

*Marisa Álvarez Suárez**

LA DIRECTIVA DE SERVICIOS: 4 AÑOS DESPUÉS

El 28 de diciembre de 2009 se dio por finalizado oficialmente el complejo proceso de transposición de la Directiva de Servicios. Desde entonces los Estados miembros y la Comisión Europea han desarrollado diferentes líneas de actuación para evaluar los resultados de la directiva, identificar los problemas de aplicación y profundizar en el alcance y el potencial de la misma. En España durante estos casi cuatro años se ha continuado con el enfoque ambicioso que se adoptó durante el proceso de transposición. En este artículo se describen los diferentes ejercicios realizados desde el fin del proceso de transposición y las principales líneas de actuación futura, tanto en el ámbito europeo como en el español.

Palabras clave: servicios, regulación, derecho comunitario.

Clasificación JEL: L51, L80, L88.

1. Introducción

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios) ha supuesto una reforma profunda del mercado de servicios interior europeo. Esta reforma ha desarrollado en los Estados miembros un nuevo modelo de regulación basado en los principios básicos de necesidad, proporcionalidad y no discriminación y ha supuesto un paso fundamental para la consolidación de un verdadero mercado de servicios en el Espacio Económico Europeo.

Tras un proceso inicial de elaboración muy polémico y un plazo de transposición dado a los Estados miembros de tres años (inusualmente largo), el 28 de diciembre de 2009 finalizaba ofi-

cialmente el proceso de transposición de la Directiva de Servicios. Se abría entonces un nuevo proceso previsto en la propia Directiva denominado «de evaluación mutua». En los casi cuatro años que han transcurrido desde la finalización del proceso de transposición la Comisión Europea junto a los Estados miembros ha continuado trabajando en torno a diferentes líneas de actuación. El objetivo fundamental es el de garantizar la aplicación de la Directiva en toda su extensión, evitar los problemas de implementación práctica y asegurar la coherencia con otra normativa europea.

En este artículo se realiza un resumen de los trabajos que en el seno del Grupo de Expertos de la Directiva de Servicios¹ se han desarrollado desde ▷

* Subdirectora General de Competencia y Regulación Económica. Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

Versión de noviembre de 2013.

¹ En el ámbito del mercado interior y en conexión con la Directiva de Servicios existen otros grupos técnicos de expertos que se reúnen de forma más o menos continua, como por ejemplo el Grupo de Trabajo EUGO *network*, el Grupo técnico de procedimientos electrónicos, el Grupo de la red del artículo 21 de la Directiva de Servicios o el Grupo del Internal Market Information System (IMI). En este artículo se realiza un resumen de las líneas de actuación principales realizadas en el seno del Grupo de Expertos de la Directiva de Servicios y no del resto de actuaciones lideradas en el resto de Grupos.

CUADRO 1
ACTUACIONES PRINCIPALES GRUPO DE EXPERTOS DIRECTIVA DE SERVICIOS

Años	2006-2009	2010				2011				2012				2013			
		Cuatrimestres	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º
Transposición																	
Evaluación mutua						*											
Prueba de coherencia											**						
Evaluación inter pares																	

Notas:
 * Comunicación "Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios"
 ** Presentación del "Paquete de servicios"
 Octubre 2013 – Presentación resultados (Staff Working Document) de la evaluación inter pares del artículo 15.
Fuente: elaboración propia.

la finalización del proceso de transposición. En el apartado dos se describen las principales líneas de actuación: el proceso de evaluación mutua, la prueba de coherencia y el *peer review*. En el apartado tres se explican otros ámbitos de desarrollo y en el apartado cuatro las posibles líneas de trabajo futuras. Por último, en el apartado cinco se hace un breve resumen de las principales iniciativas relacionadas con la Directiva de servicios en el ámbito español.

2. Principales líneas de actuación tras la transposición

Dada la amplitud y complejidad de la Directiva durante el proceso de transposición, la Comisión tomó un papel activo llegando a elaborar un manual específico de transposición y reuniendo en numerosas ocasiones a los Estados miembros para el intercambio de impresiones y buenas prácticas a través del Grupo de Expertos. Estas reuniones periódicas de los Estados miembros con la Comisión han seguido produciéndose desde entonces para desarrollar diferentes actuaciones, en general, orientadas a evaluar el proceso de transposición, solucionar problemas prácticos de implementación y buscar líneas de mejora.

2.1. El proceso de evaluación mutua

La primera línea de actuación a realizar en el seno del comentado Grupo se abrió inmediatamente después de la finalización de la transposición. El "proceso de evaluación mutua" consistió en un periodo durante el cual los Estados miembros se analizaron recíprocamente unos a otros revisando los marcos regulatorios resultantes tras el proceso de transposición para identificar, en su caso, problemas de implementación².

Este ejercicio de evaluación estaba ya previsto en la propia Directiva de Servicios en su artículo 39. Según este artículo cada Estado miembro debía comunicar a la Comisión Europea, al término del periodo de transposición, es decir antes del 28 de diciembre de 2009, sus resultados, en especial respecto al mantenimiento de cada régimen de autorización (artículo 9 de la Directiva de Servicios) cada requisito evaluable (artículo 15) y cada barrera al ejercicio multidisciplinar (artículo 25). Este proceso fue realizado mediante una aplicación informática de la Comisión a la que se accedía *online*: el sistema denominado IPM (*Interactive Policy Making*). A ▷

² En España, a finales de 2009 se llegó a un acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos por el que se aprobaba un programa de trabajo específico interno para llevar a cabo dicho proceso de evaluación mutua.

través de esta herramienta los Estados miembros cumplieron unos cuestionarios elaborados por la Comisión que permitían la homogeneización y el tratamiento simple de la información. De esta forma, los Estados miembros pudieron informar a la Comisión y al resto de Estados de los resultados de transposición de la Directiva.

Esta información fue la que se utilizó de base durante el proceso de evaluación mutua que se llevó a cabo durante todo el 2010 y que se realizó durante tres fases³.

– En la primera etapa, cada Estado miembro debía elaborar y remitir a la Comisión, un informe resumen sobre los resultados del proceso de transposición de la Directiva⁴.

– En la segunda fase, en el seno del Grupo de Expertos y con la participación de la Comisión como observadora se establecieron grupos de trabajo (*clusters*) cuyo objetivo era analizar determinadas restricciones, tanto sectoriales como horizontales, mediante la evaluación recíproca entre países. Cada *cluster* estaba conformado por cinco miembros en atención a determinadas variables como el idioma, el volumen de comercio entre sí y su proximidad geográfica⁵.

– En la tercera y última fase, se retomaron las reuniones del Grupo de Expertos en pleno para poner en común algunas de las restricciones o barreras analizadas en los grupos de trabajos.

Como resultado de todo este proceso, el Consejo de Competitividad de marzo de 2011 aprobó la Comunicación de la Comisión Europea: «*Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios*». En esta Comunicación se concluye que el ejercicio de evaluación mutua realizado reflejaba que era necesario seguir trabajando en la consolidación del mercado interior de servicios implementando diferentes acciones para garanti-

zar su buen funcionamiento. En particular, se consideraba que el proceso de evaluación había puesto de manifiesto la posible existencia de incoherencias de aplicación entre diferentes instrumentos comunitarios que incidían en la prestación de servicios, en especial en sectores específicos como por ejemplo la construcción. En consecuencia, se consideraba necesario profundizar en estos temas para concretar los problemas y mejorar la interacción y la coordinación de la aplicación de la normativa europea. Asimismo, la comunicación señalaba otros ámbitos concretos donde se habían identificado problemas como, por ejemplo, aquellos relacionados con los requisitos de forma jurídica y en materia de propiedad del capital y las dificultades de obtención de seguros en prestaciones de servicios transfronterizas.

Para profundizar en estas cuestiones la Comunicación apuntaba las medidas a implementar durante los años 2011 y 2012. Entre las líneas de actuación se incluían dos cuestiones destacadas: la realización de un estudio de impacto económico de la Directiva de Servicios⁶ y la realización de una prueba de coherencia (*performance check*) a realizar con los Estados miembros.

2.2. *El performance check o prueba de coherencia*

El *performance check* o prueba de coherencia consistió en un ejercicio que se llevó a cabo en el seno del Grupo de Expertos a finales de 2011 y el primer semestre de 2012. El objetivo principal de este proceso era examinar el funcionamiento práctico del mercado interior de servicios teniendo en cuenta la aplicación conjunta de diferentes ins- ▷

³ La metodología de este proceso había sido aprobada por el Grupo de Alto nivel del Consejo de Competitividad.

⁴ En España se realizó el Informe de transposición de la Directiva de Servicios que se publicó en la web del entonces Ministerio de Economía y Hacienda.

⁵ España formaba parte del *cluster* número tres junto a Bulgaria, Malta, Portugal e Italia.

⁶ Este estudio publicado en junio de 2012 analizó el potencial económico no aprovechado de la transposición, señalando que los esfuerzos adicionales de profundización en el mercado único de servicios podrían generar beneficios reseñables en términos de crecimiento económico. En concreto, el estudio estimó que el impacto global de la transposición de la Directiva de Servicios en el PIB es de un 0,81 por 100 que podría ampliarse hasta el 2,6 por 100 si los diferentes Estados miembros aplicaran la Directiva de Servicios en toda su amplitud.

trumentos comunitarios además del propio Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El enfoque era eminentemente práctico. La metodología del ejercicio consistía en unos cuestionarios basados en supuestos prácticos que debían cumplimentarse desde la perspectiva de un operador de un Estado miembro que quería prestar sus servicios en otro Estado miembro. Se seleccionaron tres sectores de actividad concretos en atención a su importancia en la economía de la Unión y a su potencial de crecimiento del comercio transfronterizo de servicios. Los escenarios seleccionados fueron: turismo (agencias de viaje y guías de turismo) con una importancia del 4,3 por 100 del producto interior bruto (PIB) comunitario, servicios a empresas (11,5 por 100 del PIB) y servicios a la construcción (6,4 por 100 del PIB).

Los cuestionarios de cada escenario fueron enviados para su cumplimentación a los Estados miembros y publicados en la web de la Comisión. Posteriormente fueron analizados en reuniones plenarias del Grupo de Expertos.

Los resultados del *performance check* junto a otras actuaciones como el estudio de impacto económico fueron presentados por la Comisión Europea en junio de 2012 en el denominado «Paquete de servicios»⁷.

El ejercicio de la prueba de coherencia puso de manifiesto la efectiva existencia de barreras transversales (que se daban en los tres sectores analizados) como consecuencia de los problemas de coordinación de los diferentes instrumentos comunitarios. En concreto, se identificaron divergencias e

incoherencias de aplicación respecto a la aplicación conjunta de determinados artículos de la Directiva de Servicios con la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (ahora en proceso de reforma) y con la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior. Asimismo se identificaron una serie de restricciones específicas que se daban en cada uno de los sectores (por ejemplo respecto a la aplicación conjunta de la Directiva de Servicios con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos; con la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados o con la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores).

Tras los resultados de los diferentes análisis realizados y del *performance check* como principales líneas de actuación de futuro, el paquete de servicios anunciaba la puesta en marcha en el seno del Grupo de Expertos de un nuevo ejercicio consistente en una evaluación inter pares (*Peer review*) centrada en los requisitos evaluables del artículo 15 de la Directiva⁸ y en el artículo 16 relativo a la libre prestación de servicios. Asimismo, se anunciaba una política de «tolerancia cero» de la Comisión para los incumplimientos de la Directiva de Servicios y un seguimiento bilateral en el ámbito de la Directiva en el contexto del Semestre Europeo. ▷

⁷ El «Paquete de Servicios» daba respuesta al mandato del artículo 41 de la Directiva de Servicios que exigía la realización de un informe comprensivo de la aplicación de la Directiva. Este paquete se compone de diferentes documentos:

1. Una Comunicación sobre la implementación de la Directiva de Servicios. Colaboración para un nuevo crecimiento en servicios 2012-2015 que incluye las conclusiones principales del *performance check*.

2. Un documento de trabajo sobre el estado de situación y problemas todavía existentes, con información detallada sobre la implementación y fichas valoración de cada Estado miembro.

3. Un documento de trabajo sobre las directrices de aplicación del artículo 20.2 de la Directiva de Servicios (prohibición de requisitos discriminatorios por razón de nacionalidad o residencia).

4. Un documento de trabajo sobre los resultados del *performance check* en los tres escenarios analizados.

⁸ Son requisitos que hacen referencia a la obligación de que las empresas adopten una determinada forma jurídica o a que el capital o los derechos de voto estén en posesión de un determinado tipo de prestadores. También incluyen los requisitos de imposición de tarifas fijas o mínimas. Este tipo de requisitos son de tipo «evaluable» por los Estados miembros según la Directiva. Esto implica que los países pueden mantenerlos siempre que estén justificados por una razón imperiosa de interés general, sean proporcionados y no discriminatorios.

2.3. El proceso de *peer review* o de evaluación *inter pares*

El proceso del *peer review* o de evaluación *inter pares* consistió en un ejercicio orientado a examinar los marcos normativos en determinados sectores prioritarios. En concreto, la revisión se realizó en el ámbito de cinco tipos de servicios profesionales: contables, asesores fiscales, agentes de patentes, arquitectos y veterinarios.

Los objetivos de este nuevo proceso eran los siguientes:

1. Profundizar en el conocimiento práctico de las opciones regulatorias del resto de Estados miembros e intercambiar puntos de vista sobre distintos modelos regulatorios.
2. Comprender la conexión entre determinados requisitos (en concreto los requisitos referentes a obligaciones de capital, de forma jurídica y sobre la posesión de los derechos de voto capital del artículo 15 de la Directiva de Servicios) y el interés público concreto que se pretende proteger.
3. Analizar la coherencia de los requisitos evaluables de capital o requisitos legales del artículo 15 con respecto a la libre prestación de servicios (en aplicación del artículo 16 de la Directiva).

Para realizar este ejercicio la Comisión envió a los Estados miembros para su revisión unos cuestionarios ya cumplimentados con la información que la propia Comisión tenía de los procesos y análisis realizados anteriormente. Para el debate de esta información los Estados miembros volvieron a reunirse en grupos de trabajo o *clusters* que se formaron atendiendo a la diferencia en los modelos regulatorios (mezclando aquellos de corte más liberal con los más restrictivos)⁹. Se pretendía así formar grupos de trabajo con países con normativa o modelos de regulación muy diferentes para que el intercambio de impresiones entre ellos fuera lo más productivo posible. Posteriormente,

⁹ España formó esta vez parte del *cluster* número cuatro junto a Eslovenia, Lituania, Bulgaria, Rumanía, Finlandia, Francia y Luxemburgo. Junto a los representantes de los Estados miembros a las reuniones asistieron varios miembros de la Comisión.

los resultados principales de los trabajos en los *clusters* fueron analizados en sesión plenaria en el Grupo. Además como continuación de este ejercicio algunos Estados miembros expusieron sus modelos de regulación con el objetivo de fomentar el debate e intercambiar buenas prácticas.

El dos de octubre de 2013 la Comisión Europea presentó un documento de trabajo que resume los principales resultados del ejercicio de *inter pares* para los requisitos del artículo 15 y sus conclusiones.

Como principal conclusión se resalta que en el ámbito de la Directiva de servicios entre los Estados miembros sigue existiendo una gran diversidad de requisitos legales y de capital. Se señala que estos requisitos pueden tener importantes efectos en el establecimiento y la prestación de servicios y que algunos Estados miembros no han aplicado adecuadamente el principio de proporcionalidad de la Directiva manteniéndolos en su carácter más restrictivo. Esto supone *de facto* la imposibilidad para las empresas de algunos sectores de establecer filiales o sucursales en otros Estados miembros. Además este tipo de requisitos impiden formas de financiación e innovación en los modelos de negocio, con efectos negativos en los precios y en la competitividad de esos servicios.

Por ello, la Comisión considera necesario:

- Llevar a cabo profundas reformas estructurales en el ámbito concreto de los servicios profesionales a través de las Recomendaciones Específicas de Países del Consejo y con una supervisión directa de la Comisión.
- Profundizar en el análisis de este tipo de requisitos mediante el proceso de evaluación mutua que se va a realizar sobre el acceso a las profesiones.
- Seguir intercambiando las buenas prácticas existentes en algunos países donde no se imponen este tipo de requisitos y su impacto en la economía.
- A largo plazo, realizar una reflexión sobre los pasos necesarios para asegurar la libre prestación de empresas de servicios. ▷

Asimismo, la Comisión considera que la imposición de tarifas fijas, y en particular las tarifas mínimas obligatorias que siguen existiendo en unos pocos Estados miembros, son una enorme barrera a la libre prestación de servicios. Además se considera cuestionable que este tipo de precios, aranceles o tarifas fijas redunde en un incremento de la calidad de los servicios como algunos Estados miembros argumentan.

Un ejercicio de evaluación inter pares era en principio también el previsto para analizar en determinados sectores específicos los posibles problemas que podían existir en la aplicación del artículo 16 de la Directiva de Servicios relativo a la libre prestación de servicios. No obstante, en el seno del Grupo se decidió una modificación de la metodología dado que se consideró que el *peer review* no era un sistema adecuado de evaluación en este caso dado la divergencia de enfoques de los Estados miembros. Los debates sobre el artículo 16 se están realizando actualmente sobre una base bilateral Estado miembro–Comisión Europea y un análisis futuro en el seno del pleno del Grupo.

Los resultados de todo este proceso podrían, en su caso, incorporarse en las recomendaciones específicas por país en el contexto del Semestre Europeo y dar lugar, en su caso, a una nueva Comunicación del Consejo.

3. Otros ámbitos de desarrollo

Desde la transposición de la Directiva de Servicios, el Grupo de Expertos ha estado trabajando fundamentalmente en las diferentes acciones comentadas. No obstante, en relación a la profundización del mercado interior, y en concreto de la Directiva, se han desarrollado por parte de la Comisión en cooperación con los Estados miembros otras líneas de trabajo centradas en diferentes ámbitos:

– Se han iniciado y se están desarrollando diferentes trabajos relativos al ámbito de los seguros en colaboración con organizaciones profesio-

nales y empresas para una mejor definición de los problemas (sobre todo respecto a la cobertura de los seguros en la prestación transfronteriza de servicios y a la dificultad de contrato de pólizas).

– Se están desarrollando actuaciones en el seno del Comité Europeo de Normalización (CEN) para el desarrollo de estándares voluntarios relativos a los servicios a nivel europeo en seis ámbitos específicos: información al consumidor, diseño de los servicios, acuerdos entre las partes, facturación, reclamaciones y resoluciones de conflicto.

– Se ha creado un Grupo de Alto Nivel de servicios profesionales a las empresas conformado por miembros del mundo académico y del sector empresarial para identificar las posibles restricciones existentes para la prestación de servicios y para el posible desarrollo de normas sectoriales a nivel comunitario en un plazo de dos a tres años.

– Se ha seguido avanzando en el desarrollo y modernización y conocimiento por parte del público de las diferentes herramientas del mercado interior como el Sistema de resolución eficaz de problemas en el mercado interior (SOLVIT¹⁰) y el Sistema de información del mercado interior (IMI). Muy especialmente, se ha profundizado en el desarrollo de las ventanillas únicas europeas y en su sistema de evaluación y en los procedimientos electrónicos.

– Se ha trabajado en el nuevo sistema de notificaciones del artículo 15.7 y del artículo 39.5 de la Directiva de Servicios a través del Sistema IMI.

– Se ha profundizado en la aplicación del artículo de la Directiva referente a la no discriminación de los consumidores (artículo 20.2 de la Directiva).

Asimismo, además de la evaluación del impacto económico comentada, la Comisión ha encargado diferentes estudios sobre temas relacionados con la Directiva de Servicios como, por ejemplo, el denominado Informe Milieu relativo a la eva- ▷

¹⁰ SOLVIT es una red *online* formada por los Estados miembros enfocada a la resolución de problemas prácticos de ciudadanos y empresas que aparecen por una aplicación incorrecta de la normativa europea.

luación de la implementación de la Directiva en los Estados miembros o el informe relativo a las reservas de actividad y su impacto económico en 13 Estados miembros.

4. Líneas de futuro

Durante los años 2013 y 2014 el Grupo de Expertos de la Directiva de Servicios seguirá profundizando en las diferentes líneas de actuación abiertas, en especial respecto a los artículos 15 y 16 de la Directiva. Además se trabajará en torno al Plan de Acción Europeo de Comercio Minorista.

Asimismo, la Comisión ha encargado un estudio relativo a los requisitos legales evaluables del artículo 15 de la Directiva de Servicios que se hará público antes de finalizar 2013. Este estudio pretende evaluar el coste económico del mantenimiento de estas restricciones y estará basado en un modelo econométrico que analizaría los resultados de la eliminación de estos requisitos.

Por otra parte, en octubre de 2013 se hizo pública la Comunicación de la Comisión sobre la evaluación de las regulaciones nacionales del acceso a las profesiones¹¹ y a finales de año la Comisión elaborará una guía de fácil lectura sobre la aplicación de requisitos discriminatorios según la residencia o la nacionalidad de los consumidores (artículo 20.2 de la Directiva de servicios).

Por último, debe señalarse que en el seno del Grupo de Expertos un grupo de países¹², entre los que se encuentra España, ha presentado un documento orientado al desarrollo de nuevas líneas de actuación. En concreto, estas medidas tienen como objetivo la profundización de la aplicación de la

Directiva sobre la base de medidas como, por ejemplo, la realización de tests de proporcionalidad de requisitos y autorizaciones y la publicación de una guía de buenas prácticas al respecto por parte de la Comisión. De hecho, en las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2013 el Consejo ha invitado a la Comisión a proporcionar orientaciones a los Estados miembros en este ámbito. Además, el Consejo Europeo también ha invitado a la Comisión y al Consejo a presentar con carácter anual informes de situación sobre las reformas de los Estados miembros en el ámbito de los servicios presentando propuestas concretas para marzo de 2014.

5. Directiva de Servicios en España. Cuatro años después

En España la transposición de la Directiva de Servicios se realizó a través de un enfoque doble: mediante una transposición horizontal al ordenamiento jurídico español con la aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y mediante las modificaciones normativas de carácter sectorial pertinentes a todos los niveles administrativos. Según el Informe de transposición de la Directiva de servicios, este proceso produjo del orden de 750 autorizaciones eliminadas y 600 requisitos suprimidos.

En los diferentes ejercicios de análisis y estudios realizados con posterioridad se ha realizado una evaluación positiva del proceso llevado a cabo en España. Así, por ejemplo, en la ficha país de España del «paquete de servicios» se ha considerado que la transposición se ha realizado de forma ambiciosa y que se han simplificado considerablemente los procedimientos para facilitar el acceso y la prestación de servicios a operadores transfronterizos. No obstante, se han identificado diferentes ámbitos donde por aún existe margen de mejora: estatutos de colegios profesionales, principio de eficacia nacional, cooperación administrativa, ▷

¹¹ En esta Comunicación la Comisión invita a los Estados miembros a emprender un proceso evaluación mutua de sus profesiones reguladas (de las barreras de acceso a las profesiones y las reservas de actividad) para garantizar su necesidad y proporcionalidad. Para ello se establece un marco con los planes de acción nacionales hasta abril de 2015. Estos planes deben basarse en un análisis en profundidad, caso por caso, de las barreras para acceder a una profesión y de los posibles mecanismos reguladores alternativos.

¹² República Checa, Dinamarca, España, Holanda, Reino Unido, Suecia y Eslovaquia.

licencias a nivel local para la implantación de establecimientos comerciales, requisitos de capital para determinados servicios profesionales, etcétera.

Efectivamente, en España se ha seguido un enfoque ambicioso de la Directiva de Servicios a pesar de determinados problemas concretos de aplicación o de seguridad jurídica por falta de adaptación de la normativa. La Directiva de Servicios fue considerada como una ocasión para fomentar la competencia en los mercados, la innovación, el emprendimiento y el empleo a través de la reducción de barreras y restricciones al acceso y al ejercicio de actividades económicas. En este sentido, la Directiva fue concebida desde el principio como una oportunidad para extender y aplicar un nuevo modelo de regulación económica basado en los principios de buena regulación. Así, la propia Ley 17/2009 creaba el Comité de Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios como órgano de colaboración de las diferentes Administraciones Públicas. En las reuniones de este Comité se han venido desarrollando diferentes líneas de actuación relacionadas con la buena regulación económica¹³.

Por otra parte, desde la aprobación de la Ley 17/2009 tanto desde el Estado como desde algunas comunidades autónomas, se ha aprobado diferente normativa orientada a la profundización del espíritu de la Directiva de servicios mediante la ampliación de sus principios básicos a sectores fuera de su ámbito de aplicación. Por ejemplo, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible establecía las bases generales de la mejora de la calidad de la regulación, mediante la definición de los principios de buena regulación aplicables a todas las iniciativas normativas y los instrumentos para la mejora regulatoria. Asimismo, pueden destacarse otras recientes iniciativas en el ámbito estatal para sectores concretos como por

¹³ En la actualidad, por ejemplo, el Comité está trabajando para la publicación de una Guía de Buena Regulación Económica y se están realizando trabajos en el seno de cuatro grupos de trabajo sobre materias como los servicios profesionales, la creación de empresas, la implantación de un hotel con restaurante o el establecimiento de una estación de servicio.

ejemplo la aprobación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios¹⁴ o la aprobación del Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales¹⁵.

Por último, en el ámbito de la mejora regulatoria debe señalarse muy especialmente la puesta en marcha del Programa de Trabajo de la Unidad de Mercado que incluye la aprobación de un marco normativo de referencia (el Proyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado¹⁶) y un plan específico de racionalización normativa. Este programa de trabajo tiene como principal objetivo garantizar la libre circulación y prestación de bienes y servicios a través del libre acceso y ejercicio de las actividades económicas en el territorio nacional ahondando por tanto en el espíritu de la Directiva de Servicios.

6. Conclusiones

La Directiva de Servicios se configura como un instrumento dinámico cuya complejidad de transposición, y ahora de aplicación, hace necesario un seguimiento periódico y una colaboración continua entre los Estados miembros y la Comisión. Esta cooperación periódica se realiza a través de las reuniones de los diferentes Grupos de Expertos.

Desde el fin del periodo de transposición, los diferentes Grupos de Expertos han desarrollado distintas líneas de actuación. El objetivo es profundizar en la aplicación de la Directiva para aprovechar, en la medida de lo posible, el potencial de crecimiento que ésta puede aportar. Para ello, los ▷

¹⁴ Esta ley suprime los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a determinados establecimientos comerciales y de otras actividades con una superficie menor a 500 metros cuadrados.

¹⁵ Este Anteproyecto fue aprobado por el Consejo de Ministros el dos de agosto de 2013. En línea con la reforma emprendida por la Comisión Europea esta iniciativa prevé la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad a las barreras de acceso a las profesiones.

¹⁶ El Proyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado fue aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 5 de julio.

trabajos se han realizado en diferentes ejercicios de evaluación focalizados en varios ámbitos específicos y en la revisión de la implementación práctica de los artículos más controvertidos de la Directiva.

España ha sido uno de los países más avanzados en la transposición de la Directiva adoptando un enfoque muy ambicioso. No obstante, siguen persistiendo problemas de aplicación práctica en los que es necesario seguir trabajando. La buena regulación debe ser una máxima irrenunciable no solo en el ámbito de los servicios sino en toda intervención pública en cualquier actividad económica, especialmente en periodos tan complicados como el actual. Ello contribuirá a la reducción de las cargas administrativas, el incremento de la competencia y la productividad y en consecuencia a la recuperación del crecimiento económico. Iniciativas como el programa de unidad de mercado están orientadas a estos objetivos y se convierten así en un proceso similar al de la transposición de la Directiva pero «de segunda generación» al realizarse con un ámbito de aplicación más amplio y con una interpretación de sus principios básicos más estricta.

Bibliografía

- [1] ÁLVAREZ SUÁREZ, M. y PÉREZ RAPOSO, B. (2013): «El programa de Trabajo de Unidad de Mercado: el plan de racionalización normativa como ejercicio de buena regulación económica». *Revista Información Comercial Española*, nº 815, Madrid, Ministerio de Economía y Competitividad.
- [2] CENTRE FOR STRATEGIC AND EVALUATION SERVICES (2012): Providing the inventory of reserves of activities linked to professional qualifications in 13 EU Member States and assessing their economic impact, Kent, Reino Unido.
- [3] CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2009): Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de servicios, Madrid.
- [4] COMISIÓN EUROPEA (2006): Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Bruselas, Unión Europea.
- [5] COMISIÓN EUROPEA (2007): Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios. Bruselas, Unión Europea.
- [6] COMISIÓN EUROPEA (2011): Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios, Bruselas, Unión Europea.
- [7] COMISIÓN EUROPEA (2011): Comunicación: «Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios», Bruselas, Unión Europea.
- [8] COMISIÓN EUROPEA (2012): Commission Staff Working Document on the result of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism), Bruselas, Unión Europea.
- [9] COMISIÓN EUROPEA (2012) Comunicación sobre la implementación de la Directiva de Servicios – Colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015. Bruselas, Unión Europea.
- [10] COMISIÓN EUROPEA (2012): El Impacto Económico de la Directiva de Servicios: un primer análisis tras la implementación, Bruselas, Unión Europea.
- [11] COMISIÓN EUROPEA (2013): Comunicación sobre el Plan de Acción Europeo para el comercio minorista, Bruselas, Unión Europea.
- [12] COMISIÓN EUROPEA (2013): Comunicación sobre la evaluación de las regulaciones nacionales del acceso a las profesiones, Bruselas, Unión Europea.
- [13] COMISIÓN EUROPEA (2013): Commission Staff Working Document on the outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements under the Services Directive, Bruselas, Unión Europea.
- [14] CONSEJO EUROPEO DE COMPETITIVIDAD (2011), Conclusiones sobre la mejora del funcionamiento del mercado interior de los servicios y el resultado del proceso de evaluación mutua.
- [15] FERNÁNDEZ BARJAU, B. y MARTÍNEZ ALBALADEJO, T. (2010): «El proceso de transposición ▷

de la Directiva de servicios en España: hacia una reforma estructural del sector servicios». *Boletín Económico de Información Comercial Española* nº 2990, Madrid, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

- [16] FERNÁNDEZ PÉREZ, M. y LÓPEZ DE CASTRO, R. (2010): «La Ley Paraguas y el nuevo modelo de regulación económica». *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2990, Madrid, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- [17] GÓMEZ ALONSO, M. y ÁLVAREZ BESTEIRO, I. (2010): «Principales reformas sectoriales: consolidación de la nueva cultura regulatoria». *Boletín Económico de Información Comercial Española*,

nº 2990, Madrid, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

- [18] MILIEU LTD (2012): *Services Directive: Assessment of implementation measures in Member States: National Reports*, Bruselas, Unión Europea.
- [19] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010): *Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios*.
- [20] ORTIZ, M. (2013): «El Mercado Interior Doméstico dentro del Mercado único de la Unión Europea en la estrategia para el crecimiento económico». *Revista Información Comercial Española*, nº 815, Madrid, Ministerio de Economía y Competitividad.