-40, 2001.

²¹⁴ Para ciertas gamas de productos existen ocho temporadas al año, lo que significa que las existencias que quedan de cada serie deberán ser liquidadas en las rebajas.

Un comerciante que solía abrir los domingos en su Estado miembro de origen, no pudo hacerlo en otro Estado miembro. Como el 60 % de sus ventas se realizaba normalmente durante el fin de semana, esto tuvo por efecto concentrar las ventas en los sábados, lo que exigió la construcción de tiendas mucho más grandes, con pasillos mucho más amplios entre las estanterías, una reducción de las mercancías colocadas en las estanterías y unos aparcamientos más grandes (etapas 1 y 4 de la cadena económica). Se produjo un aumento de los costes mientras que los niveles de ventas fueron inferiores con respecto al país de origen.

5. Las pérdidas de crecimiento y de resultados de la economía europea

Los costes de adaptación repercuten en el conjunto de la economía. El examen de los costes de adaptación de los diversos prestadores de servicios sólo muestra una evaluación parcial del impacto de las fronteras puesto de manifiesto en la parte I, dado que no se han tenido en cuenta las consecuencias de estos costes para el conjunto de la economía con el paso del tiempo²¹⁵. En particular, hay que tener debidamente en cuenta los siguientes factores:

Las fronteras generan una reducción de las inversiones en investigación y desarrollo, innovación y formación, teniendo en cuenta el hecho de que los recursos disponibles disminuyen a causa de los costes de adaptación previos y de adaptación de la organización, mientras que los niveles de crecimiento de los ingresos serán menores. Como el crecimiento de los servicios depende de la innovación, del refuerzo de la especialización y de la formación del personal especializado, la competitividad y los resultados de los prestadores de servicios se verán afectados por ello²¹⁶.

Asimismo, de esta «desviación» de recursos en el seno de las empresas de servicios se derivará **una reducción de las inversiones en la recogida de información, la diferenciación y la personalización de los servicios** para los clientes. Como los servicios se basan en unos conocimientos, así como en la tecnología, y necesitan información detallada para adaptarse a las necesidades específicas de sus clientes, dichas reducciones pesarán más particularmente sobre los resultados de las empresas de servicios y sus clientes.

Dado que los modelos de negocio exitosos no pueden exportarse, puesto que varios elementos de su cadena económica, incluso todos, deberán modificarse para adaptarse a los requisitos reglamentarios y administrativos diferentes en otros Estados miembros, se registrará **una reducción de las economías de escala**. Aunque los servicios estén diferenciados, incluso personalizados, ciertas tareas previas al proceso o de carácter

²¹⁵ Es importante subrayar que incluso el informe Cecchini (antes citado) adoptó un punto de vista «estático» de la economía de la Unión. En el documento del Tesoro británico titulado «Realising Europe's Potential: Economic Reform in Europe» antes citado, página 16, se lee lo siguiente: «El propio Cecchini se daba cuenta de dicho límite al reconocer que unos factores dinámicos, sin relación con los precios, derivados de la eliminación de las trabas en los intercambios comerciales y en las reformas que acompañan a dicha operación, tendrían a largo plazo unas consecuencias mucho más importantes que cualquier variación gradual estática para la productividad, el empleo, el crecimiento y la estabilidad económica y social de la Unión Europea».

²¹⁶ Que la innovación será más fuerte en los sectores más abiertos a la competencia internacional ha sido reconocido en: «Innovation in the Service Sector – Selected Facts and Some Policy Conclusions», op cit, p. 5.

administrativo pueden normalizarse o aprovechar la tecnología si se alcanzan unos niveles de demanda suficientes.

Recurrir excesivamente a las estrategias de fusión y adquisición refuerza los costes de la expansión. Los costes de adaptación pueden incitar a los prestadores de servicios a optar más por el crecimiento transfronterizo mediante adquisiciones que por la vía de las inversiones en nuevos proyectos²¹⁷. El crecimiento mediante adquisiciones se considera generalmente más rápido para establecerse, pero más costoso de organizar, ya que deben combinarse y dirigirse dos empresas con dos modelos de negocio.

Las estrategias defensivas anticompetencia se deben también a las fronteras jurídicas. Considerando las obligaciones que pesan sobre las inversiones transfronterizas en nuevos proyectos y el riesgo de convertirse en el objetivo de adquisición de los grandes proveedores, las empresas de servicios tienen tendencia a desarrollarse mediante adquisiciones o alianzas a nivel nacional para defender su mercado²¹⁸ en lugar de crecer mediante la innovación o la diferenciación²¹⁹.

Los elevados niveles de inflación de los precios de los servicios se deben a ese potencial no explotado de crecimiento transfronterizo de los servicios en el mercado interior y a la falta de competencia transfronteriza. Los consumidores sufren más concretamente el impacto negativo de los mercados fragmentados, ya que ven cómo se les niegan las ventajas de la competencia de precios²²⁰. Dada la interdependencia de los servicios, es evidente que esta inflación de los precios mermará todavía más la competencia entre las empresas que recurran a los servicios. Esto tendrá a su vez un impacto negativo sobre el crecimiento y el empleo en la economía de Europa en su conjunto.

B. Las víctimas principales

1. Las pequeñas y medianas empresas

Las PYME pueden considerar prohibitivo el coste de la expansión transfronteriza. Las PYME predominan en el sector de los servicios y representan un porcentaje mucho más importante sobre el total de la producción que en el sector manufacturero²²¹. Sin

²¹⁷ Por ejemplo, según el estudio sobre los servicios comerciales en la economía mundial citado, el crecimiento internacional en Europa inducido por las fusiones y las adquisiciones aumenta más rápidamente que el crecimiento inducido por las inversiones directas en proyectos nuevos en el extranjero. Considerando el sector del comercio al por menor, en el curso de un seminario se declaró que: «... las adquisiciones se han convertido en el principal medio de crecimiento para tener acceso a países cuya legislación es restrictiva, en particular Francia, Italia y Alemania». Cita de E. Colla «Commerce 99 – Proceedings of the Seminar on Distributive Trades in Europe», Eurostat, Bruselas, 22 – 23 de noviembre de 1999.

²¹⁸ En el seminario sobre comercio al por menor en Europa, op cit, se señaló lo siguiente: «La mundialización de las sociedades incita también a la concentración a nivel nacional. Wal-mart y Promodes-Carrefour son ejemplos de ello: las adquisiciones de Wal-Mart en Europa en 1998-1999 desencadenaron una reacción de la competencia donde la fusión entre los dos gigantes franceses sólo constituyó el acontecimiento más impresionante».

²¹⁹ Véase también «Cross-border acquisitions and Greenfield entry», the Research Institute of Industrial Economics, P-J. Norbäck, L. Persson, Working paper N° 570, 2002.

²²⁰ «Realising Europe's Potential, Economic Reform in Europe» op cit.

²²¹ Véase «Innovation in Services and the Knowledge Economy; the Interface between Policy Makers and Enterprise: a Business Perspective», Irish Coalition of services industries, 2002, y «Major trends and issues» antes citado.

embargo, se ven más gravemente afectadas por los costes de adaptación que las grandes empresas. Además, para las que, a pesar de todo, se introducen en nuevos mercados, los importantes costes de adaptación minan el éxito de su estrategia transfronteriza o suponen un verdadero hándicap en materia de competencia en relación con las empresas locales²²². Y como la escala de sus operaciones no justifica la contratación de personal especializado en la adaptación, su competencia y su capacidad de trabajar con reglamentaciones diferentes está muy limitada²²³.

Las PYME están expuestas a las fusiones y adquisiciones. Las empresas medianas que no pueden expandirse en el extranjero, pero que poseen a menudo conocimientos del terreno, experiencia y potencial de innovación significativos son un blanco atractivo para las grandes empresas. Estas últimas pueden ser compañías nuevas que pretenden introducirse en un mercado mediante una adquisición, o empresas ya establecidas en el lugar, que desean realizar unas adquisiciones preferentes al objeto de disuadir a los rivales de otros Estados miembros de introducirse en su mercado²²⁴.

Las PYME de los Estados miembros pequeños y periféricos están en una situación de especial desventaja. Por una parte, las PYME de dichos Estados miembros deben desarrollarse más allá de las fronteras debido a la insuficiente demanda en su mercado de origen. Por otra parte, no pueden beneficiarse del recurso a los servicios transfronterizos de empresas atractivas. Esto se explica por el hecho de que el nivel relativamente bajo de su demanda potencial hace los mercados menos atractivos para los prestadores de servicios a empresas, al no ser suficientes los beneficios obtenidos de estas inversiones para cubrir unos costes de adaptación elevados.

2. Los usuarios de los servicios, en particular los consumidores

Los usuarios de los servicios, y más en concreto los consumidores, pagan a fin de cuentas el precio de la existencia de fronteras en el mercado interior en el sector de los servicios. Los ciudadanos lo sufren directamente cuando se les impide recurrir a unos servicios ofertados por prestadores de servicios en otros Estados miembros o cuando la fragmentación reglamentaria y administrativa disuade a las empresas de ofrecer sus servicios a clientes que residen en otros Estados miembros. Esta situación contribuye también a la falta de confianza de los consumidores en los servicios procedentes de otros Estados miembros. Además, a veces son las propias autoridades las que aconsejan a las

²²² Los efectos disuasorios de los costes de adaptación no deberían subestimarse y la experiencia de la reglamentación a nivel nacional disuade también a las empresas de introducirse en nuevos mercados. Por ejemplo, un informe reciente del Reino Unido subraya que para adaptarse a las disposiciones nacionales, los directivos propietarios de pequeñas empresas comerciales consagran de tres a cinco días de trabajo al mes para relaciones con la Administración y que este tiempo se ha incrementado en un 35 % en el transcurso de los últimos cuatro años. Este aumento se debe en parte a la complejidad de la reglamentación, así como a la creciente diferenciación de los servicios. «Local shops: a Progress Report on Small Firms Regulation» Better Regulation Task force (UK), julio de 2001.

²²³ Véase por ejemplo, «The Services Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment», antes citado.

²²⁴ En el seminario sobre comercio al por menor en Europa (antes citado) se indicó que «la red comercial de estos países [Francia, Italia y Alemania] siempre ha estado constituida por pequeñas y medianas empresas familiares o independientes o pertenecientes a grupos de compra o a cadenas voluntarias. Estas empresas son el blanco predilecto de las grandes cadenas, que quieren comprarlas para eliminarlas....»

empresas que no vendan en otros Estados miembros²²⁵, mientras que los ciudadanos, a su vez, son advertidos por sus organismos representativos de que no corran el riesgo de comprar en el extranjero. De igual manera que con las PYME, esto afecta más concretamente a los ciudadanos de los pequeños Estados miembros. De esta forma, los consumidores no pueden en general beneficiarse de una gran variedad de servicios a precios competitivos y de la mayor calidad de vida que podrían conseguir en un mercado interior plenamente integrado.

El «Informe de Cardiff» de la Comisión sobre el funcionamiento del mercado interior²²⁶ reveló que siguen existiendo importantes diferencias de precios en el mercado interior. El informe puso de manifiesto que algunos precios al por menor pueden ser hasta un 40 % superiores o inferiores con relación a la media europea y que la divergencia media de los precios se sitúa en torno al 30 %. El informe llega a la conclusión de que estas divergencias son el resultado de factores «económicos» y no «geográficos» y que «la reforma económica y las medidas sobre la competencia serían lo más adecuado para eliminar la dispersión de precios residual en estos mercados»²²⁷.

Los asalariados europeos no se benefician del potencial de creación de empleo de la industria de los servicios. Todas las empresas se ven afectadas por estos obstáculos, ya que los servicios son utilizados por todas las empresas de la Unión Europea. De ello se deduce que los costes más elevados, la falta de aumento de la productividad, así como un menor nivel de empleo se hacen extensivos a toda la Unión Europea. Considerando que los servicios representan la mayor parte de los empleos en la Unión, lo más preocupante es este potencial perdido.

C. Baja credibilidad del mercado interior de servicios

La multiplicación de las fronteras jurídicas puede conducir a los ciudadanos y a los operadores europeos a considerar que el mercado interior representa un espacio de riesgo. Para aquéllos que siguen dispuestos a prestar servicios a través de las fronteras interiores y que no tienen medios para pagar los costes generados por estos últimos²²⁸, existen dos soluciones para enfrentarse a estos riesgos: llegar a un acuerdo con las autoridades o socios locales, o bien desarrollar su actividad «en negro».

²²⁵ Por ejemplo, en las líneas directrices relativas a la aplicación de una norma relativa a la jurisdicción civil, una autoridad nacional recomienda explícitamente a las empresas de comercio electrónico que no vendan a consumidores de otros Estados miembros de la Unión Europea para evitar el riesgo de ser perseguidos por incumplimiento de contrato en todos estos países.

²²⁶ COM(2001) 736 de 7.12.2001.

²²⁷ La mesa redonda de los servicios financieros europeos elaboró un informe sobre los beneficios de un mercado europeo de los servicios financieros al por menor («The benefits of a working European retail market for financial services», F. Heinemann, M. Jopp, 2002). Consideró que el potencial de economía en términos de costes podría ascender a 5 000 millones de euros y que el efecto beneficioso potencial podría traducirse en un aumento del crecimiento económico del 0,5 % al 0,7 %. El informe considera las divergencias de las normas nacionales en materia de protección de los consumidores como obstáculos importantes que impiden una estrategia paneuropea de comercialización y una normalización de los productos. Por otra parte, una encuesta Eurobarómetro efectuada para la Comisión (FLASH BE 117 «Consumer study», enero de 2002) demostró que a los consumidores de la UE les inspiran mucha más confianza las compras nacionales que las transfronterizas. Sólo el 32 % de los consumidores europeos se siente bien protegido cuando tiene un litigio con una empresa radicada en otro Estado miembro, frente al 56% cuando el problema se plantea con una empresa nacional.

²²⁸ Analizados más arriba en la parte III, sección A.

1. La percepción del mercado interior como un espacio de riesgo

A consecuencia de las múltiples dificultades señaladas, de los contactos con los medios interesados se deduce que los destinatarios y los prestadores de servicios estiman, a menudo, que las actividades transfronterizas son mucho más arriesgadas y costosas que las actividades puramente nacionales. Por este motivo, las empresas deciden con frecuencia ejercer sus actividades en un entorno nacional o local, o, cuando desean ampliar sus operaciones, parecen decantarse por las inversiones extranjeras directas, las fusiones y las adquisiciones antes que por el intercambio de servicios.

Asimismo, los consumidores no se sienten tan seguros a la hora de efectuar transacciones en otro Estado miembro. En efecto, el desarrollo de estas transacciones depende también de la confianza de los consumidores y de su percepción del mercado.

Esta percepción de que el mercado interior de servicios es más un riesgo que una oportunidad podría explicar, en parte, por qué sólo un 29 % de las empresas ha solicitado unos servicios profesionales transfronterizos²²⁹ o que unos operadores consideren que corren el riesgo de ser objeto de un trato parcial por parte de los tribunales de otro Estado miembro que entiendan de un litigio que les afecte.

La credibilidad del mercado interior de servicios depende también en gran medida de la eficacia de los recursos y de las sanciones contra una autoridad nacional que no respete el derecho del mercado interior. A este respecto, una encuesta revela cierto escepticismo por parte de los empresarios: *«Las empresas que intentan efectivamente resolver estos problemas recurren generalmente a los colegios profesionales, a las cámaras de comercio o a sus propias redes. Recurrir a las administraciones, ya sean nacionales o europeas, no es apreciado por la mayoría de las empresas, cualquiera que sea su tamaño. No obstante, se trata de una vía de recurso utilizada más a menudo por las grandes empresas que por las pequeñas. Estos resultados confirman que es importante conseguir que las vías de recurso sean más accesibles y más eficaces, principalmente a nivel nacional»*²³⁰. El Parlamento Europeo²³¹ y el Comité Económico y Social²³², en su dictamen sobre la Comunicación «Una estrategia para el mercado interior de servicios» han señalado concretamente la importancia de mejorar la eficacia de los procedimientos de infracción en el ámbito de los servicios.

²²⁹ «Barrier to Trade in Business Services», antes citado, página ii.

²³⁰ Encuesta adjunta al Cuadro de Indicadores del mercado único nº 3, 3.11.1998. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/busien.htm.

²³¹ «Una política rigurosa de represión de las infracciones frente a los Estados miembros que adopten medidas incompatibles con los artículos 43 y 49 del Tratado», Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión «Una estrategia para el mercado interior de servicios», antes citado, apartado 27.

²³² El dictamen precisa que «la Comisión debería desempeñar su función de guardiana del Tratado con mayor determinación y eficacia, acelerando en particular la gestión de los procedimientos de infracción en caso de violación de los principios de libre circulación de servicios y libertad de establecimiento y examinando atentamente el asunto de la proporcionalidad en relación con las medidas nacionales que originen dichas restricciones. En un momento en el que se exige a los países candidatos que realicen un esfuerzo excepcional para incorporar todo el acervo comunitario, los Estados miembros tienen la obligación de dar ejemplo», Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Comunicación de la Comisión «Una estrategia para el mercado interior de servicios», antes citado, apartado 7.5.

2. Las estrategias del «acuerdo»

La falta de seguridad jurídica en el ejercicio de las libertades y la falta de eficacia de los recursos en caso de obstáculos pueden forzar a los prestadores de servicios a entablar unas negociaciones con las autoridades nacionales o con los operadores locales para llegar a un «acuerdo». Incluso si jurídicamente los obstáculos no están justificados o pueden ser recurridos ante un tribunal o ante la Comisión, la necesidad de encontrar una solución pragmática y rápida para no retrasar el acceso al mercado en cuestión conduce a numerosos operadores hacia este tipo de estrategia.

Los contactos con las partes interesadas confirman la existencia de estas prácticas, en particular las que consisten en establecer asociaciones con operadores locales a fin de «renacionalizar» la situación y así eludir la reticencia de ciertas autoridades a facilitar el acceso a su mercado nacional²³³.

Esta estrategia tiene múltiples inconvenientes:

- tiene unos efectos de perennización de las fronteras jurídicas, puesto que impide las acciones jurídicas tendentes a suprimirlas y porque el operador, una vez que ha llegado a un acuerdo, ya no tiene ningún interés en que las fronteras en cuestión desaparezcan, puesto que constituyen una barrera para la entrada en el mercado de la competencia (efectos anticompetencia);
- conlleva unos costes adicionales ligados a las negociaciones con las autoridades locales o a la asociación con un operador local (por ejemplo, los costes que se derivan de recurrir a los servicios de consultoría local o de intérpretes o de contrapartidas, etc.).

3. Las estrategias del «mercado negro»

Una alternativa a la estrategia del acuerdo consiste en prestar un servicio sin preocuparse de su legalidad, o dicho de otra forma, entrar en una lógica de mercado negro o de economía sumergida. Estos términos deben entenderse en su sentido más amplio, es decir, que no sólo engloban las actividades ilícitas en relación a los regímenes fiscales, sino también las que son ilegales en relación con cualquier otro requisito jurídico, o incluso toda actividad cuyo operador no está seguro de su legalidad y no se preocupa por ello de forma intencionada.

En lo que concierne a los servicios transfronterizos, recurrir a la estrategia del «mercado negro» puede ser menos la consecuencia de una intención de fraude que la consecuencia de la multiplicación de las fronteras jurídicas, que hacen particularmente compleja la evaluación de la legalidad de los servicios transfronterizos. En efecto, tal y como reconoció el Tribunal de Justicia en un asunto reciente²³⁴, una situación que una autoridad

²³³ Esta estrategia también ha sido detectada en el ámbito de los contratos públicos; véase «Selling to the public sector in Europe. A practical guide for small and medium-sized companies». OPOCE, 2000, p. 17.

²³⁴ Sentencia Corsten antes citada: este asunto se refería a un arquitecto alemán que había confiado a una empresa neerlandesa unos trabajos de enlosado para una construcción en Alemania. La empresa neerlandesa, al no estar inscrita en el registro de artesanos en Alemania, fue multada por la administración alemana de la Inspección de Trabajo por infringir la legislación alemana relativa

nacional podría considerar trabajo negro puede ser, en realidad, un ejercicio legítimo de las libertades del mercado interior.

El desarrollo de las estrategias del mercado negro constituye un perjuicio para todos los implicados:

- el destinatario y el prestador del servicio se exponen al riesgo de fuertes sanciones y se ven privados de las vías de defensa y de recurso oficiales en caso de litigio;
- el prestador de servicios deberá ser poco visible, perderá oportunidades, ya que nunca podrá promover abiertamente sus actividades ni garantizar la competitividad de su empresa; además, el desarrollo del mercado negro puede servir de coartada a ciertas autoridades nacionales para reforzar las fronteras jurídicas en defensa de la lucha contra el mercado negro, en lugar de suprimirlas para facilitar el ejercicio de los servicios transfronterizos;²³⁵
- las autoridades públicas se ven privadas de ingresos fiscales y deben hacer frente a la complejidad y el coste de la lucha contra el mercado negro, debido al hecho de que no diferencian suficientemente los casos de actividades legítimas, en el marco del Derecho comunitario, de los casos de fraudes intencionados.

En línea con la Comunicación de la Comisión «Nuevos mercados de trabajo europeos abiertos a todos y accesibles para todos»²³⁶, la supresión de las fronteras jurídicas, al facilitar la evolución y el control de la legalidad de las actividades transfronterizas aparece como uno de los instrumentos clave de la lucha contra el mercado negro.

CONCLUSIONES

Diez años después de lo que debería haber sido la conclusión del mercado interior, es preciso constatar que existe todavía un gran desfase entre la visión de una economía integrada para la Unión Europea y la realidad vivida por los ciudadanos europeos y los prestadores de servicios. La complejidad y el rigor de las fronteras jurídicas que han sustituido a las fronteras físicas y técnicas en numerosos servicios tienen una amplitud mucho mayor que la que cabría esperar cuando se inició la nueva estrategia para los servicios.

a la lucha contra el trabajo negro. Tal comportamiento ha sido cuestionado por el Tribunal de Justicia apelando al principio de libre prestación de servicios.

²³⁵ A este respecto, una serie de contribuciones del sector de la construcción subrayan la multiplicación de los controles de la Inspección de Trabajo, cuando la obra es realizada por prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros.

²³⁶ Comunicación de la Comisión «Nuevos mercados de trabajo europeos abiertos a todos y accesibles para todos», COM(2001) 116 final de 28.2.2001 «A pesar de representar dos tercios del empleo total y la totalidad del nuevo crecimiento del empleo, el mercado interior sigue siendo fragmentario. Dado que, con los progresos tecnológicos, muchos servicios pueden ahora ser prestados a distancia, esta fragmentación está causando distorsiones y puede, indirectamente, fomentar movimientos de puestos de trabajo fuera de la Unión, o el desarrollo de formas de trabajo irregular dentro de la misma».

Las pérdidas sufridas por la economía europea en su conjunto en términos de competitividad no deben subestimarse. En este momento, está claro que el objetivo fijado por el Consejo de Lisboa de convertir a la economía europea en la economía más competitiva del mundo no podrá alcanzarse sin introducir cambios fundamentales en el funcionamiento del mercado interior de servicios en un futuro próximo.

La naturaleza y el alcance de los problemas que deben abordarse exigen un esfuerzo considerable y un compromiso político claro por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros, que deben considerar altamente prioritaria la supresión de dichas fronteras y la necesidad de evitar la aparición de otras nuevas, velando al mismo tiempo por el mantenimiento de un nivel elevado de protección de los objetivos de interés general.. Los países candidatos deberían, en la medida de lo posible, participar en este proceso.

Como ya se ha indicado, el presente informe no pretende pronunciarse sobre la compatibilidad de las medidas nacionales causantes de las dificultades señaladas con el Derecho comunitario, ni sobre las posibles iniciativas que se propongan para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior de los servicios. El informe servirá como base de trabajo para las acciones que se emprendan en 2003, a lo largo de la segunda etapa de la estrategia para el mercado interior de servicios, tras los debates que se celebrarán con el Parlamento Europeo, los Estados miembros y las partes interesadas. Estos debates deberán referirse tanto a los obstáculos para la prestación y el consumo transfronterizos de servicios, como a los obstáculos para el establecimiento transfronterizo del prestador de servicios, con los que tienen que enfrentarse una gran variedad de las actividades de servicios.

El establecimiento transfronterizo sigue siendo importante para los prestadores de servicios y debe simplificarse suprimiendo las cargas administrativas inútiles y reduciendo la burocracia. Sin embargo, las PYME son mayoritarias en el ámbito de los servicios y para ellas, la explotación de nuevos mercados pasa más bien por la libre prestación de servicios que por el establecimiento, en particular gracias a las posibilidades ofrecidas por las tecnologías de la información, que permiten superar una parte de las razones por las que se haría necesaria la presencia física permanente. Por todo ello, es importante fomentar la prestación de servicios transfronterizos y hacerlo de manera que pueda desarrollarse de una forma tan simple como en el interior del propio Estado miembro.

Para conseguir estos objetivos, la Comisión, tal como se anuncia en la estrategia para el mercado interior de servicios, prevé emprender a lo largo de la segunda etapa acciones de carácter legislativo cuyo alcance y contenido hacen necesarios análisis suplementarios. A este respecto, debe encontrarse un buen equilibrio entre la necesidad, por una parte, de evitar una reglamentación demasiado detallada y amplia a nivel europeo y, por otra, la de proteger los objetivos de interés general que puedan verse afectados. Para ello es preciso proceder a un análisis más profundo de los ámbitos de armonización adicionales, en estrecha colaboración con el Parlamento Europeo, los Estados miembros y las partes interesadas. Se prestará una atención muy especial a los obstáculos que afectan directamente a la libertad de los ciudadanos europeos de recibir los servicios. En este contexto, se prestará una atención especial a los aspectos relativos a la demanda, sobre

todo de los consumidores²³⁷, en un mercado interior de servicios. A este respecto, el trabajo en curso destinado a garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores servirá para reforzar las condiciones necesarias para la confianza de los consumidores en las operaciones transfronterizas.

En lo que concierne a los obstáculos no reglamentarios, la Comisión pretende proponer, como también se anuncia en la estrategia para el mercado interior de servicios, unas medidas de acompañamiento de naturaleza no legislativa. En este marco, la Comisión tratará, de forma prioritaria, las necesidades de información y de asistencia a los ciudadanos y a las empresas que deseen recibir u ofrecer unos servicios transfronterizos mediante medidas concretas apropiadas.

²³⁷ Véase la consulta en curso sobre un proyecto de Directiva marco sobre las prácticas comerciales; Comunicación de seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea, (COM)2002 289.

ANEXO

MÉTODO SEGUIDO PARA LA CONSULTA

Contexto

La Comisión publicó en diciembre de 2000 su Comunicación relativa a la estrategia para el mercado interior de servicios, y los Estados miembros, las demás instituciones comunitarias, así como las partes interesadas han sido invitadas desde entonces a aportar sus contribuciones. Debido a la complejidad y a la extensión del tema, la consulta se prolongó a lo largo de todo el año 2001 y principios de 2002 con el fin de dar a las partes afectadas tiempo suficiente para presentar sus contribuciones.

Objetivo de la consulta

La consulta se lanzó con el fin de recoger en la fuente informaciones sobre las dificultades que obstaculizan el desarrollo del mercado interior de servicios en la Unión Europea. La existencia de restricciones a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento estaba clara, pero no se comprendían bien su naturaleza exacta y su alcance. Por esta razón y por primera vez desde la presentación de los «Programas generales» para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en 1962²³⁸, la Comisión emprendió la realización de un inventario de las dificultades que subsisten en el mercado interior de servicios, inventario que se basa principalmente en las contribuciones de los prestadores de servicios y de los usuarios de servicios y en informaciones obtenidas de otras fuentes detalladas más abajo.

¿Qué tipo de servicios se han considerado?

La consulta pretendía reunir informaciones sobre los problemas encontrados por los prestadores de servicios y los usuarios implicados en cualquier tipo de actividad económica de servicios dentro de la Unión Europea, sin que dichos servicios estuvieran necesariamente reconocidos en términos estadísticos o definidos por una reglamentación. Así, numerosos servicios son prestados por los fabricantes de productos (por ejemplo, un fabricante de muebles puede proponer servicios de diseño, instalación y mantenimiento). Han quedado cubiertas todas las formas de servicios transfronterizos, así como el establecimiento.

La consulta ha cubierto el conjunto de dificultades con las que pueden toparse los prestadores de servicios a lo largo de las diferentes etapas de una actividad de servicio: desde el establecimiento del prestador de servicios y la utilización de los «inputs» (factores de producción) necesarios para el suministro del servicio, pasando por la promoción y la distribución del mismo, hasta la venta y la postventa. En cada etapa pueden surgir obstáculos y está claro que un obstáculo encontrado en una etapa de la prestación del servicio tendrá un impacto sobre toda la actividad y podrá llevar a un prestador de servicios a modificar completamente su modelo de negocio.

¿Qué dificultades se han tenido en cuenta?

²³⁸

Antes citados.

El punto de partida para la identificación de las fronteras es la jurisprudencia del Tribunal, que estableció claramente que toda medida que tenga por efecto prohibir, obstaculizar o hacer menos atractiva la prestación de servicios entre Estados miembros constituye una restricción. Las restricciones no son únicamente las medidas discriminatorias, es decir, las restricciones que afectan a los prestadores de servicios procedentes de otros Estados miembros debido a su nacionalidad o a su lugar de residencia. También pueden constituir restricciones a la libre circulación las medidas no discriminatorias, es decir indistintamente aplicables a los operadores establecidos en el país en donde se presta el servicio y a los establecidos en otros Estados miembros.

Se han tenido en cuenta las dificultades resultantes de medidas legislativas o administrativas, es decir imputables a los requisitos fijados por la legislación, los sistemas de autorregulación o las prácticas de los poderes públicos (administraciones o tribunales) u otros organismos de regulación (colegios profesionales, cámaras regionales, etc.). Puede tratarse, por ejemplo, de normas y procedimientos relativos a las autorizaciones, a la publicidad, a la fiscalidad o al Derecho del trabajo en los casos de desplazamiento de los empleados. También se han tenido en cuenta unas circunstancias en las que los plazos, los derechos que deben pagarse u otros problemas han hecho poco interesante o imposible la prestación de servicios. Ciertas dificultades pueden tener su origen en la complejidad, el exceso o la falta de transparencia de reglamentaciones o prácticas; además de divergencias demasiado considerables entre las normas nacionales.

El Tribunal también ha establecido que determinadas circunstancias particulares podían justificar en ciertas condiciones unas restricciones a la libre circulación, por ejemplo para proteger la salud pública o a los consumidores. No obstante, el objetivo de la primera etapa de la estrategia era identificar, desde el punto de vista de las empresas y de los ciudadanos, cuáles eran las dificultades que afrontar y no tomar partido sobre su eventual justificación. Esta es la razón por la que sectores ya cubiertos por propuestas o instrumentos comunitarios se han incluido igualmente. Además, se han tenido en cuenta las dificultades encontradas por los prestadores de servicios de la UE en los países candidatos.

¿Cómo se llevó a cabo la consulta?

En un primer momento una empresa de estudios de mercado llevó a cabo, para la Comisión, un estudio independiente basado en 6 000 empresas de todos los tamaños en 14 Estados miembros²³⁹. El resultado ofreció una estimación de las dificultades: más de una de cada tres empresas consultadas había experimentado directamente dificultades en relación con la libre prestación de servicios o la libertad de establecimiento. Todos los sectores económicos, y empresas de todos los tamaños y todas las formas mencionaron los problemas encontrados a lo largo de todas las etapas de la prestación del servicio: desde el establecimiento y la utilización de inputs, pasando por la promoción, la distribución y la venta de los servicios, hasta las actividades de postventa.

En una segunda etapa, se lanzó una consulta a través de diferentes mecanismos y canales, con el fin de conseguir una participación lo más amplia posible. Se hicieron varios envíos

²³⁹ Alemania no se incluyó debido a dificultades derivadas de las normas específicas para los estudios de mercado, pero los servicios de la Comisión han recabado informaciones parecidas por otros medios.

por listados a las asociaciones europeas y nacionales. Los prestadores de servicios individuales y los usuarios fueron contactados bien directamente bien por las asociaciones nacionales. Se organizaron encuentros bilaterales con el fin de continuar las discusiones y se participó en conferencias y seminarios con la intención de sensibilizar sobre el procedimiento de consulta y de darla a conocer mejor. Cuando se consideró necesario, la Comisión puso a punto unos cuestionarios informales detallados para ámbitos particulares (por ejemplo, las PYME). El resultado fue la recepción de respuestas procedentes de 668 fuentes diferentes, que suministraron un total de 698 contribuciones separadas.

Utilización de otras fuentes

Con el fin de completar los resultados de la consulta abierta y del estudio, y de presentar una visión lo más completa posible de la realidad del mercado interior de servicios en ese momento, se utilizaron también otras fuentes de información.

La Comisión analizó primero las preguntas y las peticiones enviadas por el Parlamento Europeo, de las cuales un número significativo se recibió tras el lanzamiento de la estrategia. Éstas representan una fuente de información importante sobre las preocupaciones de las empresas y de los ciudadanos europeos. Además, las quejas recibidas por la Comisión y los casos de infracción detectados, recibidos también en gran número a lo largo del mismo periodo, se han considerado muy instructivos. Estas fuentes son especialmente importantes para identificar los sectores donde la recepción de servicios resulta difícil para los ciudadanos debido a las prácticas de los Estados miembros.

Se han revisado las informaciones recibidas a través de mecanismos de consulta y de resolución de dificultades encontradas por los operadores económicos. Se puede citar como ejemplo el Diálogo con los ciudadanos y las empresas, creado por la Comisión, los centros de coordinación del mercado interior de los Estados miembros y los puntos de contacto para los ciudadanos y las empresas, etc.

Por último, la Comisión ha recurrido también a los estudios económicos y estadísticos de fuentes reconocidas, de sus propios servicios, de los Estados miembros y de otras instituciones.

Las contribuciones de los Estados miembros

Además de la solicitud de contribuciones recogida en la Comunicación sobre la estrategia para el mercado interior de servicios de diciembre de 2000, la Comisión se dirigió a los Estados miembros en septiembre de 2001 enviándoles una solicitud detallada en la que pedía, entre otros, los datos económicos y estadísticos de los mercados nacionales y europeos de servicios. Se les envió una nueva solicitud a lo largo del primer trimestre de 2002 sobre la organización a nivel nacional del seguimiento de las sentencias del Tribunal. La mayoría de los Estados miembros respondió a dichas solicitudes y sus contribuciones reflejan también las consultas que ellos mismos celebraron a nivel nacional con numerosas partes interesadas.

En noviembre de 2001, la Comisión convocó a un grupo de expertos de los Estados miembros para que le asesorasen sobre la estrategia. El grupo ya se ha reunido dos veces y están previstas de tres a cuatro reuniones anuales. Varios Estados miembros han

organizado unos seminarios sobre la estrategia y los servicios de la Comisión han participado en algunos de ellos. Estos últimos han resultado especialmente útiles para explicar los objetivos de la acción y entablar un diálogo con los prestadores de servicios y sus usuarios, así como para comparar y afinar las informaciones ya recibidas sobre los diferentes tipos de dificultades.