

LA DIRECTIVA RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR. PAUTAS DE ACTUACIÓN FUTURA

MIGUEL VICENTE SEGARRA ORTIZ

*Secretario General de la Federación de Servicios
y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras. FSAP-CCOO.*

SUMARIO: I. Introducción. II. ¿Cuál es el objetivo declarado de la Directiva de servicios?. III. ¿Qué elementos del texto merece especial atención?: 1. *Objeto (artículo 1)*. 2. *Ámbito de aplicación (artículo 2)*. 3. *Relaciones con las demás disposiciones del Derecho comunitario (artículo 3)*. 4. *Definiciones (artículo 4)*. 5. *Simplificación administrativa (Capítulo II, artículos 5-8)*. 6. *Simplificación de los procedimientos (artículo 5)*. 7. *Ventanilla única (artículo 6)*. 8. *Derecho de información (artículo 7)*. 9. *Procedimientos por vía electrónica (artículo 8)*. 10. *Libertad de establecimiento de los prestadores (Capítulo III, artículos 9-15)*. 11. *Regímenes de autorización (artículo 9)*. 12. *Condiciones para la concesión de la autorización (artículo 10)*. 13. *Procedimiento de autorización (artículo 13)*. 14. *Requisitos prohibidos (artículo 14)*. 15. *Requisitos por evaluar (artículo 15)*. 16. *Libre prestación de servicios (artículos 16 y 17)*. 17. *Política de calidad de los servicios (artículo 26)*. 18. *Cooperación administrativa (asistencia recíproca) (Capítulo VI, artículos 28-36)*. 19. *Evaluación recíproca (artículo 39) y Comité (artículo 40)*. IV. ¿Qué pueden hacer los Sindicatos?

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación el 15 de noviembre de 2006, en el Parlamento Europeo de la Directiva de servicios del mercado interior, puso el colofón a cerca de tres años de debates, movilizaciones y maniobras políticas. La Directiva tiene como propósito facilitar la prestación de servicios transfronterizos mediante la eliminación de barreras a la libre circulación de servicios en el mercado interior de la UE.

Los Sindicatos, con las presiones que hemos ejercido, tenemos un protagonismo esencial en la mejora de la propuesta inicial. Prueba de ello es la supresión del *principio del país de origen* y la reducción del número de servicios afectados por la Directiva. Es importante resaltar que no se aplica a la sanidad y, en menor medida, a los servicios sociales.

Asimismo, la Directiva recoge una lista ampliada de motivos por los que los Estados miembros pueden optar por restringir la libre prestación de servicios realizados por un proveedor establecido en otro país. No sólo eso, sino que el texto dice que la Directiva no afectará a la legislación laboral de los Estados miembros.

Los Sindicatos de la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (en adelante la Federación Europea) entre 2005 y 2006, gastamos ingentes recursos propagandísticos, económicos y humanos, en la modificación de la propuesta de Directiva. Este elemento recurrente en nuestros programas, tuvo su expresión en la marcada presencia de la Federación Europea en las numerosas manifestaciones sindicales y actos convocados a lo largo de dicho periodo. Desgraciadamente, no pudo obtenerse una completa exclusión de los Servicios Públicos del ámbito de aplicación de la Directiva.

Los Estados miembros disponen de un plazo de tres años, que finaliza en diciembre de 2009, para aplicar lo dispuesto en la misma. La FSAP-CCOO y la Federación Europea seguiremos trabajando en el control de la aplicación de la Directiva y, en concreto, en la correcta transposición del texto a los ordenamientos jurídicos de cada administración. Asimismo, mantendremos la realización de campañas en favor de una Directiva comunitaria sobre definición de los **principios** de los Servicios Públicos, algunos de los cuales son pertinentes en la provisión de estos:

- Rendición de cuentas,
- Universalidad,
- Igualdad,
- Asequibilidad,
- Accesibilidad, etc.

El presidente Barroso, en la definición que el 21 de febrero de 2007 realizó de su concepción de mercado único en el siglo XXI, hizo hincapié en la necesidad de contar, entre otras cosas, con:

- **Regulación en Europa:** el desmantelamiento de barreras debe ir a la par que la renovación normativa;
- **Sostenibilidad en Europa:** el reconocimiento de los aspectos sociales y medioambientales del mercado único, como campos de inversión en la calidad de vida de la Europa del mañana, son claves para infundir confianza al público¹.

¹ Ver también la nota de seguimiento de la CES sobre la Comunicación «Orientaciones en relación con el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios», COM(2006) 159 final.

De hecho, en la reciente Comunicación relativa al futuro del mercado interior² se indica lo siguiente: «*Si en un principio el mercado único tenía como objeto eliminar las barreras comerciales transfronterizas, en el mercado único del siglo XXI debe plantearse la mejora de los mercados y la aportación de beneficios más tangibles a los ciudadanos, los empresarios, los trabajadores y los consumidores europeos en la UE ampliada*».

II. ¿CUÁL ES EL OBJETIVO DECLARADO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS?

Conviene recordar que la Directiva tiene el objetivo declarado de incrementar el comercio de servicios mediante la *eliminación de barreras a la libre circulación y la competencia* (en la mayoría de los Estados, representa el 70% del empleo y el 56% del PIB)³. Los argumentos de la Comisión Europea a favor de la Directiva son los siguientes:

- Los servicios totalizan el 56% del PIB, pero sólo el 20% del comercio (aunque la Comisión no ha dicho en qué nivel considera deben situarse).
- El mercado interior de 1992-2002 permitió aumentar el PIB en 1,8 puntos porcentuales y 2,5 millones de puestos de trabajo. La Comisión pronostica que la Directiva tendrá como resultado la creación de otro medio millón de empleos, además de subidas salariales.
- La Comisión, en un estudio de 2002, enumeraba (sin cuantificarlas ni «evaluarlas») numerosas «barreras» que debían vencerse para potenciar el crecimiento y el empleo.
- Un estudio de 2005 de la OCDE (EDWP nº 432, 2005) defendía que el PIB de los, entonces, 15 Estados miembros podría aumentar el 2,8% reduciéndose la regulación nacional. La Comisión (además de varios eurodiputados) cita informes del Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis y Copenhagen Economics, que imputan a la liberalización capacidad de generación de beneficios (si bien el estudio danés no señala barrera alguna en el sector de tecnologías de la información y escasos obstáculos en el sector minorista).

Debemos valorar la aplicación de la Directiva en relación con estos argumentos. Además, es imprescindible considerar el cumplimiento de la legislación comunitaria en materia de igualdad en el trabajo y las dos Directivas por las que se prohíbe la discriminación por motivos de género, raza u origen étnico en el suministro y acceso a los servicios y a los bienes.

² Comunicación «*A Single Market for Citizens. Interim report to the 2007 Spring European Council*», COM(2007) 60 final»: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/com_2007_0060_en.pdf

³ En España son muy similares según el INE y la Contabilidad Nacional. La participación en el PIB es del 67% y el empleo el 65,5%.

También puede plantearse la necesidad de evaluar el impacto de la Directiva en otras disposiciones legislativas de carácter europeo, estatal y autonómico, con el fin de acercar objetivos estratégicos, a efectos de buena gobernanza.

III. ¿QUÉ ELEMENTOS DEL TEXTO MERECE ESPECIAL ATENCIÓN?

A continuación se facilita una primera relación de los objetivos de la Directiva, acompañándolos de los comentarios de la Federación Europea sobre problemas potenciales y ámbitos de acción de los Sindicatos durante la fase de transposición.

1. Objeto (artículo 1)

En la Directiva no se reconoce que el establecimiento de *«normas elevadas y coherentes incentiva la competencia a través de la innovación y la productividad, sin defender la reducción de costes y la prestación de servicios de pésima calidad»* (informe de la CES). La única referencia se encuentra en el artículo 1: *«manteniendo (...) un nivel elevado de calidad en los servicios»*. Conviene remarcar que con ello, lógicamente, se proscriben las prácticas de dumping social.

2. Ámbito de aplicación (artículo 2)

La letra a) del artículo 2 excluye *«los servicios no económicos de interés general»*. Éstos deben definirse de la forma más amplia posible. Es de lamentar que no se hayan excluido los Servicios Públicos en general y que no se mencionen los principios de servicio público:

- Solidaridad,
- Asequibilidad,
- Igualdad de acceso,
- Continuidad, etc.

No sólo eso, sino que la exclusión de servicios de interés económico general (SIEG) se prestan a confusión. Y es que aparecen totalmente excluidos del artículo 16 (Libre prestación de servicios)⁴ pero parcialmente recogidos en el artículo 15 (Requisitos por evaluar).

⁴ El artículo 16 no se aplicará:

1) A los servicios de interés económico general que se presten en otro Estado miembro, a saber, entre otros:

- a) Los servicios postales.
- b) Los servicios del sector eléctrico, normas comunes para el mercado interior de la electricidad.
- c) Los servicios del sector del gas, normas comunes para el mercado interior del gas natural.
- d) Los servicios de distribución y suministro de agua y los servicios de aguas residuales.
- e) El tratamiento de residuos.

Asimismo, la no aplicación a los servicios sociales carece de claridad. Por ejemplo, el primer Considerando dice lo siguiente: «*en la medida en que no estén excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, los servicios a domicilio, como la ayuda a las personas de edad*» quedan también incluidos. En todos los casos, deben exigirse amplias excepciones.

También se debe señalar la contradicción entre el **apartado 3 del artículo 1** sobre la libertad de los Estados miembros de definir lo que consideran SIEG y el **primer apartado del artículo 17** en el que se acredita el agua entre los SIEG.

La letra **f del artículo 2** excluye «*los servicios sanitarios*». En la sanidad debe tener cabida el mayor número posible de servicios. ¿Cómo se relaciona esto con el Considerando 10?

La letra **i del artículo 2** excluye «*las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública [judicial]*».

La letra **j del artículo** excluye del ámbito de aplicación de la Directiva «*los servicios sociales*». En este sentido, se puede argumentar y defender que el agua es un servicio social básico (así lo ha afirmado el comisario Dimas).

2) A las materias de la Directiva 96/71/CE.

3) A las materias de la Directiva 95/46/CE, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

4) A las materias de la Directiva 77/249/CEE, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados.

5) A las actividades de cobro de deudas por vía judicial.

6) A las materias a las que se refiere el título II de la Directiva 2005/36/CE, incluidos los requisitos de los Estados miembros en que se presta el servicio por los que se reserva una actividad a una determinada profesión.

7) A las materias a las que se refiere el Reglamento (CEE) n° 1408/71.

8) En relación con los trámites administrativos relativos a la libre circulación de personas y su residencia, a las materias reguladas por la Directiva 2004/38/CE.

9) En relación con los nacionales de terceros países que se desplazan a otro Estado miembro en el contexto de la prestación de un servicio, a la posibilidad de los Estados miembros de imponer la obligación de visado o de permiso de residencia a los nacionales de terceros países que no disfruten del régimen de equivalencia mutua previsto en el Acuerdo de Schengen, o a la de imponer a los nacionales de terceros países la obligación de presentarse a las autoridades competentes del Estado miembro en el que se presta el servicio en el momento de su entrada o posteriormente.

10) Por lo que se refiere al transporte de residuos, a lo cubierto por el Reglamento (CEE) n° 259/93 del Consejo, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea.

11) A los derechos de autor y derechos afines, los derechos contemplados en la Directiva 87/54/CEE del Consejo, sobre la protección jurídica de las topografías de los productos semiconductores y en la Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la protección jurídica de las bases de datos (4), y los derechos de propiedad industrial.

12) A los actos para los que se exija por ley la intervención de un notario.

13) A los asuntos cubiertos por la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas.

14) A la matriculación de vehículos objeto de un arrendamiento financiero en otro Estado miembro.

15) A las disposiciones aplicables a las obligaciones contractuales y extracontractuales, incluida la forma de los contratos, determinadas de conformidad con las normas del Derecho internacional privado.

3. Relaciones con las demás disposiciones del Derecho comunitario (artículo 3)

La aplicación del **apartado 1 del artículo 3** debe dejar clara la posibilidad de elevar los niveles nacionales en el momento de poner en práctica Directivas de normas mínimas.

4. Definiciones (artículo 4)

- Artículo 4.1: ¿Definición de «*servicio*»?
- Artículo 4.7: Es necesario ampliar la definición de «*normas*» para que entren como tales los convenios colectivos.
- Artículo 4.8: La definición de «*razón imperiosa de interés general*» requiere una interpretación más concreta.

5. Simplificación administrativa (Capítulo II, artículos 5-8)

Con ello, nuestro propósito no es rebatir las aspiraciones de simplificación administrativa de la Comisión y el Parlamento Europeo cuestionando la pertinencia de requisitos necesarios para supervisar la aplicación de la legislación laboral y desarrollar Servicios Públicos de calidad.

6. Simplificación de los procedimientos (artículo 5)

- Artículo 5.1: ¿Cómo comprobar que los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio «*no [son] lo suficientemente simples*»?
- Artículo 5.2: ¿Qué procedimiento debe seguirse para establecer formularios armonizados?
- Artículo 5.3: ¿Efecto de la prohibición en la «*traducción compulsada*»?

7. Ventanilla única (artículo 6)

Si los Estados miembros pueden tener más de una ventanilla (ver el Considerando 48), ¿qué significa esto en la práctica? Las ventanillas de cada país, ¿deben presentar una oferta única? ¿Qué implicaciones presupuestarias puede tener la multiplicidad? Las ventanillas únicas suelen compartir problemas económicos y contar con los recursos de los gobiernos locales.

¿Cuáles son los aspectos laborales y formativos que se pueden derivar del proceso de reestructuración que encierra el establecimiento de ventanillas únicas? Los derechos que perciban las ventanillas únicas, ¿se entenderán como «servicios» en el sentido de la Directiva? (Considerando 49).

La responsabilidad de la coordinación de ventanillas recaerá en la Comisión. Una vez más, ¿cuáles son las implicaciones que se derivan de esta situación?

8. Derecho de información (artículo 7)

- Artículo 7.1.a: Debe recoger la información sobre derechos laborales, etc.
- Artículo 7.1.e: Debe recoger la información sobre interlocutores sociales.
- Artículo 7.2: Petición general de entrega de la información «*de manera clara e inteligible*».
- Artículo 7.3: Petición general de «*actualización*» y accesibilidad por vía electrónica de la información y la ayuda. ¿Implicaciones presupuestarias?

9. Procedimientos por vía electrónica (artículo 8)

- Artículo 8.2: Es importante que los Estados miembros puedan examinar la integridad personal del prestador (elemento necesario en muchos regímenes de autorización).

10. Libertad de establecimiento de los prestadores (Capítulo III, artículos 9-15)

En el debate sobre servicios, se intentó aclarar las dudas acerca de los regímenes de autorización y los requisitos de establecimiento de servicios. Como consecuencia de ello, los Estados miembros deberán presentar a la Comisión los correspondientes informes para el 28 de diciembre de 2009.

11. Regímenes de autorización (artículo 9)

Téngase en cuenta que el artículo 9 se aplica a todos los SIEG: servicios postales, electricidad, gas y gestión de residuos (puede encontrarse la lista de servicios en el artículo 17 nota pie de página 4).

Las tres condiciones establecidas en el **apartado 1 del artículo 9** son indisociables. ¿Será difícil satisfacer la condición prevista en la **letra c del apartado 1 del artículo 9**⁵?

12. Condiciones para la concesión de la autorización (artículo 10)

- Artículo 10.3: ¿Cómo comprobar la compatibilidad de requisitos? ¿Sobre quién recae la carga de la prueba? ¿Puede ser otro enunciado del principio de país de origen?

13. Procedimientos de autorización (artículo 13)

- Artículo 13.4: ¿Cómo se concretarán los plazos fijados?

⁵ c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

14. Requisitos prohibidos (artículo 14)

¿Interpretación del apartado 7 del artículo 14 relativo a la no supeditación a la obligación de participar en un aval financiero⁶?

15. Requisitos por evaluar (artículo 15)

- Artículo 15.3: ¿Qué ocurre si los requisitos son discriminatorios y están justificados? (ver también el artículo 15.6).
- Artículo 15.4: ¿Cómo se llevará a cabo el procedimiento de adecuación en relación con los SIEG?

Libre circulación de servicios (Capítulo IV, artículos 16-21)

16. Libre prestación de servicios (artículos 16 y 17)

El artículo 16, en su apartado 3, contiene un número limitado de restricciones al desplazamiento temporal de prestadores (y prescinde de la protección al consumidor, el bienestar animal y otras razones). ¿Cómo se materializarán?

En el apartado 1 del artículo 17 se excluyen los SIEG «*que se presten en otro Estado miembro*». ¿Qué sucede si el SIEG –atención a mayores, por ejemplo– no se presta en otro Estado miembro? ¿Es el artículo 16 la lista definitiva?

17. Política de calidad de los servicios (artículo 26)

«*Los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, tomarán medidas complementarias para fomentar que los prestadores aseguren de forma voluntaria la calidad de los servicios...*» dice el artículo 26. Desgraciadamente, no se hace referencia al papel de los Comités europeos de diálogo social (propuesta de la Federación Europea). Aún siendo así, debemos tener presente la función que puede desempeñar el diálogo social en la promoción de normas comunitarias. En este sentido, cabe destacar la declaración suscrita el 19 de abril de 2007 por la UE y el EEE⁷, en la que se establece una estructura de cooperación transfronteriza en materia de servicios sanitarios en Europa. Entre otras cosas, se insta a los Estados miembros a concertar normas comunes con los agentes del sector de la sanidad electrónica y otras partes interesadas. El articulado se completa con el artículo 37 relativo a la elaboración de códigos de conducta.

⁶ 7) obligación de constituir un aval financiero, de participar en él o de suscribir un seguro con un prestador u organismo establecido en el territorio nacional. Ello no afectará a la posibilidad de los Estados miembros de exigir garantías de un seguro o financieras como tales, ni a los requisitos relativos a la participación en fondos colectivos de compensación, por ejemplo, para miembros de colegios u organizaciones profesionales.

⁷ http://www.bmg.bund.de/cln_040/nn_1030662/DE/Themenschwerpunkte/Internationales/EURatspraesidentschaft/Konferenzen/Assoziiertes-Programm/ehealthdeklaration_templateId=raw_property=publicationFile.pdf/ehealth-deklaration.pdf

18. Cooperación administrativa (asistencia recíproca) (Capítulo VI, artículos 28-36)

Siempre hemos dicho que las disposiciones relativas a la libre circulación de servicios requieren un grado de colaboración administrativa entre los Estados miembros, superior al que se da actualmente e introducen cambios sustanciales en el funcionamiento de las administraciones. Éste es un aspecto que puede ocupar un lugar preferente en el diálogo social sectorial de administración local y regional, y de administración nacional y europea.

También hemos repetido en muchas ocasiones, junto con la CES, que la mejora de la cooperación administrativa –que defendemos– pasa por invertir en formación, recursos humanos –entre ellos, Inspección de Trabajo–, traducciones y, por supuesto, las normas comunitarias.

Este capítulo trata sobre la responsabilidad de los Estados miembros en la realización de controles e inspecciones a los proveedores sospechosos de prácticas ilegales.

Pues bien, en los casos de prestación temporal de servicios, la responsabilidad de la supervisión recaerá en el Estado miembro en el que se lleve a cabo el servicio. En caso de provisión no temporal, asumirá la responsabilidad el Estado miembro de establecimiento. Es difícil imaginar cómo puede materializarse dicho reparto.

El **artículo 28** establece la designación de uno o más puntos de contacto nacionales. ¿Mantendrán lazos permanentes con las inspecciones laborales?

19. Evaluación recíproca (artículo 39) y Comité (artículo 40)

Conviene que los Sindicatos sean (como mínimo) consultados por los Estados miembros sobre los informes de autorización y otros documentos que éstos presenten a la Comisión. Esto no está recogido en la Directiva.

De idéntica forma, las organizaciones sindicales deben ser consultadas acerca de las observaciones de la Comisión y el trabajo del Comité creado para prestar asistencia a la Comisión.

IV. ¿QUÉ PUEDEN HACER LOS SINDICATOS?

Animamos a los Sindicatos a hacer patente nuestra influencia en el proceso de transposición de la Directiva a los ordenamientos jurídicos nacionales.

Definimos al menos tres pautas claras de actuación:

- 1º Adecuación: requiere que los Estados miembros revisen sus leyes y prácticas, y eliminen las barreras injustificadas al comercio;
- 2º Establecimiento de ventanillas únicas en las que los prestadores de servicios puedan realizar los trámites necesarios para acceder a los mercados;
- 3º Sentar las condiciones para la comunicación y cooperación entre los Estados miembros, conocida como asistencia recíproca.

La falta de voluntad para corregir la situación⁸, en ninguno de los campos, antes de la aprobación de la Directiva, ha tenido como resultado que el texto presente cierta dosis de ambigüedad. En cambio, se nos ofrece la oportunidad de influir en la interpretación de la Directiva en los aspectos mencionados.

Para empezar, podemos mantenernos informados de cómo van las cosas en los respectivos países (y en el nuestro en cada CCAA) y estudiar las posibilidades de confeccionar una lista de control. Además, la Directiva de servicios guarda cierto parecido semántico y terminológico con el AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios).

Asimismo, deberíamos contestar las siguientes preguntas:

En nuestro país, ¿qué Ministerio o Ministerios son los encargados de supervisar la transposición de la Directiva?

En nuestra CCAA, ¿qué Consejería o Consejerías son las encargadas de supervisar la transposición?

¿Se han definido plazos de transposición? (en este sentido, se ha podido saber que las autoridades suecas se plantean aplicar la Directiva a la mayor brevedad posible).

¿Hemos sido informados o consultados sobre la aplicación y el contenido de la Directiva?

En este sentido, en los nuevos procesos de **adecuación** ¿qué requisitos y autorizaciones pueden resultar no conformes con la Directiva? Obviamente, lo mínimo es que los Sindicatos sean informados y consultados sobre estos aspectos.

Estamos convencidos de que compartiendo experiencias sobre la transposición en la Federación Europea se generará una buena experiencia. Con ello, además, se facilitarán la supervisión de la aplicación de la Directiva y el correspondiente balance de la Federación Europea. Recuérdese que los Estados miembros tienen hasta 2009 (**artículo 29**) para entregar sus informes de «*evaluación recíproca*» relativos a los regímenes de autorización y requisitos, y que la Comisión revisará la Directiva en 2011, y en concreto el ámbito de aplicación del texto y el artículo 16 (**artículo 41**).

⁸ Charlie McCreevy declaró antes de la votación final en el Parlamento Europeo celebrada el 16 de noviembre de 2006: «*no existen enmiendas menores o técnicas a estas alturas*».