



Universidad Politécnica de Valencia

Facultad de Administración y Dirección de Empresas

Grado en Gestión y Administración Pública

**ESTUDIO COMPARADO DE LA
TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE
EUROPEA DE SERVICIOS EN LAS
LEGISLACIONES ESPAÑOLA Y RUMANA
PARA SU APLICACIÓN PRÁCTICA**

TRABAJO FIN DE GRADO

Alumno: Narcis Dorinel Vieru

Tutor: Francisco Javier Company Carretero

Valencia, Julio de 2016

RESUMEN

La *Directiva 2006/123/CE* sobre la libre circulación de servicios se ha transpuesto al ordenamiento jurídico de los países de la Unión Europea con unos objetivos muy ambiciosos que desafían el estudio más profundo de este tema.

El trabajo planteado se limita a estudiar las disposiciones legales de la Directiva, la transposición en dos países diferentes, las facilidades que brinda ésta para la aplicación práctica a nivel comunitario, y observar su evolución posterior a la transposición en cuanto al impacto de la misma.

Los resultados de este estudio ayudan a saber si las proposiciones previstas han tenido el impacto esperado a nivel económico, si las Administraciones Públicas de los países de la Unión Europea consiguen adaptarse a esta situación y averiguar los puntos a mejorar en el futuro.

En definitiva, observar la importancia del aparato administrativo de cada país para adaptarse a nuevas reformas con el fin de conseguir un objetivo común a nivel Europeo, y en este caso, crear un mercado único de servicios y una economía del conocimiento más competitiva y dinámica.

ABSTRACT

Directive 2006/123 / EC on the free movement of services has been transposed into the legal system of the former countries of the European Union with really ambitious objectives which challenge the study in deep study of this topic.

The proposed work is limited to the study of the legal provisions of the directive, the transposition in two different countries, the facilities provided by it for its practical application at a community level, and observe its subsequent evolution in terms of its impact.

The outcome of this research might help to know whether the provided propositions have had the expected impact in economic terms, if Public Administrations from European countries are able to adapt to this situation and, lastly, identify areas of improvement for the future.

Definitely, observe the importance of administrative tools of each country to adapt to new reforms, in order to achieve a common goal at a European Level and, in this case, create a single market of services and the more competitive and more dynamic knowledge economy.

LISTADO DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAPP	Administraciones Públicas
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Consejo Europeo
CEE	Comunidad Económica Europea
CME	Comisión Europea
CR	Constitución Rumana
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DS	Directiva de Servicios
EM	Estado/s Miembro
GAP	Gestión y Administración Pública
IVA	Impuesto Sobre el Valor Añadido
LCS	Libre Circulación de servicios
OUG 49/2009	Orden de Urgencia del Gobierno 49/2009
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
Tratado CE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
UE	Unión Europea

ÍNDICE DE FIGURAS

Ilustración 1 Incorporación al Derecho interno de la Directiva de Servicios	40
Ilustración 2 Comprobación profesión regulada en Rumanía.....	53
Ilustración 3 Impacto de la Directiva en el PIB de todos los países en (%).....	62
Ilustración 4 Número de restricciones antes de la Directiva en España	63
Ilustración 5 Número de restricciones antes de la Directiva en Rumanía	64
Ilustración 6: Cuestiones analizadas por sector	65
Ilustración 7 Modo de prestar servicios a otro EM	71
Ilustración 8 Países donde las empresas prestan sus servicios.....	72
Ilustración 9 Sectores en los que se prestaron los servicios	73
Ilustración 10 Barreras regulatorias	74
Ilustración 11 Razones de por qué las medidas regulatorias son consideradas una barrera.....	75
Ilustración 12 Barreras no regulatorias.....	76
Ilustración 13 Contribución a la economía de la UE de los sectores regulados por la Directiva	77
Ilustración 14 Evolución de las profesiones reguladas y no reguladas entre 2011 y 2014	80
Ilustración 15 Evolución del empleo total por estado de regulación	81
Tabla 1 Fuentes del Derecho	12
Tabla 2 Instrumentos del ordenamiento jurídico Español.....	13
Tabla 3 Instrumentos normativos del ordenamiento jurídico rumano	14
Tabla 4 Marco Institucional.....	15
Tabla 5 Proceso de elaboración de las Leyes	17
Tabla 6 Estructura general de la <i>Directiva 2006/123/CE</i> relativa a los servicios... ..	21
Tabla 7 Efectos de la implementación de la DS en los precios	82

Índice de contenidos

RESUMEN	2
ABSTRACT	3
LISTADO DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	4
ÍNDICE DE FIGURAS.....	5
CAPÍTULO 1 – INTRODUCCIÓN	9
Objeto y justificación del trabajo	9
1.1. Objetivo general	10
1.2. Objetivos específicos	10
CAPÍTULO 2 – SITUACIÓN ACTUAL	11
2.1. El ordenamiento jurídico en Rumanía y en España.....	11
2.2. La <i>Directiva 2006/123/CE</i>	19
2.2.1 Aspectos generales.....	19
2.2.2 Ámbito de aplicación.....	22
2.2.3 Servicios excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva	24
2.2.4 Simplificación administrativa.....	32
2.2.5 Libertad de Establecimiento de los Prestadores	34
2.2.6 Libre circulación de servicios.....	37
2.2.7 Calidad de los Servicios	38
2.3 Transposición en España.....	39
2.3.1 Ley Paraguas.....	40
2.3.2 Ley Ómnibus.....	42
2.4. Transposición en Rumanía	45
2.4.1 OUG 49/2009.....	45
CAPÍTULO 3 – METODOLOGÍA.....	50

CAPÍTULO 4 – APLICACIÓN PRÁCTICA.....	52
4.1. Perfiles profesionales Graduado en Gestión y Administración Pública	52
4.2. Profesiones Reguladas en Rumanía.....	53
4.3 Asesoría fiscal, contable y jurídica.....	54
4.4 Ejemplos prácticos.....	55
4.3.1 La DS promueve la creación de sociedades y sucursales	56
4.3.2 Ventanilla única	58
4.3.3 La directiva de servicios facilita la libre circulación de servicios.....	60
4.3.4 La DS da a los consumidores un acceso más fácil a los servicios.....	61
CAPÍTULO 5 – RESULTADOS.....	62
5.1 Resultados en España y en Rumanía.	62
5.2 Resultados por grupo de actores.....	64
5.2.1 Registro y Autorización	66
5.2.2 Seguros.....	67
5.2.3 Reconocimiento de las profesiones.....	67
5.2.4 Punto único de contacto para acceder a la información.....	68
5.2.5 Impuestos.....	68
5.2.6 La contratación pública.....	69
5.2.7 Obstáculos no regulatorios	69
5.3 Resultados de encuestas.....	70
5.4 Comunicación sobre la implementación de la Directiva de Servicios 2012-2015	76
5.5 Informes de Grecia e Italia.	78
5.5.1 Informe de Grecia.....	79
5.5.2 Informe de Italia	83
5.6 Conclusiones.....	85

5.7 Líneas de futuro	86
BIBLIOGRAFÍA	88

CAPÍTULO 1 – INTRODUCCIÓN

En el año 2002, el Consejo Europeo (CE) adopta un nuevo programa de reformas económicas con la que se quiere convertir a Europa en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. El eje principal de la reforma es la «Estrategia para el mercado interior de servicios», motivo por el cual he decidido optar por este estudio junto a la importancia del sector de los servicios y su impacto para el Producto Interior Bruto (PIB), concretamente según el texto de la (Unión Europea, 2006, pág. 36) el 70 % del PIB y los puestos de trabajo en la mayoría de los países de la Unión Europea (UE).

La *Directiva 2006/123/CE* establece las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios. Sólo se puede limitar por parte de los países de la Unión Europea el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios respetando los principios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad.

Objeto y justificación del trabajo

Conocer el impacto de la *Directiva 2006/123/CE*, a través del estudio de su transposición y el análisis de los resultados de la aplicación de sus disposiciones legales. Además de un estudio general de la Directiva, se analiza en concreto la transposición en España y Rumanía. Asimismo, conocer los resultados originados como consecuencia de la aplicación de la Directiva en el mercado único interno.

El interés por este tema se deriva de la oportunidad personal por haber nacido en Rumanía y así dar un valor añadido al aplicar los conocimientos adquiridos en la presente titulación y el conocimiento de un idioma diferente.

1.1. Objetivo general

El principal objetivo consiste en estudiar y analizar la transposición de la *Directiva 2006/123/CE* en el ordenamiento jurídico de España y Rumanía así como los resultados de la aplicación de la misma.

Para conseguir el objetivo se van a analizar las principales disposiciones legales de la Directiva de Servicios (DS) y su ámbito de aplicación.

Los resultados obtenidos del presente estudio servirán para comprender las estrategias, detectar los puntos débiles y saber que se debe modificar con el fin de mejorar los efectos de la aplicación de la Directiva en la economía de la Unión Europea.

1.2. Objetivos específicos

Los siguientes **objetivos específicos** ayudan a alcanzar el objetivo general:

1. Definir y comparar el Derecho de España y de Rumanía con el fin de conocer las nociones básicas del ordenamiento jurídico de ambos países.
2. Estudiar la *Directiva 2006/123/CE* y su transposición en ambas legislaciones.
3. Implantar una asesoría en Rumanía con el fin de aplicar las facilidades que ofrece la DS.
4. Estudiar el efecto y los resultados de la aplicación de la DS.

CAPÍTULO 2 – SITUACIÓN ACTUAL

En este capítulo, en primer plano, se presentan los países España y Rumanía para conocer a nivel básico las fuentes de derecho, el marco institucional, el ordenamiento jurídico así como el proceso de elaboración de las leyes.

En segundo lugar se expone la Directiva, su ámbito de aplicación y los principales servicios excluidos de su esfera.

Por último, se analiza la transposición de la Directiva en España y en Rumanía y se exponen las principales modificaciones en la legislación de ambos países.

2.1. El ordenamiento jurídico en Rumanía y en España.

Para delimitar el **ordenamiento jurídico** de ambos países se va a utilizar la información proporcionada por el Portal Europeo de e-Justicia¹. En primer lugar se van a exponer las fuentes del derecho, posteriormente los tipos de normas y su jerarquía, y por último el marco institucional en el cual se incluyen las instituciones responsables para la adopción de normas jurídicas y el proceso de aprobación de la Ley.

¹ Portal Europeo de e-Justicia: mejorar el acceso a la justicia en toda la UE. <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=es>

Tabla 1 Fuentes del Derecho

Fuentes del Derecho en España	Fuentes del Derecho en Rumanía
<p>Las Fuentes del ordenamiento jurídico español vienen definidas en el Artículo 1 del Código Civil:</p> <p>Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.</p> <p>La costumbre sólo regirá en defecto de Ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.</p> <p>Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.</p> <p>Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de Ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.</p> <p>Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado.</p> <p>La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho.</p>	<p>Las fuentes del Derecho rumano son:</p> <p>La Constitución, las leyes del Parlamento, los decretos del Presidente, los reglamentos del Gobierno, los reglamentos de la Administración central, los reglamentos de los órganos de las Administraciones locales, la legislación de la Unión Europea, los tratados internacionales en los que el país es parte.</p> <p>La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y de los tribunales de la Unión Europea.</p> <p>Aunque la jurisprudencia nacional no es fuente del Derecho, las sentencias del Tribunal Superior de Casación, que garantizan una interpretación uniforme de determinadas disposiciones legislativas, representan verdaderas fuentes secundarias del Derecho.</p> <p>Asimismo, las resoluciones del Tribunal Constitucional, que surten efecto erga omnes² y no inter pares litigantes, se pueden considerar fuentes secundarias del Derecho.</p> <p>Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 287/2009 sobre el Código Civil, son fuentes del Derecho civil la ley, los usos consuetudinarios³ y los principios generales del Derecho.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del Portal Europeo de e-Justicia.

² Locución latina que significa «contra todos» o «frente a todos», y se utiliza principalmente para aludir a uno de los rasgos fundamentales de los derechos reales.

³ La norma consuetudinaria o costumbre.

En las siguientes tablas se van a mostrar los principales **tipos de normas** de ambos países:

Tabla 2 Instrumentos del ordenamiento jurídico Español

Instrumentos normativos del ordenamiento jurídico español
<p>Constitución: Norma jurídica suprema del Estado, a la que están sujetos todos los poderes públicos y los ciudadanos. Toda disposición o acto contrario a la Constitución carece de validez.</p>
<p>Tratados Internacionales: acuerdo escrito entre ciertos sujetos de Derecho internacional y que se encuentra regido por éste, que puede constar de uno o varios instrumentos jurídicos conexos, siendo indiferente su denominación.</p>
<p>Estatutos de Autonomía: norma institucional básica española de una Comunidad Autónoma, reconocida por la Constitución española de 1978 y cuya aprobación se lleva a cabo mediante Ley Orgánica. En él se recogen, al menos, la denominación de la Comunidad, la delimitación territorial, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas y las competencias asumidas. Los Estatutos de Autonomía no son expresión de soberanía ni son una Constitución pues no nacen de un poder constituyente originario.</p>
<p>Ley Orgánica: las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.</p>
<p>Ley Ordinaria: Las que regulan materias que no son objeto de ley orgánica.</p>
<p>Decreto Legislativo: suponen la delegación por Las Cortes Generales en el Gobierno de la potestad de dictar normas con rango de Ley sobre materias determinadas.</p>
<p>Decreto Ley: disposiciones legislativas provisionales dictadas por el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título Primero de la Constitución, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al derecho electoral general. Deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación.</p>
<p>Reglamento: norma jurídica de carácter general dictada por el poder ejecutivo. Su rango en el orden jerárquico es inmediatamente inferior a la ley, y generalmente la desarrolla.</p>
<p>Costumbre: se define como "el conjunto de normas derivadas de la repetición más o menos constante de</p>

actos uniformes". Para que la costumbre represente una voluntad colectiva y espontánea debe ser general, constante, uniforme y duradera.

Principios Generales del Derecho: enunciados normativos generales que, sin haber sido integrados al ordenamiento jurídico en virtud de procedimientos formales, se entiende forman parte de él, porque sirven de fundamento a otros enunciados normativos particulares o recogen de manera abstracta el contenido de un grupo de ellos. Sirven para integrar lagunas legales o para interpretar normas jurídicas.

Jurisprudencia: se constituye a partir de dos Sentencias que interpreten una norma en igual sentido, emanadas del Tribunal Supremo y, cuando se trata de ciertas materias de competencia limitada a la Comunidad Autónoma, de los Tribunales Superiores de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente. En el caso de que un Juez o Tribunal se apartase de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo, no se invalida automáticamente la sentencia, sino que sirve como motivo de casación. No obstante, tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Superior de Justicia de que se trate, puede, de forma motivada, apartarse en cualquier momento de su jurisprudencia consolidada generando nueva jurisprudencia.

Fuente: elaboración propia a partir del Portal Europeo de e-Justicia.

Tabla 3 Instrumentos normativos del ordenamiento jurídico rumano

Instrumentos normativos del ordenamiento jurídico rumano
<p>La Constitución es la ley suprema del país. Regula la estructura de este como Estado nacional, uno e indivisible y las relaciones entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como entre los órganos de la Administración y los ciudadanos y personas jurídicas.</p>
<p>Las leyes constitucionales emanan del poder constituyente, esto es, de la Asamblea constituyente elegida y convocada al efecto.</p>
<p>Las leyes orgánicas regulan las áreas de gran importancia para el Estado, tales como las fronteras del país, la nacionalidad, el escudo y el sello del Estado, el régimen de la propiedad y las sucesiones, la organización y la realización de referendos, las infracciones, las penas y su régimen de ejecución, la organización y el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura, de los órganos jurisdiccionales, de la Fiscalía del Estado y del Tribunal de Cuentas, los derechos de las personas víctimas de una autoridad pública, la defensa del país, la organización de la Administración pública y los partidos políticos.</p>
<p>Las leyes ordinarias regulan las áreas que no lo están mediante ley orgánica. No pueden modificar</p>

normas de rango superior, como las leyes orgánicas y la Constitución.

En circunstancias especiales (vacaciones parlamentarias), determinados ámbitos fijados por el Parlamento pueden regularse mediante **decretos del Gobierno**. Tales decretos se promulgan en virtud de una ley especial de habilitación y se ajustan a los límites y condiciones establecidos por esta. En **situaciones de urgencia**, el Gobierno puede adoptar decretos urgentes en cualquier ámbito, si se considera necesario.

Las **disposiciones de aplicación dictadas por el Gobierno** determinan el modo de aplicación efectiva de las leyes y otros aspectos organizativos diversos de su aplicación.

Las **disposiciones de órganos de la Administración** central (órdenes e instrucciones ministeriales) se promulgan únicamente en virtud de las leyes, disposiciones de aplicación y decreto del Gobierno y en aplicación de los mismos.

Las **disposiciones de las autoridades administrativas autónomas**.

Las **disposiciones de las administraciones locales** (consejos de distrito, consejos locales, consejos municipales, Consejo General del Municipio de Bucarest) regulan las áreas de su competencia.

Fuente: elaboración propia a partir del Portal Europeo de e-Justicia.

Las principales similitudes entre ambos países en cuanto a los tipos de normas, en primer lugar, la existencia de la Constitución como norma suprema, posteriormente las leyes orgánicas y ordinarias y en un tercer bloque las demás disposiciones reglamentarias de acuerdo con las particularidades organizativas de cada país.

En cuanto a las diferencias, al no haber Autonomías como en España, pues en Rumanía no existen los Estatutos de Autonomía y por tanto no hay ninguna potestad legislativa territorial como lo son los gobiernos autonómicos. En la Constitución Rumana (CR) en el artículo 73.1⁴ se mencionan las leyes constitucionales que son las que modifican la Constitución.

A continuación se muestran las **Instituciones** responsables para la adopción de normas jurídicas:

Tabla 4 Marco Institucional

⁴ Artículo 73.1 CR: El Parlamento adopta leyes constitucionales, orgánicas u ordinarias.

Marco Institucional en España	Marco Institucional en Rumanía
<p>El marco institucional en España está basado en el principio de separación de poderes atribuyéndose la potestad legislativa a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.</p> <p>Al Gobierno, tanto estatal como de cada una de las Comunidades Autónomas, le corresponde la potestad ejecutiva, incluyendo la potestad reglamentaria y en ocasiones ejerce la potestad legislativa por delegación de las Cortes Generales.</p> <p>A las Entidades Locales no se les ha atribuido potestad legislativa, pero sí reglamentaria que se manifiesta fundamentalmente a través de Ordenanzas municipales.</p> <p>La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y en determinados casos a la iniciativa popular.</p>	<p>De conformidad con la Constitución, el Estado se basa en los principios democráticos constitucionales de separación, equilibrio y control de poder (legislativo, ejecutivo y judicial).</p> <p>El poder está también repartido entre el Parlamento, el Gobierno y los órganos jurisdiccionales. El Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Consejo Legislativo garantizan también el equilibrio de poderes entre las autoridades públicas y los ciudadanos.</p> <p>El Parlamento es el órgano supremo de representación de los ciudadanos y el único poder legislativo del país. Está compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado. Aunque, en principio, el poder legislativo le corresponde exclusivamente a él, en ciertos casos comparte esta función con el ejecutivo (Gobierno) y el electorado (los ciudadanos).</p> <p>El Gobierno puede adoptar decretos, ejercitando la habilitación legislativa específica del Parlamento. En circunstancias de excepcional urgencia, puede adoptar también decretos urgentes.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del Portal Europeo de e-Justicia.

La principal diferencia consta en la Potestad legislativa de las **autonomías** en España.

Los **decretos urgentes** mencionados en la tabla anterior tienen su importancia puesto que la transposición de la DS en la legislación rumana se lleva a cabo a través de este tipo de acto normativo.

Por último se muestran los principales pasos por los que una ley pasa hasta su aprobación:

Tabla 5 Proceso de elaboración de las Leyes

Proceso de elaboración de las Leyes en España	Proceso de elaboración de las Leyes en Rumanía
<p>Los proyectos de Ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.</p> <p>En el caso de las Comunidades Autónomas los Proyectos de Ley serán aprobados por el respectivo Consejo de Gobierno y sometidos, en idénticos términos, a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de que se trate.</p> <p>Aprobado un proyecto de Ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste. El Senado, en el plazo de dos meses a partir del día de la recepción del texto, puede oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta.</p> <p>El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en</p>	<p>1. Fase gubernamental: elaboración del proyecto legislativo por el Gobierno; sometimiento del proyecto a consulta pública, en las condiciones previstas por la legislación; dictamen del Consejo Legislativo, interministerial y de otras instituciones consultivas; adopción del proyecto por el Gobierno.</p> <p>2. Fase parlamentaria: notificación del proyecto legislativo a una de las cámaras (Cámara de Diputados o Senado, como primera cámara), dependiendo de la competencia establecida por la Constitución; debate y aprobación del informe o dictamen sobre el proyecto legislativo en las comisiones parlamentarias permanentes (se pueden constituir también comisiones especiales en determinadas situaciones). la cámara ante la que se haya presentado el proyecto o la propuesta legislativos se pronunciará sobre ellos en el plazo de 45 días desde su presentación a la Secretaría Permanente. en el caso de los códigos y otras leyes de especial complejidad, el plazo es de 60 días desde la fecha de presentación a la Secretaría Permanente. En el caso de los decretos urgentes del Gobierno, el plazo es de 30 días. si se superan estos plazos, el proyecto de ley o la propuesta legislativa se considera tácitamente aprobados y se remite a la Cámara de Diputados,</p>

<p>los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.</p> <p>El Rey sancionará en el plazo de quince días las Leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.</p> <p>Ley Orgánica: La aprobación, modificación o derogación de las Leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.</p>	<p>que toma la decisión definitiva al respecto.</p> <p>A continuación, la propuesta o proyecto legislativo se vota (aprobación o rechazo) y se remite a la cámara a la que compete su aprobación (Cámara de Diputados o Senado), que adopta la formulación definitiva de la disposición.</p> <p>3. Fase post-parlamentaria:</p> <p>Control de constitucionalidad de la ley o control a priori (el Tribunal Constitucional comprueba la compatibilidad de la ley con la Constitución). Pueden solicitar este control el Presidente de Rumanía, el presidente de una de las cámaras, el Gobierno, el Tribunal Supremo de Casación y Justicia, el Defensor del Pueblo o un mínimo de 50 diputados o 25 senadores, así como el propio Tribunal Constitucional de oficio en caso de iniciativa de modificación de la Constitución.</p> <p>Por último, el Presidente promulga la ley en el plazo de 20 días desde su recepción. Si solicita su reexamen (solo posible una única vez) o la comprobación de su constitucionalidad, la ley se promulgará en el plazo de 10 días desde su recepción tras el reexamen o la confirmación de su constitucionalidad.</p> <p>La ley entra en vigor a los tres días de su publicación en la Sección I del Boletín Oficial o en la fecha posterior señalada en la propia ley.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia a partir del Portal Europeo de e-Justicia.

2.2. La Directiva 2006/123/CE

El Pleno del Parlamento Europeo aprobó la DS el 15 de noviembre de 2006. Se trata de uno de los textos legislativos más importantes para la Unión Europea, cuya finalidad es convertir en una realidad la libre circulación de servicios (LCS), una de las libertades fundamentales contenidas en los tratados fundacionales de la UE. El fin de esta regulación es facilitar el establecimiento de las empresas en otros Estados miembros (EM) y facilitar su actividad forma temporal o permanente en un país distinto al de su establecimiento.

2.2.1 Aspectos generales.

Según el Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957⁵ las cuatro libertades económicas de circulación del Mercado Interior comunitario son: la libre circulación de servicios, la libre circulación de trabajadores, la libre circulación de mercancías y la libre circulación de capitales.

En opinión de (Blanco & Ortega, 2010, pág. 30) Se trata del derecho o libertad que tiene todo nacional de un Estado miembro de la Unión Europea (ciudadano de la Unión) a ejercer una actividad económica por cuenta propia en cualquier otro Estado miembro, para lo cual se le confiere, en su caso, el derecho a desplazarse, establecerse y residir en el mismo. Como libertad de circulación comunitaria, la LCS tiene doble dimensión, puesto que posee dos modalidades para su ejercicio, como son la libre prestación de servicios y el Derecho de establecimiento; modalidades que se excluyen mutuamente y que poseen regímenes jurídicos parcialmente diferenciados. La distinción entre ambas modalidades de ejercicio de la LCS depende, primero, de la existencia o no de desplazamiento del prestador de servicios y, segundo, del carácter permanente u ocasional del ejercicio de la actividad.

⁵ El Tratado CEE, firmado en Roma en 1957, reúne a Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux en una Comunidad que tiene por objetivo la integración a través de los intercambios con fines de expansión económica. A partir del Tratado de Maastricht, la CEE se convierte en la Comunidad Europea, lo que expresa la voluntad de los Estados miembros de ampliar las competencias comunitarias a ámbitos no económicos.

La DS tiene como **objetivo** eliminar los obstáculos de acceso al mercado de servicios en la UE mediante:

- La **simplificación de los procedimientos administrativos** para los prestatarios de servicios;
- El **refuerzo de los derechos** de los consumidores y empresas destinatarios de los servicios, y
- El fomento de la **cooperación** entre los países de la UE.

La Directiva permite que las empresas se establezcan en países de la UE distintos del propio. Para que esto suceda, los países de la UE deben tomar distintas medidas, entre otras:

- crear **ventanillas únicas** para ofrecer información y asistencia en los procedimientos administrativos y garantizar que estas formalidades se puedan realizar en línea;
- revisar y simplificar todos sus **procedimientos de autorización** relativos al acceso a los servicios;
- exigir a los países de la UE que deroguen los **requisitos discriminatorios** (por ejemplo, de nacionalidad o de residencia) y los requisitos **restrictivos** (por ejemplo, las pruebas de necesidades económicas que exigen a las empresas que demuestren a las autoridades que existe una demanda para sus servicios).

En opinión de (Lizarraga, 2010, págs. 89-90) la Directiva de servicios se caracteriza por tres notas: 1) Es una regulación marco pues establece los principios generales necesarios para eliminar los obstáculos o barreras que se oponen a la efectividad de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios (art. 1)⁶; 2) Tiene un enfoque general o transversal, ya que, frente a las precedentes normas sectoriales o al carácter particular de la jurisprudencia, su ámbito

⁶ Art. 1.1 En la presente Directiva se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios.

de aplicación es horizontal al aplicarse a todos los servicios prestados por prestadores establecidos en un EM salvo los exceptuados (art. 2)⁷, esto es, toda actividad económica por cuenta propia realizada normalmente a cambio de una remuneración (art. 4.1), no excluida de su ámbito de aplicación; y 3) Constituye una codificación de la jurisprudencia comunitaria europea sobre las libertades comunitarias de establecimiento y libre prestación de servicios, lo que, amén de suponer su irradiación general al sector servicios, no impide el efecto directo de aquellas libertades fundamentales en su aplicación por el Tribunal de Justicia.

Tabla 6 Estructura general de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios...

PARTE EXPLICATIVA: 118 considerandos
PARTE DISPOSITIVA: 46 artículos estructurados en ocho Capítulos
CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES
CAPÍTULO II. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA
CAPÍTULO III. LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO DE LOS PRESTADORES
SECCIÓN 1. Autorizaciones
SECCIÓN 2. Requisitos prohibidos o supeditados a evaluación
CAPÍTULO IV. LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS
SECCIÓN 1. Libre prestación de servicios y excepciones
SECCIÓN 2. Derechos de los destinatarios de servicios
CAPÍTULO V. CALIDAD DE LOS SERVICIOS
CAPÍTULO VI. COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA
CAPÍTULO VII. PROGRAMA DE CONVERGENCIA
CAPÍTULO VIII. DISPOSICIONES FINALES

Fuente: *Directiva 2006/123/CE* relativa a los servicios de mercado interior.

⁷ Art 2.2 Actividades excluidas del ámbito de aplicación

2.2.2 **Ámbito de aplicación.**

El artículo 50 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE) (Unión Europea, 2002, pág. 55) de donde nace la presente Directiva define los servicios:

Artículo 50; con arreglo al presente Tratado, se considerarán como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas. Los servicios comprenderán, en particular:

- a) actividades de carácter industrial;
- b) actividades de carácter mercantil;
- c) actividades artesanales;
- d) actividades propias de las profesiones liberales.

Sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo al derecho de establecimiento, el prestador de un servicio podrá, con objeto de realizar dicha prestación, ejercer temporalmente su actividad en el Estado donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales.

Por otra parte, según el Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios (Dirección General de Mercado Interior y Servicios, 2007, pág. 10) como norma básica, la Directiva de servicios se aplica a todos los servicios que no se excluyan explícitamente de su ámbito.

En la misma directiva en el ámbito de aplicación que corresponde al artículo segundo, en su primer punto, dice que *“La presente Directiva se aplicará a los servicios*

*prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro*⁸ y posteriormente en el segundo punto se enumeran las actividades que no se incluyen.

En opinión de (García, 2010, pág. 88) debemos resaltar que la Directiva no es un texto dirigido simplemente a delimitar el contenido de esta libertad fundamental, sino a “facilitar” ésta, esto es, a lograr una mayor intensidad de la misma mediante la eliminación de trabas que, aunque lícitas, suponen un obstáculo para su plena efectividad.

Así pues, según la (Dirección General de Mercado Interior y Servicios, 2007, pág. 10) con arreglo al significado previsto en el Tratado CE y en la Directiva de servicios, para que una actividad constituya un «servicio» ha de realizarse por cuenta propia, es decir, ha de ser realizada por un prestador (que puede ser persona física o jurídica) al margen de un contrato de trabajo. Además, debe realizarse normalmente a cambio de una remuneración; en otras palabras, ha de ser de naturaleza económica.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) «*la característica esencial de la remuneración reside en el hecho de que esta última constituye la contrapartida económica de la prestación que se discute*»⁹. Es irrelevante que la remuneración sea abonada por el destinatario del servicio o por un tercero¹⁰.

Aunque en la Directiva no se mencionen los servicios incluidos y en el Tratado CE se enumeran vagamente, el manual sobre la transposición de la DS (Dirección General de Mercado Interior y Servicios, 2007, pág. 10) dice que los EM tendrán que garantizar que las normas de la Directiva de servicios se apliquen a una amplia gama de actividades, ya se presten a empresas o a consumidores. Sin ánimo de exhaustividad, pueden mencionarse como ejemplos de servicios contemplados en la

⁸ Unión Europea. (2006). *Directiva 2006/123/CE* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 Diciembre de 2006. Recuperado el 5 de Abril de 2016, de Diario Oficial de la Unión Europea: <http://eur-lex.europa.eu>

Directiva los siguientes: las actividades de la mayoría de las profesiones reguladas¹¹ (como asesores jurídicos y fiscales, arquitectos, ingenieros, contables, peritos), los servicios de los artesanos, los servicios a empresas (como los de mantenimiento de oficinas, consultoría de gestión, organización de eventos, cobro de deudas, publicidad y selección de personal), las tareas de distribución (incluido el comercio minorista y mayorista de bienes y servicios), los servicios en el campo del turismo (como los que prestan las agencias de viaje), los servicios de ocio (como los que prestan centros deportivos y parques de atracciones), los servicios de construcción, los de instalación y mantenimiento de equipos, los servicios de información (como portales de Internet, agencias de noticias, editoriales, actividades de programación informática), los servicios de alojamiento y restauración (como los que prestan hoteles, restaurantes, empresas de comidas a domicilio), los servicios en el área de la formación y la educación, los servicios de alquiler (incluido el alquiler de automóviles) y de leasing, los servicios inmobiliarios, los de certificación y verificación, los servicios domésticos (como los de limpieza, cuidadores de menores y jardinería), etc.

2.2.3 Servicios excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva

En la DS como ya se ha mencionado antes, en el artículo 2 en los apartados 2.2 y 2.3 se enumeran los grandes grupos excluidos expresamente; a continuación se muestran cuales son y la motivación por la que no se incluyen en ésta. Además, del artículo 1 también derivan otras exclusiones.

En opinión de (Cobas & Garrido, 2008, págs. 14-15) de acuerdo con los apartados 2 y 3 del art. 2 DS, la Directiva de Servicios no se aplica a:

- **Servicios no económicos de interés general:** Puesto que la Directiva de Servicios comprende únicamente aquellos servicios que se realizan por una contrapartida económica, se excluyen los servicios de interés general no económicos.

¹¹ Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

- **Los servicios financieros**, como los bancarios, de crédito, de seguros, de pensiones de empleo o individuales, de fondos de inversión, de pagos y asesoría sobre inversión.
- **Los servicios y redes de comunicaciones electrónicas**, así como los recursos y servicios asociados.
- **Los servicios en el ámbito del transporte**, incluidos los servicios portuarios.
- **Los servicios de las empresas de trabajo temporal.**
- **Los servicios sanitarios**, prestados o no en establecimientos sanitarios, independientemente de su modo de organización y de financiación a escala nacional y de su carácter público o privado.
- **Los servicios audiovisuales**, incluidos los servicios cinematográficos, independientemente de su modo de producción, distribución y transmisión, y la radiodifusión.
- **Las actividades de juego** por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas.
- **Las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública** de conformidad con el artículo 45 del Tratado, exclusión en la que luego nos centraremos.
- **Los servicios sociales** relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado.
- **Los servicios de seguridad privados.**
- **Los servicios prestados por notarios y agentes judiciales** designados mediante un acto oficial de la Administración.
- **Las cuestiones de naturaleza fiscal.**

Según (Cobas & Garrido, 2008, págs. 15-16) del art. 1 DS derivan otras exclusiones no denominadas como tales por el texto de la DS:

- La DS no trata medidas de liberalización o privatización de servicios en el sentido expresado en el art. 1.2, ni trata la abolición de monopolios prestadores de servicios ni las ayudas concedidas por los EM en los términos del art. 1.3 DS.
- La DS no afecta a las medidas adoptadas para fomentar la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo de los medios de comunicación (art. 1.4 DS).
- La DS no afecta a la normativa de los EM en materia de Derecho penal (art. 1.5 DS) 11 ni al Derecho laboral definido en el art. 1.6 DS en sentido amplio como cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo o de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo o las relaciones entre empleadores y trabajadores. Tampoco afecta a la legislación nacional en materia de seguridad social.
- La DS tampoco afecta al ejercicio de los derechos fundamentales, tal y como se reconocen en los EM y en el Derecho comunitario, ni al derecho a negociar, celebrar y aplicar convenios colectivos y a emprender acciones sindicales de acuerdo con la legislación y las prácticas nacionales conformes al Derecho comunitario.

Los términos con que se definen las exclusiones de referencia pueden plantear dudas conceptuales o interpretativas que mayormente pueden solventarse en función de los Considerandos base de la DS, que a estos efectos actúan a modo de interpretación auténtica. En lo concerniente al alcance de tales exclusiones en el manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios (Dirección General de Mercado Interior y Servicios, 2007, págs. 11-14) de la Comisión de la Comunidades Europeas, se ofrecen las explicaciones que siguen:

Servicios no económicos de interés general

La exclusión contemplada en el artículo 2, apartado 2, letra a), está estrechamente vinculada al concepto de «servicio» antes expuesto. El término

«servicios no económicos» alude a los que no se realizan a cambio de una contraprestación económica. Estas actividades no constituyen un servicio conforme al significado del artículo 50 del Tratado y, por tanto, no se regulan en la Directiva de servicios. Quedan, pues, excluidos de ésta los servicios no económicos de interés general, como los que no se prestan a cambio de una remuneración en el ámbito de la enseñanza primaria y secundaria. Por el contrario, los servicios de interés económico general, como los característicos del sector de la electricidad y el gas, se prestan a cambio de una contraprestación económica y, por tanto, en principio, se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva. La determinación de si un servicio que un EM considera de interés general es de naturaleza económica o no económica ha de hacerse a la luz de la jurisprudencia del TJCE antes referida. En cualquier caso, los EM no pueden considerar todos los servicios de un determinado campo, como el de la educación, como servicios no económicos de interés general.

Servicios financieros

La exclusión consignada en el artículo 2, apartado 2, letra b), abarca la totalidad de servicios financieros, incluidos los bancarios, de crédito, de valores y fondos de inversión, de seguros y de pensiones. Se incluyen aquí los servicios enumerados en el anexo I de la Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, como los de crédito al consumo, crédito hipotecario, arrendamiento financiero y emisión y gestión de medios de pago. Los que no implican un servicio financiero, como los de arrendamiento operativo de bienes («leasing»), no están comprendidos en esta exclusión y los EM tendrán que asegurarse de que estén cubiertos por las medidas de transposición.

Servicios y redes de comunicaciones electrónicas

La exclusión contemplada en el artículo 2, apartado 2, letra c), abarca los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, así como los recursos y servicios asociados, conforme se define en el artículo 2 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco

regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco). Entre tales servicios y redes figuran, por ejemplo, la telefonía vocal y los servicios de transmisión de correo electrónico. No obstante, estos servicios solo se excluyen en lo que respecta a las materias reguladas en las cinco directivas incluidas en el denominado «paquete de telecomunicaciones». En las cuestiones no tratadas en estas cinco Directivas, como la «ventanilla única» o los procedimientos por vía electrónica, se aplicará la Directiva de servicios. En este sentido, los EM han de garantizar que estos servicios se beneficien de las disposiciones pertinentes de la Directiva de servicios, para lo que podrán modificar la legislación específica en el sector de las telecomunicaciones o abordar la cuestión en la ley marco horizontal de transposición de la Directiva.

Servicios en el ámbito del transporte

La exclusión que figura en el artículo 2, apartado 2, letra d), abarca los servicios de transporte que entren en el ámbito de aplicación del título V del Tratado CE. En consecuencia, comprende el transporte aéreo, el transporte marítimo y por vías navegables, 18 incluidos los servicios portuarios, así como el transporte por carretera y ferrocarril, incluido en particular el transporte urbano, y los servicios de taxi y ambulancia. La exclusión no abarca los servicios que no son propiamente de transporte, como los prestados por autoescuelas, empresas de mudanzas, de alquiler de automóviles, funerarias o de fotografía aérea. Tampoco abarca las actividades comerciales en puertos o aeropuertos, como las que realizan tiendas y restaurantes. Por tanto, estas actividades de servicio quedan reguladas por la Directiva y han de ser objeto de las medidas de transposición.

Servicios de las empresas de trabajo temporal

La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra e), abarca el servicio de contratación temporal de trabajadores que prestan las empresas de trabajo temporal. Los servicios ajenos a los de contratación de trabajadores que, en ocasiones, ofrecen estos mismos prestadores, como los de colocación o selección, no son objeto de la exclusión y, por tanto, han de considerarse en las medidas de transposición.

Servicios sanitarios

La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra f), abarca «los servicios sanitarios y farmacéuticos prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud cuando estas actividades están reservadas a profesiones reguladas en el EM en que se presta el servicio». Esto significa que no se excluyen los servicios que no se prestan a un paciente, sino al propio profesional sanitario o a un hospital, como los servicios contables, de limpieza, de secretaría o administrativos, el suministro y mantenimiento de equipos médicos y los servicios de los centros de investigación médica. Tampoco se excluyen las actividades no destinadas a mantener, evaluar o recuperar el estado de salud de los pacientes. Por ejemplo, las actividades concebidas para mejorar el bienestar o procurar relajación, como las que se realizan en centros deportivos o gimnasios, quedan reguladas en la Directiva y tendrán que ser consideradas en las medidas de transposición. Por otra parte, la exclusión de los servicios sanitarios solo abarca las actividades que se reservan a las profesiones de salud reguladas en el EM en el que se presten. Por tanto, los servicios que se 19 presten sin que se requiera una cualificación profesional específica han de ser objeto de las medidas de transposición. Por último, debe quedar claro que la exclusión de los servicios sanitarios abarca los servicios relativos a la salud humana y no debe extenderse a los servicios veterinarios, por lo que éstos deberán ser considerados en las medidas de transposición.

Servicios audiovisuales y de radiodifusión

La exclusión consignada en el artículo 2, apartado 2, letra g), abarca los servicios audiovisuales, es decir, aquellos cuya finalidad principal es la comunicación de imágenes en movimiento con o sin sonido, incluida la televisión y la exhibición de películas en cines, independientemente del modo en que se produzcan, distribuyan o transmitan. Abarca asimismo los servicios de radiodifusión. Otros servicios vinculados a los audiovisuales o de radiodifusión, como los de publicidad o la venta de bebidas y comida en los cines, no están excluidos y han de ser objeto de las medidas de transposición.

Juegos de azar

La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra h), abarca todo servicio que implique apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidos en particular los juegos numéricos como las loterías, las tarjetas de sorteo directo, los servicios de juego ofrecidos en casinos y otras instalaciones con licencia, los servicios de apuestas, el bingo y los servicios de juego gestionados por instituciones benéficas u organizaciones sin ánimo de lucro y prestados a beneficio de éstas. Por el contrario, los juegos de habilidad, las máquinas de juego que no dan premios o que solo recompensan en forma de juegos gratis o promocionales cuyo propósito exclusivo es promover la venta de bienes o servicios, no son objeto de la exclusión y, por tanto, quedan regulados por la Directiva de servicios. Otros servicios prestados en casinos, como la venta de comida o bebidas, tampoco son objeto de la exclusión y han de considerarse en las medidas de transposición.

Actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública

La exclusión consignada en el artículo 2, apartado 2, letra i), refleja lo dispuesto en el artículo 45 del Tratado CE , con arreglo al cual las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública no se someten a las disposiciones relativas a la libertad de 20 establecimiento y la libertad de prestación de servicios. Esta exclusión, de conformidad con la jurisprudencia del TJCE, solo abarca actividades específicas, no profesiones enteras. La determinación de si ciertas actividades están vinculadas o no de manera directa o específica al ejercicio de la autoridad pública no es cuestión que pueda decidir unilateralmente un EM, sino que ha de evaluarse con arreglo a los criterios generales establecidos por el TJCE. Así, el mero hecho de que un EM considere una actividad como ejercicio de autoridad pública, o que sea desempeñada por él, por un órgano administrativo o por una entidad a la que se hayan asignado tareas públicas, no significa que tal actividad encaje en lo dispuesto en el artículo 45 del Tratado CE. Cuando se enfrenten a casos en los que tengan que evaluar si una actividad de servicios cae dentro del artículo 45 del Tratado CE, con lo que quedaría excluida de la Directiva de servicios, los EM

deberán tener en cuenta el estrecho ámbito de aplicación que el TJCE ha reconocido al referido artículo.

Servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas

Los servicios sociales consignados en el artículo 2, apartado 2, letra j), se excluyen en la medida en que sean prestados por el Estado, por prestadores encargados por éste o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado. La noción de «asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado» comprende las iglesias y las organizaciones eclesiales que atiendan fines benéficos. Teniendo en cuenta el texto de la exclusión y las explicaciones que se dan en el considerando 27, queda claro que tales servicios no se excluyen si son prestados por otros tipos de prestadores, como los operadores privados que actúen sin mandato del Estado. Por ejemplo, no están excluidos los servicios de atención a la infancia y los demás servicios específicos (como los campamentos de verano) a cargo de cuidadores u operadores privados. Del mismo modo, los servicios sociales relativos al apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas debido a la insuficiencia de sus ingresos familiares o a la falta parcial de independencia, así como los prestados a las que corren el riesgo de marginación, como los servicios de cuidado de personas de edad avanzada o los prestados a desempleados, se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva únicamente en la medida en que sean prestados por cualquiera de los prestadores antes mencionados (es decir, el Estado, los prestadores encargados por éste o las asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado). A sí, por ejemplo, los servicios domésticos privados no se excluyen de la Directiva y han de ser objeto de las medidas de transposición.

Servicios de seguridad privados

La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra k), abarca los servicios de vigilancia de bienes e instalaciones, los de protección de personas (guardaespaldas), las patrullas de seguridad y supervisión de edificios y asimismo los servicios relativos al depósito, salvaguarda, transporte y distribución de efectivo

y objetos de valor. Los servicios que no son «de seguridad» propiamente dichos, como los de venta, entrega, instalación y mantenimiento de equipos técnicos de seguridad, no son objeto de la exclusión. Por tanto, tendrán que considerarse en las medidas de transposición de la Directiva.

Servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración

Estos servicios se excluyen en el artículo 2, apartado 2, letra l) de la Directiva, independientemente de que puedan considerarse o no vinculados al ejercicio de la autoridad pública al que se refiere el artículo 45 del Tratado CE. La exclusión comprende los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración. Incluye, por ejemplo, los servicios de legalización de los notarios y los de embargo de bienes a cargo de agentes judiciales.

Fiscalidad

Como se indica en el artículo 2, apartado 3, la Directiva de servicios no se aplica a la fiscalidad. Se incluyen en este concepto tanto el Derecho fiscal sustantivo como los requisitos administrativos necesarios para la aplicación de las leyes fiscales, como la asignación de los números de IVA. Lógicamente, los EM podrán optar por aplicar ciertos aspectos de la Directiva de servicios también a las cuestiones fiscales; por ejemplo, en lo que atañe a la asignación de números de IVA a través de las «ventanillas únicas» y por medios electrónicos.

2.2.4 Simplificación administrativa.

Un gran eje de la directiva es la **simplificación administrativa** en la cual se incluyen la simplificación de los procedimientos, la ventanilla única, el derecho a la información, los procedimientos por vía electrónica y las condiciones para la concesión de la autorización.

Como se menciona en el Manual de Transposición (Dirección General de Mercado Interior y Servicios, 2007, pág. 18) En términos prácticos, los EM tendrán que

evaluar si sus requisitos administrativos son verdaderamente necesarios y si algunos, o partes de ellos, pueden suprimirse o sustituirse por alternativas que resulten menos gravosas para los prestadores de servicios. Por otra parte, habrán de evaluar el número de procedimientos administrativos que debe seguir un prestador de servicios, su posible duplicidad, su coste, claridad y accesibilidad, así como la demora y las dificultades prácticas que suponen. Los Estados miembros deberán evaluar además si la totalidad de los datos y documentos solicitados son necesarios, si hay que exigir su presentación al propio prestador de servicios y si cierta información no se encuentra ya disponible en otras fuentes (por ejemplo, otras autoridades competentes). Por ejemplo, las normas que obligan a un prestador de servicios a presentar un expediente completo, incluidos documentos o datos que se encuentran ya en posesión de la Administración, son normalmente innecesarias y, en tal caso, deberán derogarse. Del mismo modo, los procedimientos que exijan presentaciones de documentación separadas, en cumplimiento de requisitos diferentes, podrían simplificarse para permitir una presentación única.

En opinión de (Blanco & Ortega, 2010, pág. 334) la DS pretende facilitar el acceso a las actividades de servicio y su ejercicio en el mercado interior y para ello considera necesario eliminar las trabas administrativas que ahora encuentran las empresas cuando pretenden instalarse. A tal fin, los EM tendrán la obligación de simplificar sus procedimientos y formalidades, cuando, sometidos a examen, éstos no sean «lo suficientemente simples» (art. 5). La ausencia de medidas coercitivas –el procedimiento del art. 39 DS no se le aplica a este precepto– otorga a este precepto “efectos fundamentalmente psicológicos”. Que no es poco. La Directiva anuncia una “limpieza general” y somete a las autoridades nacionales a un enorme ejercicio de screening (chequeo, escrutinio) de cientos de normas. La Directiva obliga a que los EM, durante el plazo de adaptación del Derecho interno, efectúen un cribado previo de su legislación para determinar si existen en su ordenamiento jurídico requisitos contrarios a la norma comunitaria.

Según (Ortega, 2011, págs. 115-138) cuando el coste de las decisiones públicas deviene excesivo en términos económicos o temporales, parece conveniente disociar lo esencial o imprescindible de aquellos elementos organizativos o procedimentales

innecesarios o redundantes. Simplificación administrativa supone así, en primer lugar, reducción de estructuras, pues aunque el número no sea la única ni principal causa de complejidad, favorece otras, como el surgimiento de funciones que deben asignarse a sus nuevos titulares. Ha sido la crisis la que ha obligado a nuestras administraciones públicas a hacer de la necesidad virtud, planteándose por primera vez seriamente, al menos en los últimos quince años, qué es o no prescindible, qué merece ser mantenido en todo caso y qué debe desaparecer para conservar lo más necesario.

2.2.5 Libertad de Establecimiento de los Prestadores

El derecho de establecimiento se refiere a la posibilidad de establecerse en otro EM y ejercer en él su actividad que tienen los trabajadores por cuenta propia (actividades independientes) y las empresas comunitarias.

Según el Manual de Transposición (Dirección General de Mercado Interior y Servicios, 2007, pág. 25) las disposiciones del capítulo III (artículos 9 a 15) se aplican únicamente a los casos de establecimiento, no a los de prestación transfronteriza de servicios, que se tratan en el capítulo IV. Son de aplicación a todos los casos en que una empresa pretende establecerse en un EM, independientemente de que el prestador se proponga poner en marcha una nueva empresa o abrir un nuevo establecimiento, como una filial o una sucursal. El capítulo III comprende tanto los casos en que un prestador de servicios pretende establecerse en otro EM como aquellos en que trata de establecerse en su propio EM.

Hay que dar especial atención a los requisitos de establecimiento prohibidos. En el artículo 14 se enumeran una serie de requisitos que los EM no pueden imponer para el acceso a una actividad de servicios o para su ejercicio. Se trata de requisitos discriminatorios o particularmente restrictivos de cualquier otro modo y, por tanto, no pueden mantenerse. En muchos casos, el TJCE ha determinado ya su incompatibilidad con el artículo 43 del Tratado CE. Para garantizar una transposición adecuada, los EM tendrán que examinar su legislación y suprimir los requisitos que coincidan con los consignados en el artículo 14 de manera sistemática y para la totalidad de las actividades de servicios objeto de la Directiva. Asimismo, se prohíbe a los EM la

reintroducción de tales requisitos en el futuro. A la vista de su carácter excesivamente restrictivo y de su incompatibilidad, declarada en muchos casos, con el Tratado CE, los EM deberán considerar su supresión también en los sectores no incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios.

En opinión de (Paniagua, 2008, págs. 83-101) la rica jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha permitido que la Directiva prevea hasta un total de ocho grupos de requisitos que han sido utilizados por los EM con la finalidad de dificultar **la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios**. Así, la directiva prohíbe de modo expreso que puedan establecerse requisitos para obtener autorizaciones que supongan:

- a) Discriminación directa o indirecta en razón de la nacionalidad para las personas físicas;
- b) Discriminación directa o indirecta en razón al domicilio para las personas jurídicas;
- c) Prohibición de estar establecido en varios EM;
- d) Prohibición de estar inscrito en registros, colegios o asociaciones de varios EM;
- e) Limitaciones en la libertad del interesado para elegir el establecimiento principal o secundario, la forma de los mismos o que el establecimiento principal este en territorio nacional;
- f) Exigencia de reciprocidad con el EM en que tenga su establecimiento previo (sea el de su nacionalidad u otro EM), salvo en lo relativo a las limitaciones comunitarias en materia de energía;
- g) Exigencias de probar la concurrencia de la necesidad económica, de la demanda del mercado, de los efectos económicos futuros, o de si se produce una adecuación del servicio a los objetivos de programación económica, lo que no excluye requisitos que respondan a razones imperiosas de interés general;

h) La intervención directa o indirecta de los competidores en el procedimiento de concesión de la autorización. A tal efecto se excepcionan los colegios profesionales, la consulta a las cámaras de comercio o los interlocutores sociales que no se refieran a solicitudes individuales, ni la consulta del público en general (la información pública);

i) Obligación de constituir o participar en avales o suscribir seguros con un organismo establecido en el territorio nacional, lo que no excluye que se exija a los operadores garantías aseguradoras o financieras, ni requisitos relacionados con la participación en fondos colectivos de compensación, como puede ser el caso de los seguros o fondos de los colegios profesionales u organizaciones profesionales;

j) Obligación de haber estado inscrito con carácter previo durante un periodo determinado en registros nacionales o haber ejercido la profesión previamente.

Requisitos susceptibles de evaluación:

La Directiva admite que los EM puedan exigir una serie de requisitos siempre que los mismos cumplan ciertas condiciones, dichos requisitos son los siguientes:

a) Concernientes a límites cuantitativos o territoriales;

b) Concernientes a la forma jurídica del prestador;

c) Concernientes al capital de una sociedad;

d) Concernientes a la reserva de actividades a determinados prestadores;

e) Concernientes a tener varios establecimientos en el mismo territorio;

f) Concernientes al número de empleados;

g) Concernientes a un régimen tarifario;

h) Concernientes a la realización de otros servicios específicos.

En el caso de que existan procedimientos en que se exijan uno o varios de los requisitos anteriores, la exigencia de los mismos debe cumplir, a su vez, con tres requisitos: de no discriminación, de necesidad y de proporcionalidad. Se deja una tarea interpretativa ingente a los jueces y tribunales de los EM y, postteriormente al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

2.2.6 Libre circulación de servicios.

Los conceptos de libre prestación de los servicios y de derecho de establecimiento están estrechamente vinculados. En los dos casos, el ciudadano o empresa comunitarios contemplados han de beneficiarse del tratamiento nacional, es decir, que las condiciones que se le apliquen no habrán de ser diferentes de las impuestas a un nacional o a una empresa nacional. La libre prestación de servicios permite a un ciudadano o empresa comunitario prestar un servicio en un EM distinto del Estado de residencia.

En opinión de (Blanco & Ortega, 2010, págs. 31-32) mientras que el Derecho de establecimiento hace hincapié en el desplazamiento de las personas, físicas o jurídicas, de un EM al otro para realizar la actividad económica no asalariada, en la libre prestación de servicios se hace hincapié en el desplazamiento del servicio. Los beneficiarios de la LCS son tanto las personas físicas como las personas jurídicas, es decir, afecta tanto a las empresas, a los trabajadores por cuenta propia, y a la las profesiones liberales. No obstante, la regulación de los Tratados fundacionales ha recogido desde el Tratado CEE de Roma de 1957 normas especiales para los sectores de transportes, bancario y de seguros. Tanto en el Derecho de establecimiento como en la libre prestación de servicios, el punto de partida ha estado en el beneficio de la regla de "tratamiento nacional", esto es, en la exigencia de que las condiciones que se apliquen a los prestadores de servicios de otros EM que vayan a establecerse o a realizar la actividad en un EM de acogida no deban ser diferentes a las que ese Estado imponga a sus nacionales o a las empresas locales.

Como dice (Armas, 2009, pág. 10) para hacer efectivo el derecho de prestación de servicios, la Directiva impone a los EM asegurar la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio. Por regla general, la prestación de servicios exige la presencia física de una persona. Por lo tanto, el acceso al territorio del Estado en el que se presta el servicio suele ser un requisito ineludible para la prestación del servicio. El acceso al territorio para la prestación del servicio queda así vinculado al régimen de la libertad de circulación de servicios. Una vez que se ha reconocido el derecho, hay que determinar el régimen jurídico que será aplicable a la prestación del servicio. Recordemos que la versión definitiva de la Directiva renuncia al principio del país de origen, pero, no obstante, se ha de partir del hecho de que el prestador se va a regir, en principio, por la normativa del Estado de origen, al menos por lo que respecta al reconocimiento de su personalidad jurídica y capacidad de hacer. A partir de este punto, quedará sujeto a la normativa del país de destino pero sólo en cuanto esta normativa no restrinja su derecho a prestar el servicio sin estar allí establecido. La Directiva de servicios se limita a positivizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de circulación de servicios. Lo hace mediante una lista cerrada de requisitos prohibidos, así como los criterios para valorar la licitud del resto de requisitos que puedan ser impuestos por los EM. Estos requisitos prohibidos, o lista negra, se contemplan en el apartado 2 del art. 16 de la Directiva. Se trata de los requisitos que no pueden ser impuestos por las autoridades nacionales a los operadores económicos establecidos en otros EM, que deseen prestar servicios en su territorio. Y cómo no, estos requisitos prohibidos no surgen *ex novo*¹², sino que recogen, en gran medida, la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia.

2.2.7 Calidad de los Servicios

En el capítulo V se exponen varias obligaciones vinculantes para los prestadores de servicios, por un lado, y se anima a la adopción de ciertas medidas voluntarias, por

¹² Expresión latina que significa independientemente de cualquier relación con lo ya existente.

el otro. En este sentido, la transposición por los EM de este capítulo de la Directiva exigirá una combinación de acciones.

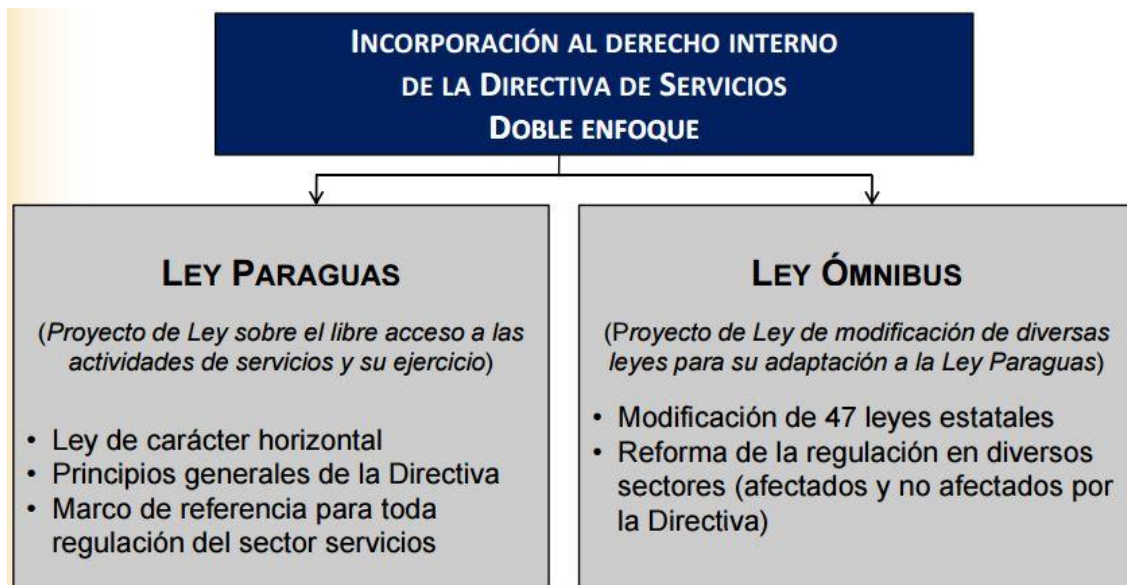
Según (Blanco & Ortega, 2010, págs. 583-584) las disposiciones acerca de la calidad de los servicios que contiene la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre, constituyen uno de los aspectos menos estudiados por la doctrina. Muchos son los análisis que se han publicado sobre el tema nuclear de la libertad de empresa, pero pocos los que correlacionan ésta con el nivel de calidad de los servicios. El análisis de las políticas de calidad ha sido considerado un tema menor. Sin embargo, es la primera vez que, con carácter sistemático, se ordena la calidad de los servicios en el mercado interior europeo. Esto, aunque se trate de una ordenación blanda y algo confusa, ya supone un considerable avance respecto a la situación anterior. Calidad significa satisfacer las necesidades y aspiraciones del cliente con amabilidad, prontitud y eficacia, a costes moderados. La calidad tiene un objetivo: responder a las expectativas del cliente, y una forma de conseguirlo: hacer las cosas bien, utilizando de forma racional los medios disponibles. Así planteada, la calidad de un servicio no es sino un proceso de mejora orientado al cliente.

2.3 Transposición en España.

La DS se incorpora en ordenamiento jurídico nacional a través de dos nuevas Leyes. Primero se aprueba una ley horizontal, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 17/2009), también conocida coloquialmente como Ley paraguas, y posteriormente, se aprueba la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio (Ley 25/2009), también conocida como Ley ómnibus.

Se promueve una reforma ambiciosa, más allá de la mera aplicación de la norma comunitaria, que suponga un verdadero cambio en la cultura regulatoria en nuestro país.

Ilustración 1 Incorporación al Derecho interno de la Directiva de Servicios



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

2.3.1 Ley Paraguas

La Ley Paraguas introduce los principios generales de la DS en nuestro ordenamiento jurídico y aporta un marco de referencia para toda la regulación en el sector de servicios.

- Introduce un nuevo **marco para la regulación** del sector servicios. Establece como regla general el principio de libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.
- Propone la **reducción de trabas y eliminación de obstáculos** que restringen innecesariamente o desproporcionadamente la puesta en marcha de actividades.
- Establece un ambicioso programa de **simplificación administrativa** e impulsa una ventanilla única para la tramitación electrónica.
- Establece directrices y crea herramientas para la **cooperación entre todas las Administraciones** nacionales y comunitarias.
- Refuerza los derechos y la **protección de los consumidores** y promueve una mayor calidad de los servicios.

Para la libertad de establecimiento:

1. Se eliminan las **autorizaciones administrativas** que no estén justificadas por razones de interés general o sean desproporcionadas para atender tales fines.
2. Se sustituyen los **regímenes** de autorización por comunicaciones o declaraciones responsables a la autoridad competente.
3. Se garantiza la **calidad** de la prestación a través del refuerzo de los servicios de inspección y control a posteriori.

En caso de que se mantenga un régimen de autorización:

- Se simplificará el procedimiento administrativo.
- Se reducirán los plazos de respuesta.
- El procedimiento deberá ser transparente, objetivo y dado a conocer con antelación.
- El silencio administrativo supondrá una respuesta positiva.
- No se podrá limitar el número de autorizaciones.
- La duración de la autorización deberá ser indefinida.
- La autorización deberá ser válida en todo el territorio nacional.

Libre prestación de servicios para prestadores de otro EM:

Se garantiza la libre prestación de servicios para prestadores ya establecidos en otro EM, que quieren ejercer temporalmente una actividad de servicios en territorio español. Para ello:

Se prohíben determinadas restricciones. Por ejemplo: obligación de que el prestador obtenga una autorización concedida por autoridades españolas, exigencias sobre uso de equipos y material, limitaciones al ejercicio como autónomo, etc. Cualquier otro tipo de restricción que se mantenga deberá resultar estrictamente necesaria y proporcionada.

El principio de la libre prestación no será aplicable en determinados ámbitos. Por ejemplo: desplazamiento de trabajadores, servicio postal universal, traslado de residuos, electricidad y gas natural, servicios de abogacía, reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Calidad de los servicios:

- ✓ Se refuerzan los derechos y la protección de los consumidores.
- ✓ Se establecen obligaciones de información para los prestadores. El prestador deberá poner a disposición del consumidor información sobre sí mismo (nombre, forma jurídica, dirección) y sobre las condiciones de la prestación (características del servicio ofrecido, precio, garantías).
- ✓ Se eliminan las restricciones a la publicidad en las profesiones reguladas.
- ✓ Se suprimen restricciones al ejercicio de varias actividades de servicios por un mismo prestador.
- ✓ Se establecen obligaciones para los prestadores en materia de reclamaciones. Se reduce a un mes el plazo máximo para dar respuesta a las reclamaciones presentadas.

4.3.2 Ley Ómnibus

Objetivo de la Ley Ómnibus: crear un entorno regulatorio más favorable y transparente para la actividad económica.

- Se modifican 47 leyes estatales en las siguientes áreas: administración pública (3)¹³, consumo (1)¹⁴, servicios profesionales (3)¹⁵, empleo (4)¹⁶, servicios industriales y construcción (6)¹⁷,

¹³ Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley de Régimen Jurídico de las AAPP y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos

¹⁴ Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

¹⁵ Ley sobre Colegios Profesionales.

Ley de sociedades profesionales.

¹⁶ RDL 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales.

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

energía (3)¹⁸, transporte y comunicaciones (7)¹⁹, medioambiente y agricultura (13)²⁰, sanidad (3)²¹, propiedad intelectual (1)²², otras (4)²³.

- Se introducen **nuevas formas de control** de la actividad más eficaces pero menos gravosas para ciudadanos y empresas: se sustituyen autorizaciones previas (control ex ante) por comunicaciones o declaraciones responsables a la Administración (control ex post).
- Se **simplifican procedimientos**, se introduce mayor competencia, se otorga validez en todo el ámbito nacional a autorizaciones y se

¹⁷Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología.

Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes.

Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción.

¹⁸Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

¹⁹Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

RDL 339/1990, de 2 de marzo, sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de los puertos de interés general.

Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.

Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

²⁰Ley de 20 de febrero de 1942, de la pesca fluvial.

Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza.

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal.

Ley 30/2006, de 26 de julio, de Semillas y Plantas de Vivero de Recursos Fitogenéticos.

²¹Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios.

Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias.

²²Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, 1/1996, de 12 de abril.

²³Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria.

Texto Refundido de Tasas Fiscales aprobado por Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre

Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre Acceso a las Profesiones de Abogado y Procurador.

Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas Sanitarias frente al Tabaquismo

eliminan obstáculos injustificados o desproporcionados a la actividad económica.

Afecta a los siguientes sectores:

1. profesiones colegiadas,
2. alquiler de vehículos,
3. actividades industriales de instalación, mantenimiento y reparación,
4. autoescuelas,
5. servicios postales,
6. actividades ferroviarias auxiliares,
7. comercializadores de electricidad y otros operadores en el sector energético, etc.

Se introducen modificaciones horizontales en materia de procedimiento administrativo: se crean las figuras de declaración responsable y comunicación previa.

En cuanto al texto en opinión de (López, 2011, págs. 57-83) dice que desde el primer proyecto surgió la que comúnmente se conoce con el ridículo mote de «ley paraguas», esto es, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En términos clásicos, es una ley de proyección «general», no dirigida a un sector especial o específico, y que copia prácticamente el texto de la Directiva: define las libertades de establecimiento y prestación de servicios; enumera las actividades que quedan excluidas de su ámbito de aplicación, una amplia lista fruto de polémicas y presiones (sirva recordar la huelga de los taxistas); reitera los requisitos que deberá satisfacer el régimen de un previo control, esto es, que la autorización sea necesaria, proporcional y no discriminatoria; los principios que deben regir todo procedimiento administrativo; los requisitos que no pueden exigirse por ser

discriminatorios y otros que deberán valorarse en cada caso concreto; las relaciones con los otros EM; los principios de protección de los usuarios de los servicios; la necesaria creación de la ventanilla única.

En cambio (García, 2010, pág. 131) califica como un “enfoque ambicioso” que se traduce en la extensión de los principios que rigen la Directiva a sectores no afectados por la misma. Así lo atestigua la exposición de motivos de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus), que señala que “con objeto de dinamizar en mayor medida el sector servicios y de alcanzar ganancias de competitividad en relación con nuestros socios europeos, extiende los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva, siguiendo un enfoque ambicioso que permitirá contribuir de manera notable a la mejora del entorno regulatorio del sector servicios y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados. El entorno regulatorio resultante de la misma, más eficiente, transparente, simplificado y predecible para los agentes económicos, supondrá un significativo impulso a la actividad económica”.

2.4. Transposición en Rumanía

En el caso de Rumanía la DS se transpuso en su ordenamiento jurídico a través de la Orden de Urgencia del Gobierno 49/2009 (OUG 49/2009) para la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libertad de prestar servicios en Rumanía, aprobada y completada por la Ley 68/2010.

2.4.1 OUG 49/2009

La OUG 49/2009 es prácticamente una copia idéntica de la DS, por tanto es en la Ley 68/2010 donde realmente se completa y se adapta a la legislación de

Rumanía. En la misma, al igual que la Ley es donde se modifican las Leyes y actos normativos²⁴ para adaptarlos a las exigencias de la DS.

²⁴ Orden 1051 de 15 de marzo de 2011 para la aprobación de las Normas metodológicas para la obtención de la licencias de turismo.

Orden 61 de 20 de enero de 2011 para modificar el Reglamento sobre la certificación de auditores energéticos para edificaciones.

Decisión del gobierno 1267 de 22 de Enero de 2011 sobre la entrega de certificados y licencias de turismo.

Ley 213 de 16 de Noviembre de 2010 sobre organización y ejecución de la profesión de médico veterinario.

Orden 1767 de 28 de Octubre de 2010 para la aprobación del Reglamento para la autorización de los auditores del sector energético.

Orden 2237 de 8 de Octubre de 2010

Decisión del Gobierno 955 de 27 de Septiembre de 2010 para modificar y completar la Ley 319/2006 sobre riesgos laborales.

Decisión del Gobierno 931 de 20 de septiembre de 2010 para la creación de los coordinadores del sistema de mercado interno y para la aprobación de los procedimientos de cooperación administrativa a través de la ventanilla única.

Decisión del Gobierno 932 de 16 de Septiembre de 2010 para la aprobación de las Normas metodológicas de la Ley 184/2001 sobre la organización y ejecución de la profesión de arquitecto.

Decisión del Gobierno 922 del 15 de Septiembre de 2010 para la organización y el funcionamiento del Punto único de contacto electrónico.

Orden 2498 de 13 de Septiembre de 2010 para la modificar y completar la Orden 2009/2001 sobre las Normas de acreditación de expertos.

Orden 2496 de 13 de Septiembre de 2010 para la aprobación de las Normas metodológicas sobre la certificación de especialistas, expertos y verificadores técnicos en el ámbito de protección de monumentos históricos.

Orden 2494 de 8 de Septiembre de 2010 para la aprobación de la Metodología para la acreditación del personal especialista en el ámbito de investigación arqueológica y su inscripción en el Registro de arqueólogos.

Orden 629 de 27 de Agosto de 2010 para modificar y completar la Orden 794/2007 sobre las Normativa de autorización de los centros que preparan al personal del sector de los transportes.

Reglamento 101 del 13 de agosto de 2010 sobre la Organización y el funcionamiento del Registro de Urbanistas de Rumanía.

Orden 1045 de 29 de Julio de 2010 para modificar y completar la Orden 1093/2004 sobre la habilitación de los laboratorios de toxicología y modificar las normas sanitarias para la actividad nuclear de la Orden 381/2004.

Decisión del Gobierno 589 de 28 de Julio de 2010 para modificar y completar la Decisión del Gobierno 1660/2005 para la aprobación de las instrucciones de metrología legal.

Ley 172 de 27 de Julio de 2010 para modificar y completar la Ley 184/2001 sobre la organización y funcionamiento de la profesión de arquitecto.

Orden 306, 299, 4253 para modificar y completar la Orden sobre las personas discapacitadas 671/1640/61/2007.

Ley 128 de 2 de Julio de 2010 la aprobación de la Orden del Gobierno 13/2010 para modificar y completar algunos actos normativos del poder Judicial en vista a la transposición de la *Directiva 2006/123/CE*.

Orden 83/740 de 27 de Mayo de 2010 para la aprobación de las Normas metodológicas de certificación de expertos evaluadores y miembros de la Asociación Nacional de Evaluadores de Rumania, en el ámbito de las actividades de evaluación de los terrenos forestales y agrícolas en caso de expropiaciones.

Orden 364 de 20 de Mayo de 2010 para la aprobación del Reglamento sobre los procedimientos de certificación técnica-profesional de los especialistas verificadores de proyectos, responsables técnicos con ejecución y expertos técnicos de calidad y extrajudiciales para los trabajos de montaje de maquinaria, equipos e instalaciones tecnológicas industriales.

Ley 85 de 18 de Mayo de 2010 para modificar y completar la Orden de Urgencia del Gobierno 86/2006 sobre la organización de la actividad de los practicantes en insolvencia.

Decisión del Gobierno 404 de 17 de Mayo de 2010 para modificar el anexo de la Decisión 1553/2004 sobre algunas modalidades para combatir las prácticas ilícitas en el ámbito de protección de los intereses colectivos de los consumidores.

Orden 15 de 3 de Mayo de 2010 para modificar la Orden 46/2007.

Ley 68 de 20 de Abril de 2010 para la aprobación de la OUG 49/2009.

Orden 1204 de 14 de Abril de 2010 sobre las Normas para la autorización de las playas como destino turístico.

Orden 87 de 14 de Abril de 2010 sobre la Metodología de autorización de las personas que trabajan en el ámbito de prevención de incendios.

Orden 107 de 13 de Abril de 2010 para la elaboración y verificación de los trabajos especiales de catastro, geodesia y cartografía en el territorio nacional.

Orden de Urgencia 25 de 2 de Abril de 2010 para modificar la Orden 58/1998 sobre la organización y realización de la actividad de turismo en Rumanía.

Orden 81 de 30 de Marzo de 2010 sobre la abrogación de algunos actos normativos.

Orden 23 de 26 de Marzo de 2010 para modificar y completar la Normativa de sanidad veterinaria según los procedimientos de registro y autorización sanitaria veterinaria de las unidades y actividades del ámbito farmacéutico veterinario, aprobada por la Orden 24/2008.

Orden 22 de 26 de Marzo de 2010 para modificar la Orden 16/2008 sobre el funcionamiento y las condiciones de las unidades farmacéuticas veterinarias y las unidades destinadas al comercio de animales de compañía.

Orden 21 de 26 de Marzo de 2010 para modificar y completar la Orden 111/2008.

Orden 16 de 26 de Marzo de 2010 para la aprobación de las Normas y procedimientos relativos a los medios de transporte y bienestar de los animales.

Orden 12 de 26 de Marzo de 2010 para modificar y completar la Orden 17/2008.

Orden 391 de 24 de Marzo de 2010 para aprobar los Procedimientos de certificación técnico-profesional de los especialistas en la actividad de cierre y reconstrucción ecológica de las minas.

Orden 153 de 24 de Marzo de 2010 para aprobar los Procedimientos relativos a la evaluación de los laboratorios de análisis en la actividad de construcción en vista de las autorizaciones.

Orden 154 de 23 de Marzo de 2010 para la aprobación del Procedimiento de autorización de los jefes de obra.

Ley 40 de 9 de Marzo de 2010 para modificar y completar la Ley 333/2003 sobre la protección de los objetivos, bienes, valores y protección de las personas.

Orden 47 de 26 de Febrero de 2010 para modificar la Orden 620/2005 sobre las modalidades de reconocimiento de los certificados de acreditación para la ejecución de la profesión de detective particular reconocida en alguno de los EM de la UE o el Espacio Económico Europeo.

Orden 15 de 1 de Febrero de 2010 para aprobar la Orden 122/2006 de la Agencia Nacional para los Recursos Minerales.

Orden 1083 de 6 de Enero de 2010 para modificar y completar la Orden 550/2003.

Orden 769 de 28 de Diciembre de 2009 para aprobar la Metodología de registro de los operadores económicos y reconocimiento de la autorización para producir o comercializar semillas o plantas (viveros).

Orden 1574 de 28 de diciembre de 2009 para modificar y completar la Ley 176/2000 de las disposiciones de sanidad con sus modificaciones posteriores.

Orden 990 de 24 de Diciembre de 2009 para modificar algunos actos normativos del sector del Turismo en vista a la implementación de la OUG 49/2009.

Orden 90 de 08 de Diciembre de 2009 para aprobar el Reglamento para la autorización de los electricistas que proyectan, ejecutan, verifican y explotan las instalaciones eléctricas del sistema energético.

Orden 89 de 25 de Noviembre de 2009 para aprobar el Reglamento para la autorización y verificación de las personas físicas y los operadores económicos que realizan actividades de proyección, ejecución y explotación en el sector de los gases naturales.

Según la doctrina, las leyes rumanas se pueden clasificar según varios criterios y puede ser clasificado como leyes generales y las leyes especiales. Las leyes generales son las que se aplican en todos los casos y en cualquier dominio, a menos que se disponga expresamente lo contrario. Por otra parte, las leyes especiales son aplicables sólo en un dominio específico, determinado expresamente. Puesto que es posible establecer excepciones a las leyes generales, deben interpretarse estrictamente y por lo tanto no puede aplicarse por analogía²⁵. Por tanto, cabe señalar que las normas antes mencionadas no se aplican en el caso particular de un conflicto real entre OUG 49/2009 y una Ley especial que contiene un requisito contrario, dado que la antigua transpone a la legislación rumana una Directiva que es obligatoria para cada EM.

En caso de que una disposición general horizontal de la OUG 49/2009 está en conflicto directo con una disposición específica de una Ley especial rumana en vigor que contiene un requisito dado, prevalecerán las primeras. Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley núm. 24/2000 en relación con las normas de técnica legislativa para la elaboración de normativa actos, las autoridades competentes están obligados a proponer la modificación o la finalización de los disposiciones normativas nacionales que contradicen la legislación europea. Por lo tanto, la modificación de la contradictoria legislación nacional debe ser completada por las autoridades competentes.

Con respecto a **la coordinación y la aplicación de la DS**, el Departamento de Asuntos Europeos dentro del Gobierno rumano fue nombrado como el único órgano nacional de autoridad para la coordinación, junto con todos los principales Ministerios rumanos que actúan como coordinadores delegados para los servicios dentro de la materia de sus actividades y, también, para coordinar todas las autoridades competentes subordinadas.

La legislación rumana no define expresamente "suministro transfronterizo" a través de OUG 49/2009 y por lo tanto, la distinción entre establecimiento y prestación temporal de servicios se especifica caso por caso, de acuerdo con la

²⁵Analogía legis art 4.1 del Código Civil: extender un caso no previsto a un caso similar previsto si entre los dos se aprecia "identidad de razón".

Analogía iuris: extraer de un conjunto de normas unos principios generales para solucionar el caso no previsto

jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Se concluye que el concepto sería interpretado bajo la Ley rumana de la misma manera según lo previsto por los DS. La OUG 49/2009 creó el marco general para que cualquier proveedor de servicios de un EM, independientemente de su nacionalidad, pueda proporcionar servicios en Rumania sin ningún tipo de restricciones de ninguna naturaleza, salvo por lo permitido por el artículo 16²⁶ de la DS. A través de la adopción de la OUG 49/2009 y las leyes específicas del sector, el legislador rumano aplica correctamente los principios y restricciones prohibidas previstas en el artículo 16 de la DS. Los requisitos sólo pueden ser impuestos a los proveedores de servicios transfronterizos si están justificadas por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.

²⁶ Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes: no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGÍA

El objetivo principal de este trabajo se pretende alcanzar a través del estudio de la *Directiva 2006/123/CE* sobre servicios, enfocando hacia los efectos y resultados de la misma. La metodología es muy parecida a la de un trabajo de investigación, exponiendo el contexto en el que se hace el estudio y la posterior recogida de información para así realizar la aplicación práctica y determinar los resultados.

En cuanto a las técnicas utilizadas para realizar este trabajo principalmente se han utilizado el **análisis documental** (estudios especializados de autores, informes, jurisprudencia, textos legales) y a través de la información obtenida de las **tutorías** con el objetivo de hacer este trabajo.

Para poder comparar la transposición de la Directiva y los dos países, en primer lugar se ha buscado información general, así como los informes de los resultados de la misma, en los portales de la UE:

1. Comisión europea: http://ec.europa.eu/index_es.htm
2. Web oficial de la UE: http://europa.eu/index_es.htm

En el caso de España se ha buscado información en las principales bases de datos facilitadas por Universidad Politécnica de Valencia (UPV) y la Universidad de La Rioja como (Riunet, Dialnet), y también en los grandes motores de búsquedas.

En el caso de Rumanía la información se obtuvo de las principales webs institucionales como el del Ministerio de Negocios Exteriores²⁷ y la legislación y jurisprudencia proporcionada por el Monitor Oficial de Rumanía²⁸.

Por último se ha realizado una búsqueda sistemática utilizando palabras clave en los motores de búsqueda como Google Académico²⁹, con el fin de encontrar artículos de revistas, libros y otros estudios.

²⁷ http://imisnet.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=156&Itemid=100

²⁸ Equivalente al Boletín Oficial del Estado en España, <http://www.monitoruloficial.ro/index.php?page=acts&action=search>

²⁹ Buscador de Google enfocado en el mundo académico que se especializa en literatura científica-académica. <https://scholar.google.es/>

CAPÍTULO 4 – APLICACIÓN PRÁCTICA

Este estudio se ha considerado una oportunidad partiendo de la premisa de que soy un ciudadano nacido en Rumanía, y junto a las competencias y habilidades adquiridas en esta titulación emprender una asesoría fiscal, contable y jurídica para las empresas españolas que se establezcan o deseen prestar temporalmente sus servicios en Rumanía.

4.1. Perfiles profesionales Graduado en Gestión y Administración Pública

Como dice (Alcover, 2015, pág. 23) algunos de los perfiles profesionales propuestos para el graduado en Gestión y Administración Pública (GAP) son:

- **Asesor y consultor**

Desempeñan funciones de asesoramiento y asistencia técnica a las AAPP, instituciones políticas, organizaciones políticas de representación de intereses y no gubernamentales así como al sector privado en sus relaciones con el sector público.

- **Consultor internacional**

Desarrollan funciones de asesoramiento y asistencia técnica en materia de políticas nacionales e internacionales a responsables públicos y políticos de instituciones nacionales e internacionales, organizaciones del tercer sector y empresas con proyección internacional. Planifican, desarrollan, coordinan y evalúan proyectos de cooperación y desarrollo en otros países. Realizan funciones de observador internacional en procesos de paz y de democratización mediando en la gestión de crisis y en la resolución de conflictos.

Por tanto como graduado en GAP se pueden ofrecer servicios de asesoramiento a empresas españolas que están dentro del ámbito de aplicación de la DS.

4.2. Profesiones Reguladas en Rumanía

Según la Ley 200/2004 sobre las profesiones reguladas, completada y modificada por la Orden del Gobierno 23/2015 las profesiones de experto contable, asesor fiscal y asesor jurídico están dentro de su ámbito de aplicación y se exigen como mínimo 3 años de estudios universitarios.

Entonces, se podría ejercer libremente esas profesiones como graduado en GAP en Rumanía.

Además, en el siguiente enlace se puede comprobar si son compatibles las profesiones reguladas: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>.

Ilustración 2 Comprobación profesión regulada en Rumanía

THE EU SINGLE MARKET
Regulated professions database

European Commission > Internal Market > Free movement of professionals > Regulated professions database

IS MY PROFESSION REGULATED IN ANOTHER MEMBER STATE?

Jobseeker wizard

EU country where you got your qualification: Spain

EU country where you wish to practice: Romania

Profession you wish to practice: FISCAL

Multiple professions found, please select one:

Accountant/ Tax advisor

SUBMIT **BACK TO HOMEPAGE**

If you obtained your diploma in a EU country and want to practise this regulated profession in another EU country, this tool will help you find all the necessary information.
If you obtained your diploma outside the EU, you must first obtain its recognition in a EU country.

In the country I obtained my diploma	In the host country
<ul style="list-style-type: none"> Titulado mercantil 	<ul style="list-style-type: none"> Consultant fiscal Contabil autorizat Expert contabil

Fuente: Bases de Datos de Profesiones Reguladas de la CE.

Por ejemplo, una constructora de España que quiera establecer una sede en Rumanía, simplemente tendría que pedir información sobre los requisitos a través de la ventanilla única <http://www.edirect.gov.ro/> de Rumanía.

Y en la asesoría propuesta ofrecer los servicios de asesoramiento tanto a la constructora una vez establezca su sede como a las empresas autóctonas.

En base a lo afirmado anteriormente es sólo uno de los muchos ejemplos que se puede poner en práctica gracias a la DS.

4.3 Asesoría fiscal, contable y jurídica

La asesoría propuesta tiene como **objeto social** la gestión administrativa de asesoramiento fiscal, contable y jurídico.

Los servicios que se ofrecen en la asesoría son:

Asesoramiento fiscal:

- Gestión de impuestos:
 - Elaboración, presentación y depósito de cuentas anuales.
 - Planificación Fiscal.
 - Retención y pago a cuenta de impuestos.
 - Presentaciones de impuestos de forma telemática.
- Gestión de recursos:
 - Recursos y Reclamaciones.
 - Fraccionamientos y aplazamientos de pagos.

Asesoramiento contable:

- Gestión contable:
 - Preparación y control presupuestario.
 - Análisis de la gestión contable
- Contabilidad de empresas:

Legalización de libros contables

Gestión de asientos contables, apertura y cierre del ejercicio.

Presentación de libros y cuentas anuales.

Amortizaciones y provisiones.

Asesoramiento jurídico:

- Asesoramiento legal:

Procesos de clasificación y calificación empresarial para contratar con las administraciones públicas.

Trámites y gestiones ante organismos públicos, registros y notarias.

Se puede ofrecer esta carta de servicios con los conocimientos y aptitudes adquiridos como graduado en GAP, pero además es óptimo contar con la ayuda de un experto de Rumanía.

No se ha realizado un estudio de mercado porque no es el objetivo de este proyecto pero sí que se han considerado la inversión y la ubicación de la asesoría.

1. **Inversión inicial:** Alquiler de un local, ordenadores, material de oficina y mantenimiento, más los costes de personal de un experto en Rumanía.
2. **Ubicación:** La ubicación elegida es Bucarest ya que es la capital y es donde ubican las principales empresas multinacionales su sede social y supone una ventaja competitiva para la accesibilidad a los servicios que se ofrecen.

4.4 Ejemplos prácticos

Los ejemplos prácticos ayudan a comprender la aplicabilidad de la DS, las ventajas de ésta, las dificultades y los problemas que se pueden originar.

La ventanilla única de cada país de la UE se encuentra en el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_en.htm, donde se registran las peticiones para la prestación de servicios.

Los ejemplos³⁰ son casos prácticos reales que se pueden llevar a cabo gracias a la DS.

4.3.1 La DS promueve la creación de sociedades y sucursales

Suprimir los procedimientos de autorización y requisitos que se consideren desproporcionados o innecesarios.

- Las agencias de viajes que desean establecerse en Francia ya no necesitan someterse a un procedimiento de autorización potencialmente largo, gracias a la DS con el simple registro es suficiente.
- Italia ha abolido las autorizaciones previas para toda una serie de actividades que incluyen telecompra, las pequeñas empresas alimentarias, peluquería, limpieza y esteticista. La simple notificación será suficiente para iniciar estas actividades.
- Francia también ha suprimido las autorizaciones específicas para las pequeñas tiendas al por menor. Las tiendas de menos de 1 000 m² ahora podrán iniciar sus actividades sin tener que esperar a una autorización.
- Malta ha suprimido todas las tarifas obligatorias para las profesiones reguladas. Por ejemplo, los ingenieros establecidos en Malta son ahora libres de fijar sus propios precios para los servicios que ellos prestan.
- Bélgica ha levantado las restricciones relativas a la forma jurídica de los agentes inmobiliarios. Los agentes inmobiliarios son ahora capaces de establecerse como personas jurídicas (Mientras que anteriormente tenían que establecerse como personas físicas, lo que planteaba problemas, en particular para las agencias de bienes con raíces ya establecidos en otros países de la UE).

Validez "Nacional" de las autorizaciones (las empresas no tienen tiempo para obtener múltiples autorizaciones si desean ejercer su actividad en otras regiones del mismo país).

³⁰ Los ejemplos son obtenidos y traducidos de la web http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

- La oficina de un arquitecto establecido en Baviera está autorizado para presentar la construcción proyectos en toda Alemania, sin tener que solicitar autorización o registro con las autoridades de cada estado federal (Bundesland).
- Un guía turístico que está autorizado en Andalucía será libre de proporcionar sus servicios en toda España sin tener que solicitar una autorización adicional o notificar a las otras autoridades regionales.

Supresión de "pruebas económicas". Estas pruebas preliminares, para ser llevadas a cabo por aquellos desee obtener una autorización, pueden dar lugar a decisiones arbitrarias y son muy caras.

- Por ejemplo, un distribuidor informó a la Comisión de que 22 autorizaciones solicitadas a Europa les había costado 5,9 millones de euros en total (para diferentes estudios económicos, asesoría jurídica, etc.).
- España ha suprimido la obligación de someter a una prueba económica la apertura de grandes complejos comerciales. Un minorista alemán podrá abrir un supermercado sin tener que probar la existencia de una necesidad económica para poder realizar sus actividades (y, por lo tanto, sin tener que encargar un estudio previo caro).
- Italia ha eliminado las pruebas económicas y límites cuantitativos para la apertura de restaurantes y cafeterías. Un restaurador francés estará libre de abrir un restaurante en Milán sin tener que demostrar que existe una necesidad económica o mostrar el impacto en los restaurantes existentes.

La aplicación del principio "acuerdo tácito". Este es un elemento importante de la administración moderna: Si no hay respuesta a una solicitud de autorización, un permiso, etc., dentro del plazo previsto, se le considerará que se ha concedido la autorización / permiso. Conocido como silencio administrativo en España.

- Los instructores de autoescuelas que se establecen en la República Checa podrán beneficiarse del principio de "acuerdo tácito". Si las autoridades no responden a una solicitud de autorización dentro del plazo establecido por ley

(por ejemplo, un mes), se considerará que la autorización ha sido concedida y el servicio de los proveedores de estos sectores podrán poner en marcha sus actividades.

- Una empresa que desee abrir un negocio de alquiler de coches en Suecia se beneficiará del principio de acuerdo tácito en Suecia. Si las autoridades no comunican su decisión dentro del plazo establecido por ley, la actividad puede empezar.
- En Luxemburgo, el principio de acuerdo tácito se aplicará a todas las autorizaciones de actividades que no den lugar a riesgos ambientales o de seguridad, y así cubrirán una amplia gama de actividades comerciales, incluidas las pequeñas tiendas. Si las autoridades administrativas no pueden responder en un plazo de tres meses, la autorización para comenzar las actividades en cuestión se considerará concedida.
- En Italia, todas las profesiones reguladas, incluyendo ingenieros, arquitectos, abogados; ahora pueden beneficiarse del principio de acuerdo tácito. Si la administración no responde antes del plazo legal, un arquitecto es libre para iniciar sus actividades.

La posibilidad de realizar actividades "multidisciplinares". La DS requiere a Los EM que permitan desarrollar varias actividades en forma conjunta o en asociación y a la vez asegurar que esto no afecta a la independencia e imparcialidad del proveedor en el caso de las profesiones reguladas. Esto es importante para estimular la innovación y los servicios de fomentar el desarrollo de nuevos modelos de negocio.

- En Polonia, ahora es posible llevar a cabo las actividades de abogacía, agente de patentes e impuestos y consultor de forma conjunta. Antes de la introducción de la DS, cada una de estas actividades debían realizarse por separado.

4.3.2 Ventanilla única

La DS exige a los EM que establezcan ventanillas únicas.

Uno de los principales retos para los empresarios potenciales y las empresas es identificar las reglas que se aplican y los trámites que tienen que completar en otros países. Esto implica tradicionalmente altos costos. Las pequeñas empresas no cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios. Por ejemplo, una empresa de venta de equipos electrónicos informó a la Comisión que no podía superar los 100 000 euros para identificar las reglas que tenía que cumplir en sólo cinco EM diferentes. La solución aportada por la DS consta en obligar a los EM la creación de "ventanillas únicas" portales electrónicos de e-gobierno nacional a través del cual las empresas pueden identificar y completar los trámites administrativos relativos al establecimiento, así como los trámites, en su caso, en relación con la provisión transfronteriza de servicios. Estos puntos de contacto único pueden ser utilizados tanto por las empresas nacionales, así como los proveedores de servicios de otros EM. El uso de estos puntos de contacto único, reduce considerablemente el costo de las transacciones, tanto para las empresas como para las autoridades administrativas:

De acuerdo con la investigación llevada a cabo por los Países Bajos, el uso de las ventanillas únicas se podría suponer un ahorro de unos **60 millones** de euros al año en ese país.

De acuerdo con un estudio realizado por el Reino Unido, el uso sistemático de Puntos de Ventanillas únicas debería permitir un ahorro de costes entre **3,8 y 13,7 euros** por operación, que representa los posibles beneficios a corto plazo de alrededor de 20 millones de euros en ese país.

Ejemplos:

Una consultora de Inglaterra establecida en Londres desea abrir una filial en Francia. Ahora, a través del punto francés de contacto único, que será capaz de completar los procedimientos necesarios para establecerse en Francia:

- la obtención de toda la información relativa a los trámites necesarios;
- la presentación de todas las aplicaciones necesarias (registro mercantil, la prueba del profesional, cualificaciones de personal, etc.);

- la presentación de todos los documentos pertinentes (diplomas, los extractos de antecedentes penales, seguros, etc.);
- la recepción de las autorizaciones y otras respuestas de las autoridades francesas.

De los puntos de contacto único también se benefician las empresas nacionales.

- Un instalador de cocinas establecido en Amsterdam quiere abrir una sucursal en Rotterdam. A través del Punto único holandés. Solo contactando, se puede obtener toda la información necesaria y se puede completar los trámites necesarios en línea.

Un punto de contacto único también puede ser utilizado por las empresas que deseen prestar servicios a través de fronteras, sin llegar a la creación de un establecimiento.

- Un veterinario de Estonia que quiere prestar de servicios atravesando la frontera, a los clientes en Finlandia podrá usar el Punto finlandés de contacto único para declarar su calificación profesional.

4.3.3 La directiva de servicios facilita la libre circulación de servicios

La Directiva de servicio facilita considerablemente la libre circulación de servicios en la UE y prohíbe una serie de requisitos que son discriminatorios o particularmente restrictivos.

Ejemplos:

- Un técnico de computadoras independiente que se estableció en Hungría tiene derecho a facilitar servicios en la República Checa sin tener que obtener un permiso de negocio allí y sin tener que estar inscrito en el registro mercantil Checo.
- Una empresa de limpieza industrial establecida en Dinamarca, que ofrece servicios de limpieza para varios edificios en Alemania no será necesario que se inscriba en el registro de comercio alemán. De la misma manera, un contable de Austria establecido en Viena que desea prestar sus servicios a una empresa establecida en Bélgica no tiene

que inscribirse en el registro mercantil belga. Un electricista finlandés que ofrece servicios a clientes en Estonia no tendrá que inscribirse en el registro de las actividades económicas con el fin de ofrecer sus servicios.

- Una guía turístico cualificado establecido en Polonia que desea ofrecer sus servicios en Austria (acompañando a un grupo de turistas polacos, por ejemplo) no se le puede requerir establecerse de antemano en Austria o para obtener la autorización de las autoridades austriacas.
- Un asesor fiscal irlandés que desee prestar servicios de consultoría a empresas en Suecia no necesita tener un representante domiciliado en Suecia, puede ofrecer sus servicios de forma transfronteriza.
- Expertos en inmobiliarias de Hungría son libres de ofrecer sus servicios en Letonia sin tener que presentar con antelación una notificación a las autoridades de Letonia.
- Las empresas polacas pueden decidir externalizar sus tareas de teneduría de libros de la contabilidad a expertos establecidos en otros EM que no era posible antes de su implementación de la DS.

4.3.4 La DS da a los consumidores un acceso más fácil a los servicios.

En la DS se establece el principio de igualdad de acceso a los servicios.

Cualquier diferencia en el tratamiento tendrá que ser por motivos objetivos, diferencias relevantes en la situación de los consumidores de servicios. Por ejemplo, los gastos de envío más altos (para la producción de hormigón en camión, por ejemplo podría ser justificable debido a la distancia.

Ejemplo:

Una empresa de construcción finlandesa que desee alquilar equipos industriales en Dinamarca (para llevar a cabo un importante proyecto de construcción) ya no será necesario para albergar un depósito más alto que una compañía establecida en Dinamarca.

CAPÍTULO 5 – RESULTADOS

En este capítulo se exponen los **resultados y el impacto** que han tenido las disposiciones legales de la DS en la libre circulación de servicios.

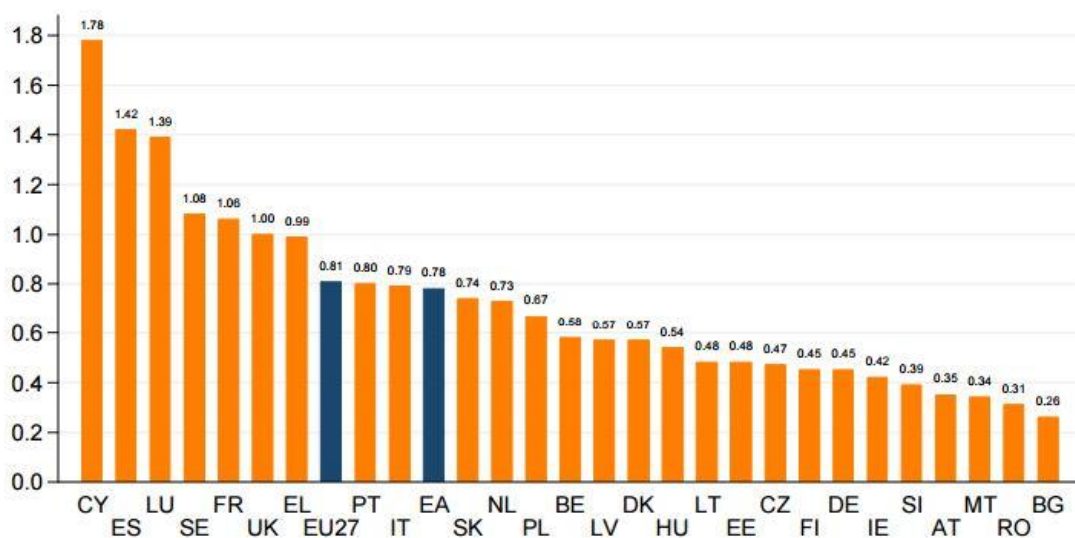
En primer lugar, basado en **informes de la Comisión Europea (CME)** sobre los interesados o actores, posteriormente estudios recientes de casos particulares de países de la UE, concretamente el caso de Grecia e Italia.

Por último se extraen las **conclusiones** de este trabajo y se muestran las posibles líneas de futuro.

5.1 Resultados en España y en Rumanía.

Se realiza un estudio para evaluar el impacto de la Directiva de servicios (Josefa Monteagudo, 2012) en el que se puede observar el efecto de la Directiva en el PIB en porcentaje en cada uno de los países de la UE tras la transposición.

Ilustración 3 Impacto de la Directiva en el PIB de todos los países en (%)

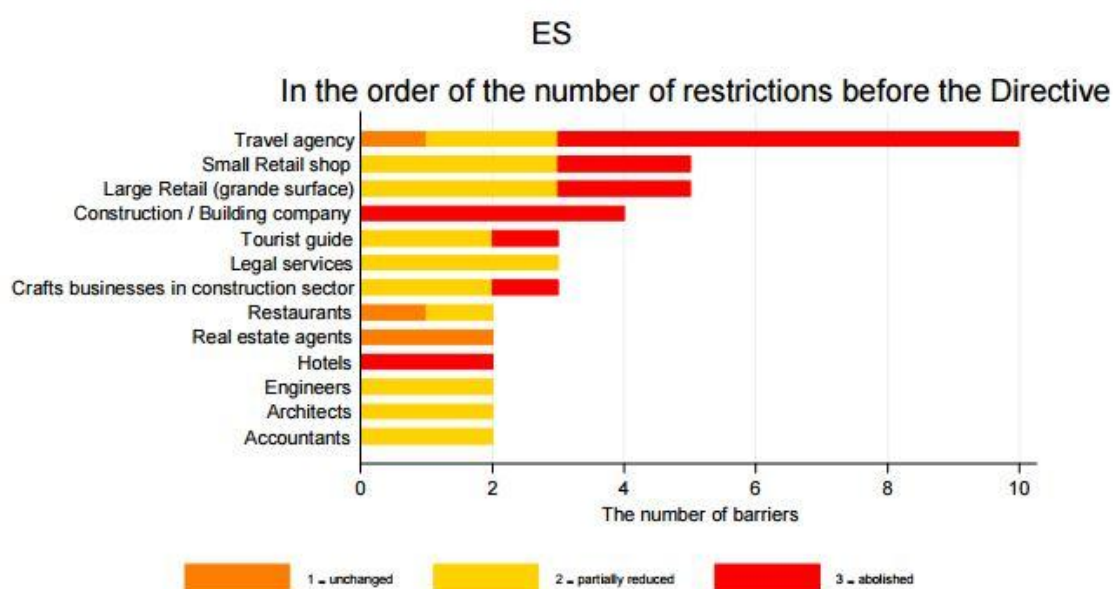


Fuente: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

En esta ilustración Rumanía está señalada con las siglas (RO) y España con (ES). Como se puede observar, tras una primera evaluación por parte de la CME, España es el segundo país de la UE en el que más efecto en el PIB ha tenido las disposiciones de la Directiva, mientras que, Rumanía es el penúltimo país de la UE en el que la DS dejó marca en su PIB.

A continuación, se muestran los cambios hechos en Rumanía y en España en relación a las restricciones que habían antes de la Directiva y las que se han suprimido.

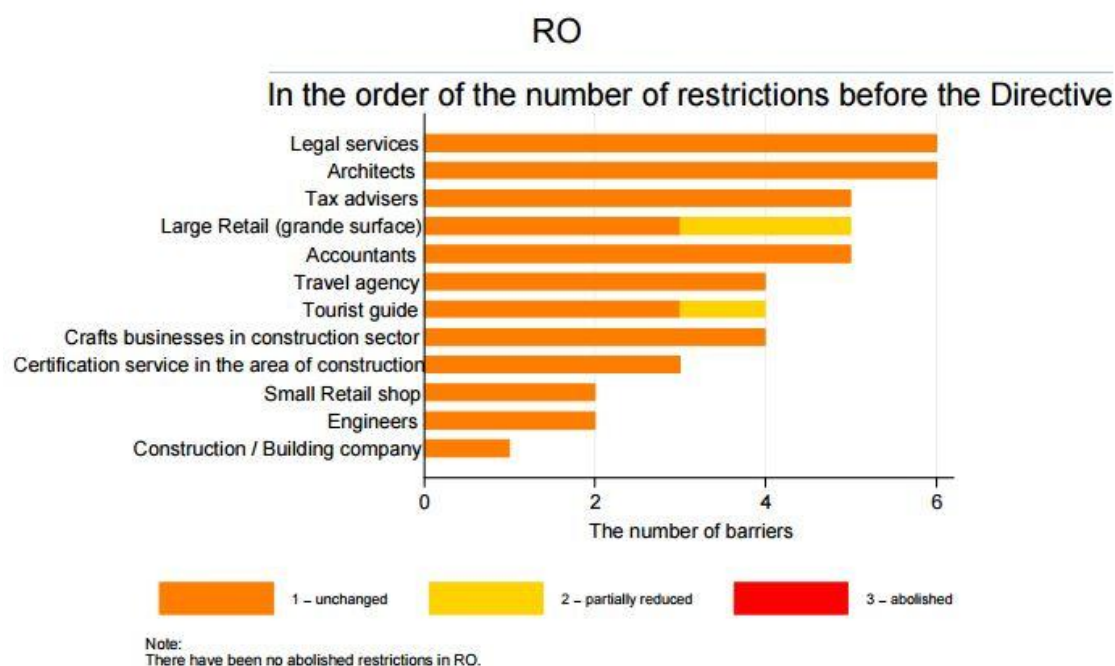
Ilustración 4 Número de restricciones antes de la Directiva en España



Fuente: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

En color naranja figuran las restricciones sin cambiar después de la DS, en color amarillo se representan las barreras parcialmente reducidas y por último en color rojo se muestran los obstáculos administrativos suprimidos. En España se puede observar un cambio considerable después de la implementación de la Directiva, como se aprecia en el gráfico en todos los sectores se han reducido parcialmente o se han suprimido restricciones a excepción del sector de las agencias inmobiliarias.

Ilustración 5 Número de restricciones antes de la Directiva en Rumanía



Fuente: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

En Rumanía en cambio no se han realizado cambios importantes en ninguno de los sectores y por tanto las barreras administrativas en el momento de la primera evaluación de la Directiva, a pesar de cambiar la legislación, siguen prácticamente sin cambios reales.

En definitiva, observadas las ilustraciones anteriores, la aplicabilidad real de la Directiva influye en el PIB de cada uno de los países.

5.2 Resultados por grupo de actores

Para analizar los resultados después de la transposición de la DS en los países de la UE se va a recoger información del informe³¹ realizado por la CE sobre los stakeholders³² o actores.

³¹ European Commission, Results of stakeholders analysis. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13841/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>

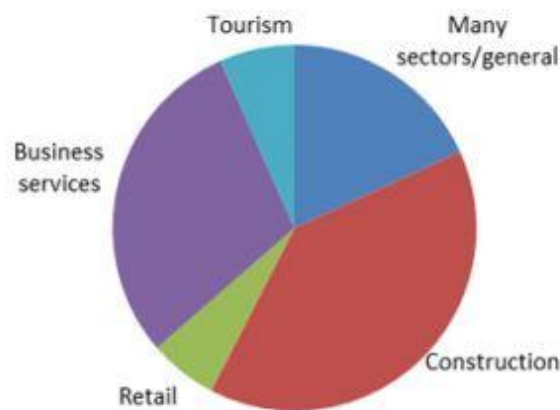
³² El término agrupa a trabajadores, organizaciones sociales, accionistas y proveedores, entre muchos otros actores clave que se ven afectados por las decisiones de una empresa.

En el informe es un resumen que plantean los problemas que han tenido las empresas en virtud de los siguientes temas:

- Registro y autorización
- Requisitos de seguros
- Requisitos legales o la participación accionarial
- El reconocimiento de las profesiones reguladas
- Otras cuestiones regulatorias
- Desplazamiento de trabajadores y seguridad social
- Normas y Certificación
- Ventanillas únicas y el acceso a la información
- Impuestos
- La contratación pública
- Los obstáculos no regulatorios

Cuestiones y problemas analizados por sector:

Ilustración 6: Cuestiones analizadas por sector



Fuente: European Commission, Results of stakeholders analysis.

La Ilustración 4 muestran la cantidad de actores por sector analizados para el informe de los resultados de la CME. El sector de la construcción (rojo), servicios de negocios (morado) y todos los sectores en general (azul oscuro) son los que más participaron para el desarrollo del informe, y la venta al por

menor (verde) y turismo (azul claro) son los dos sectores con menor participación.

5.2.1 Registro y Autorización

Según el informe realizado por la CE concluye en que todos los sectores han tenido problemas en los registros, autorizaciones y concesión de licencias cuando se trata de prestar un servicio en otro EM.

El registro ya sea a través de una cámara profesional o con las autoridades se considera un obstáculo para libre circulación de servicios, esto afecta a todos los sectores, pero afecta más a la construcción y profesiones específicas como por ejemplo los arquitectos.

En cuanto a la documentación que se debe aportar para el registro y autorización tiene **costes económicos y temporales**. Las traducciones suponen un alto coste para las empresas y a la vez llevar múltiples copias del mismo documento a varias instituciones, incluso en algunos casos, a algunas empresas se les pidió documentos que suministraron en su país de origen pero no existían, y por tanto ha habido dificultades administrativas. Por ejemplo, en Rumanía un representante de la Cámara de Comercio informó que antes de hacer negocios en otros países hay empresas rumanas que necesitan presentar frecuentemente documentos y certificados que en Rumanía no se utilizan, y las autoridades rumanas tienen dificultades para emitir estos documentos porque no saben exactamente lo que deben incluir.

En el caso de la **construcción y comercio minorista**, el principal problema son los costes derivados de las **demoras en el tiempo** hasta obtener las autorizaciones y/o pruebas económicas. Por ejemplo, una empresa de venta al por menor sueca no ha podido establecerse en Alemania porque las autoridades locales han aplicado pruebas de requisitos económicos.

Por último, algunas empresas han informado de que los **requisitos de residencia y de establecimiento** ha sido una barrera para la libre circulación de servicios. Por ejemplo, a una empresa polaca que operaba en Alemania se le requirió tener su despacho en Alemania a pesar de que ya tenía un representante legal en el territorio germánico.

5.2.2 Seguros.

Los seguros suponen un serio problema para las compañías, en algunos casos se requieren varios pólizas y tipos de seguros **causando dificultades administrativas** y altos costes. Las empresas informaron de que en algunos EM se requiere **diferentes tipos de seguro** de responsabilidad civil y profesional, y por tanto, se incrementan los costes y en algunos casos son difíciles de obtener. Se informó de que en muchos casos no era posible mantener el seguro ya existente en el país de origen. Por ejemplo, Bulgaria es uno de los países que sí acepta los seguros extranjeros pero el procedimiento de reconocimiento es difícil. Los costes económicos para traducir y emitir los documentos son altos y también el coste temporal. De este problema informó el sector del turismo y la construcción.

5.2.3 Reconocimiento de las profesiones.

Los participantes de los eventos de actores se enfrentaron a dificultades para tener sus calificaciones reconocidas en otro EM, tanto si se hace a través de la Directiva de profesiones reguladas³³ como si se aplican otras regulaciones. Muchos se encontraron ante **procedimientos largos y costosos**. También se encontraron problemas por **falta de armonización de los nombres de las profesiones**. Algunas compañías informaron de problemas relativos al reconocimiento de profesiones como

³³ Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

los operadores de carretillas elevadoras, ingenieros, trabajadores de gran altitud, y en particular dificultades encontradas en EM descentralizados donde los requisitos de algunas profesiones difieren de una región a otra. Por ejemplo, en España las profesiones en el campo de la salud difieren de una comunidad autónoma a otra, por tanto a un portugués se le hace muy difícil que su profesión sea reconocida. Otro caso es el de los profesores de autoescuela de Bélgica que no pueden prestar sus servicios en Francia.

5.2.4 Punto único de contacto para acceder a la información.

El acceso a información fiable sobre los **requisitos aplicables** fue uno de los obstáculos para el libre acceso a la prestación de servicios, y los problemas relacionados con el funcionamiento de las ventanillas únicas se han notificado con frecuencia. Entre los principales dificultades señaladas por las empresas fueron la falta de **fiabilidad** de la información e información incompleta. También apuntan que no ofrecen información desde el punto de vista del proveedor del servicio, y por tanto resulta poco clara. En el caso de la prestación de servicios temporal falta información igual que en las áreas que no están cubiertas por la DS, como la mano de obra, impuestos, medio ambiente y otros procedimientos de la seguridad social. Las insuficientes traducciones fueron un obstáculo para el uso de las ventanillas únicas, ya que algunos países ofrecen información sólo en su idioma. Por último, en el caso de los procedimientos electrónicos se han dado problemas de reconocimiento y aceptación de la **firma electrónica** emitida en otros EM. Por ejemplo, empresas griegas encontraron muy difícil prestar servicios en Bulgaria sin un asesor local que conozca los procedimientos administrativos y que hable el idioma, esto deja a la compañía vulnerable ante un fraude, y hubo un caso en el que una empresa fue engañada por un asesor.

5.2.5 Impuestos

Los problemas también se han extendido a los impuestos, tanto en los impuestos de sociedades, como la imposición sobre la renta y por último e impuesto sobre el valor añadido (IVA). La gran **variación de regímenes fiscales** no afecta sólo entre los EM, también entre las regiones de un mismo país, o incluso municipios. Por tanto existe una doble imposición y eso supone un problema. Por ejemplo, los diferentes regímenes de IVA agravan la situación ya que cada país tiene diferente tasa, otras excepciones y diferente modo de pago, este problema fue informado por varios grupos de interés de todos los países. Otro caso del cual informó un representante de una asociación hotelera de Portugal en el que declaró que los impuestos varían en todos los municipios del mismo país por tanto es muy difícil que una empresa pueda anticipar sus obligaciones fiscales.

5.2.6 La contratación pública

En el caso del sector público se informaron **dificultades para el acceso a la prestación de servicios**. Los procedimientos para contratar con el sector público son considerados difíciles, costosos y que llevan mucho tiempo. Por ejemplo una compañía informó de tener que **traducir todos los documentos** en una lengua regional y gastó miles de euros para poder participar en una licitación. En otro caso se han visto obligados buscar un socio local ya que, según las autoridades nacionales, sólo podían participar países registrados para poder participar en licitaciones y sólo hay una oportunidad al año para registrarse. Especialmente han tenido este problema las pequeñas y medianas empresas (PYME). Por ejemplo, una empresa italiana que participó en una licitación en España tuvo que gastar 6500 euros para traducciones en catalán.

5.2.7 Obstáculos no regulatorios

Las **condiciones de mercado** son diferentes en cada uno de los EM, por tanto esto supone un problema para las empresas dado que es muy difícil de averiguar las particularidades de mercado de cada país. En algunos casos consideraron necesario buscar socios locales o pagar a asesores locales y eso supone un incremento de los costes. Los interesados, en muchos casos no distinguen entre la falta de información sobre la regulación y la falta de información sobre el entorno empresarial, por lo que muchas de las críticas sobre las ventanillas únicas se basan en este problema. **La multitud de lenguas** es un importante problema para muchas empresas. Se dan problemas en las comunicaciones con las autoridades y también con proveedores y clientes. Por tanto, los idiomas dificultan gravemente las barreras reglamentarias y no reglamentarias para la prestación de servicios.

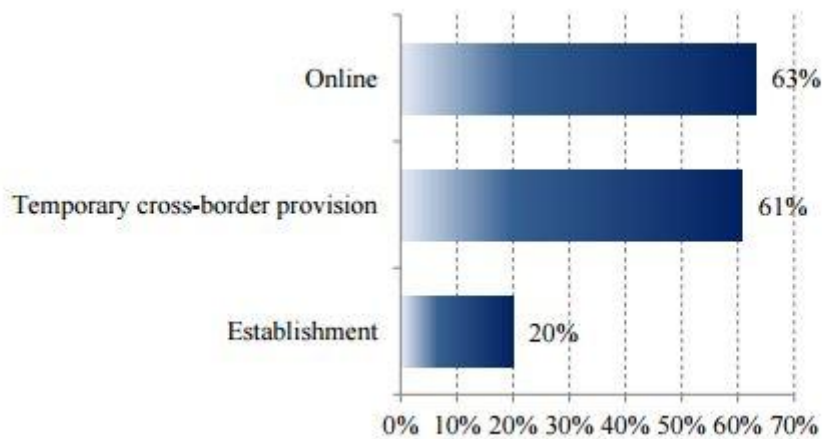
Otras empresas informaron de que se enfrentan a prejuicios, **la desconfianza** por parte del público, de los clientes potenciales, o incluso por parte de las autoridades. **La corrupción** también fue mencionada como un obstáculo. Por ejemplo, una empresa de construcción que contrata muchos trabajadores polacos en otros países donde éstos son extranjeros, no son recibidos de forma positiva y se sospecha de que trabajan de forma ilegal.

5.3 Resultados de encuestas

Entre el mes de septiembre y noviembre de 2014, la CME y los EM organizaron nueve talleres con los actores clave en la prestación de servicios transfronterizos. El objetivo de los talleres consiste en **reunir pruebas adicionales** sobre las barreras que experimentan las empresas en la prestación de servicios en otro EM. Además, la Comisión llevó a cabo un cuestionario en línea sobre las barreras al mercado único de servicios. En total el cuestionario recibió 293 respuestas, de las cuales la mayoría provienen de las PYME (81%). Y los países que más contestaron al cuestionarios fueron Reino Unido (18,4%), Polonia (14%) y Rumanía (8,5%).

En cuanto al **modo de prestación de los servicios**, las empresas que han prestado servicios a otros EM lo han hecho online (63%) o prestando sus servicios temporalmente en otro EM (61%) y sólo el 20% de las empresas se establecieron en otro EM.

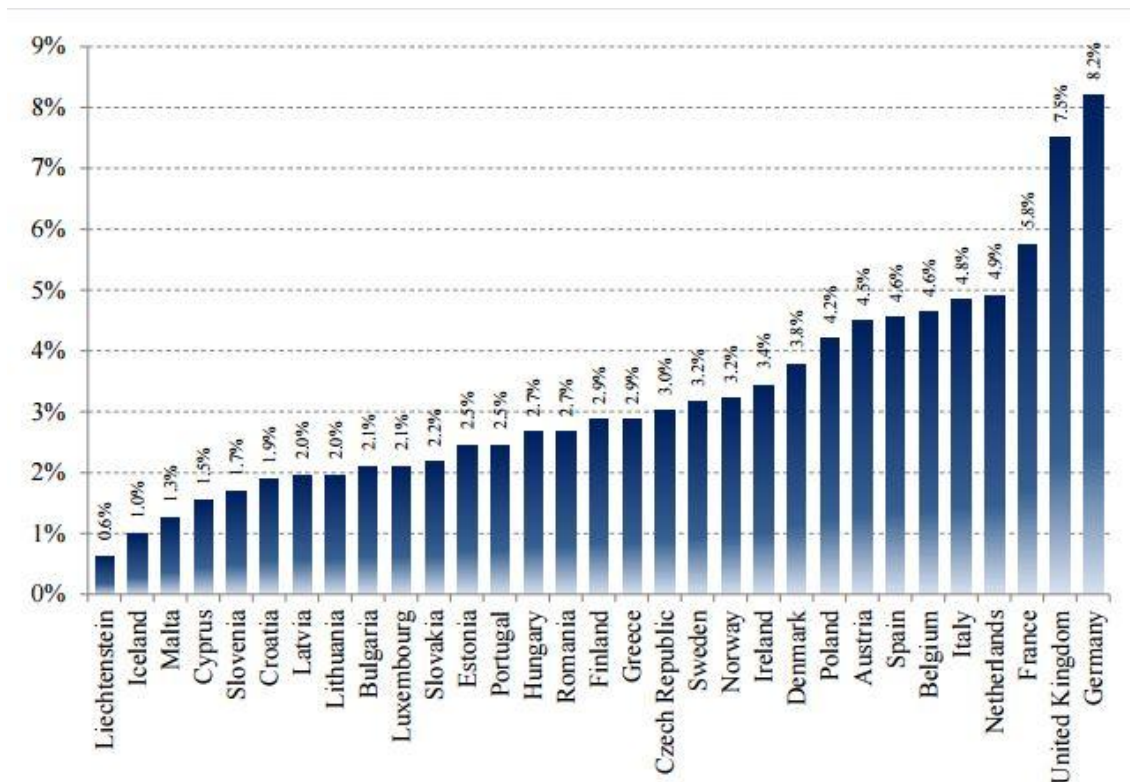
Ilustración 7 Modo de prestar servicios a otro EM



Fuente: Resultados de los grupos de interés, CME.

En cuanto a los **países donde las empresas ofrecen sus servicios** el estudio hecho por la Comisión presenta los siguientes resultados:

Ilustración 8 Países donde las empresas prestan sus servicios

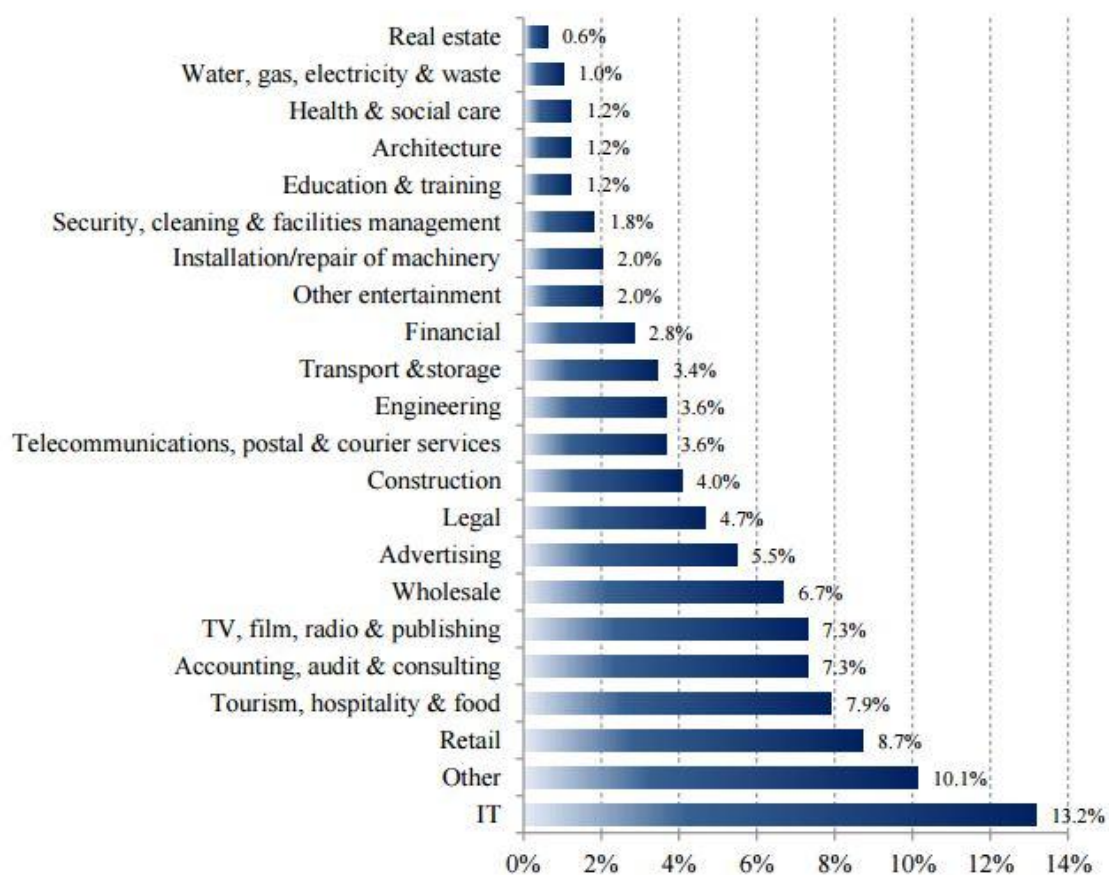


Fuente: Resultados de los grupos de interés, CME.

Como se puede ver en la imagen anterior, los países que más reciben a empresas de otros EM, son el Reino Unido, Alemania y Francia. Por el lado contrario está Liechtenstein, Islandia y Malta.

En relación a los **sectores** en los que se prestan los servicios el informe de la Comisión presenta la siguiente ilustración:

Ilustración 9 Sectores en los que se prestaron los servicios

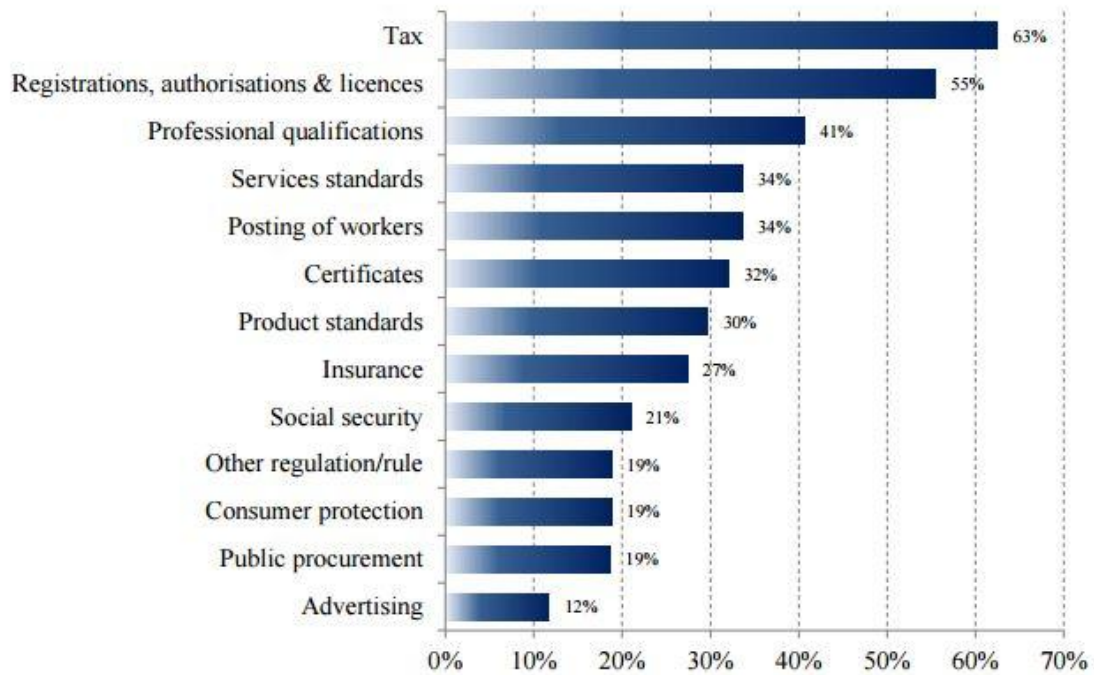


Fuente: Resultados de los grupos de interés, CME.

Las tecnologías de la información es el sector más activo en la prestación de servicios transfronterizos, seguido del comercio al por menor y el turismo.

Por último en relación a las **barreras** para la libre prestación de servicios, como se ha expuesto anteriormente, hay barreras regulatorias y no regulatorias.

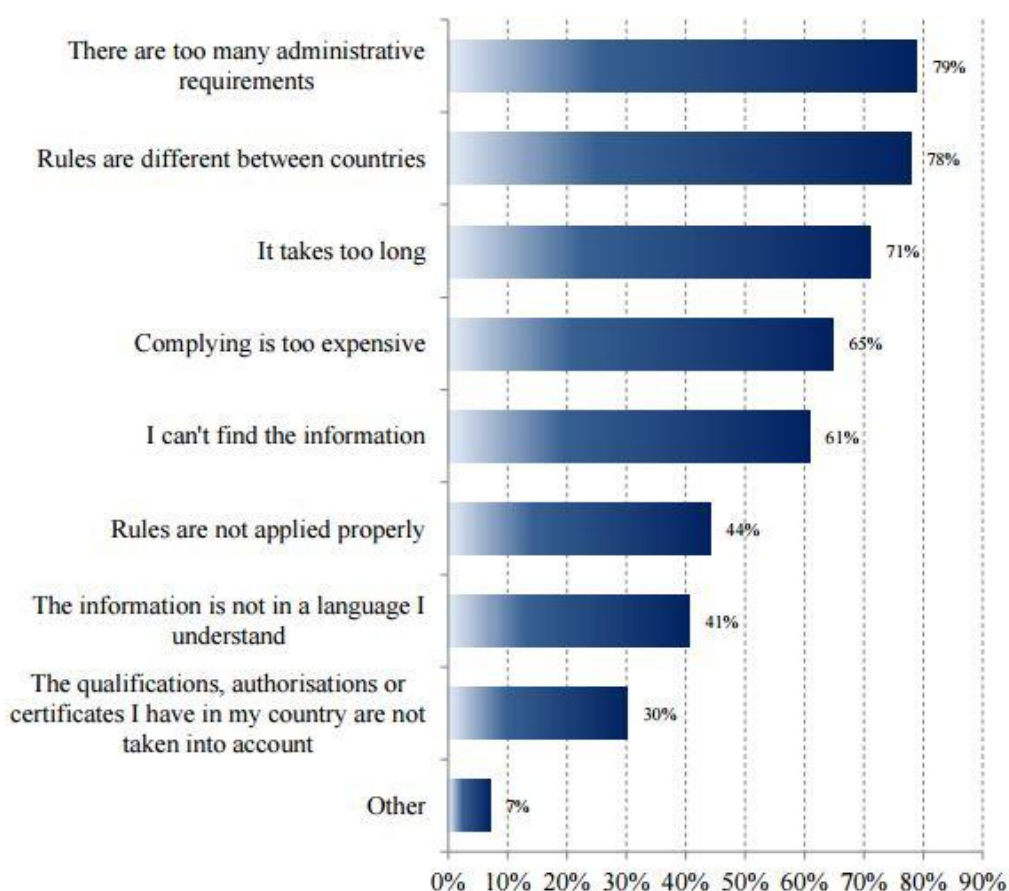
Ilustración 10 Barreras regulatorias



Fuente: Resultados de los grupos de interés, CME.

Según los **grupos de interés** las tasas son el principal obstáculo de la libre prestación de servicios, seguido de los registros, autorizaciones y licencias. Lo que menos afectan son las reglas en relación a la publicidad y la contratación pública. A continuación, en la siguiente ilustración se van a exponer las razones del por qué son consideradas un obstáculo estas medidas regulatorias.

Ilustración 11 Razones de por qué las medidas regulatorias son consideradas una barrera

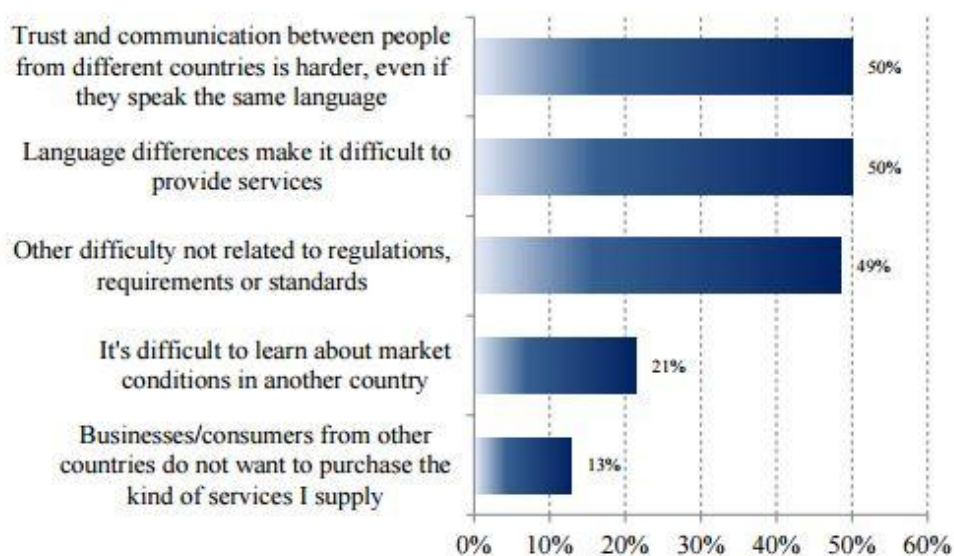


Fuente: Resultados de los grupos de interés, CME.

Las razones del por las que las medidas regulatorias son consideradas una barrera, en un 79% son **demasiados requerimientos administrativos**, seguido en un 78% de las **diferentes reglas entre los países**, con un 71% consideran que se **tarda mucho tiempo**, en cuarto lugar con un 65% dicen **cumplir con todas las reglas es demasiado caro**, un 61% afirman que **no pueden encontrar la información**. En las últimas tres posiciones con un 44% dicen que **las reglas no se aplican correctamente**, seguido con un 41% de qué **la información y el lenguaje no se entiende**, y en tercer lugar con un 30% afirman que **las profesiones, autorizaciones o certificados que se tiene en el país de origen no se han tenido en cuenta**.

Por último, se han hecho también preguntas en el cuestionario acerca de las **barreras no regulatorias**:

Ilustración 12 Barreras no regulatorias



Fuente: Resultados de los grupos de interés, CME.

En el caso de las barreras no regulatorias, las empresas coincidieron en qué **la confianza y la comunicación entre la gente de diferentes países es difícil incluso si hablan el mismo idioma**, en la mismo porcentaje coincidieron también en qué **los diferentes idiomas hacen difícil la prestación de servicios**. En tercer puesto están las **otras dificultades no relacionadas con las regulaciones, requisitos o estándares**. En menor medida contestaron que una de las barreras es **la dificultad para aprender las condiciones del mercado de otro país**, y por último, las **empresas/consumidores de otros países no quieren adquirir el tipo de servicios que presta**.

5.4 Comunicación sobre la implementación de la Directiva de Servicios 2012-2015

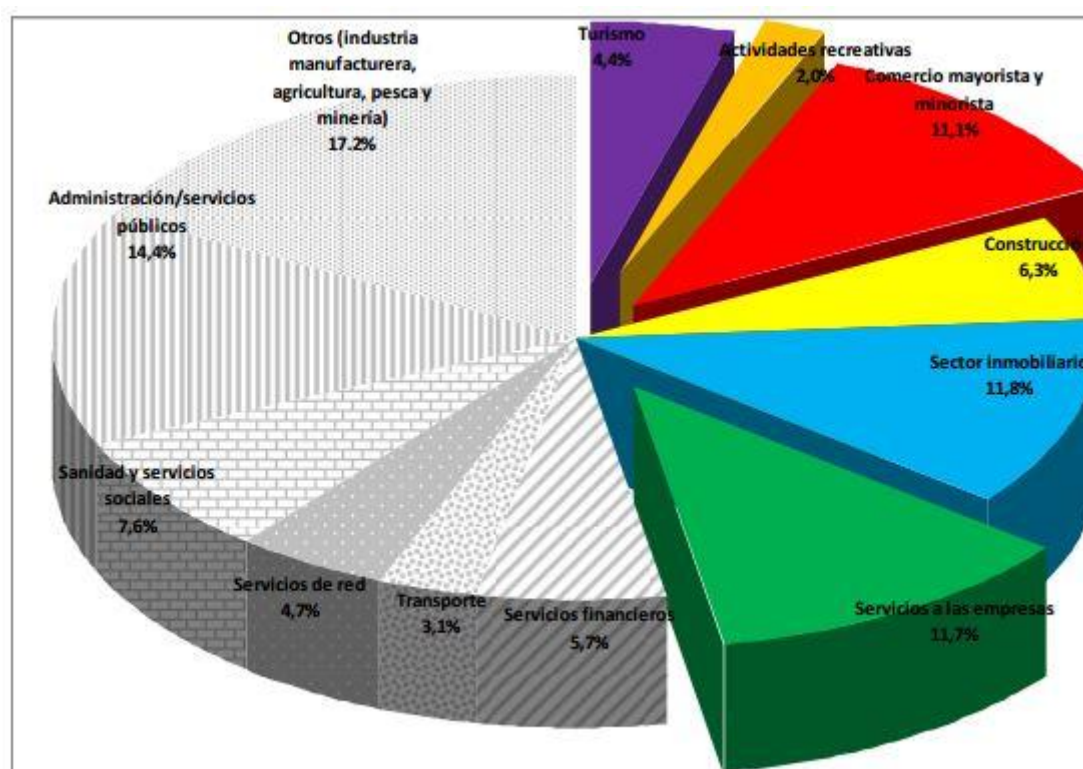
A través de una Comunicación³⁴ de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la

³⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la implementación de la Directiva de servicios, plan para un nuevo crecimiento 2012-2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0261&from=ES>

implementación de la Directiva de servicios, se informa del plan de Colaboración para un nuevo crecimiento 2012-2015.

En ese plan se afirma que las medidas de transposición de la Directiva de servicios que los EM han adoptado hasta ese 2012 generará un crecimiento en el PIB de la UE en un 0,8% de los cinco a diez años posteriores a la transposición, y la eliminación total de las restricciones subsistentes se traduciría en un beneficio económico más de tres veces superior.

Ilustración 13 Contribución a la economía de la UE de los sectores regulados por la Directiva



Fuente: Eurostat, Estadísticas de las cuentas nacionales, Valor añadido bruto, 2009.

Nota: La parte más oscura, a la derecha, corresponde a los servicios regulados por la Directiva de servicios.

El impacto de la implementación de la Directiva supone un importante efecto en el PIB de la UE teniendo en cuenta que se aplica al 45% de los sectores que contribuyen al PIB.

La CME se centra en los sectores que más aportan al PIB y tienen más potencial de crecimiento:

- ✓ servicios a las empresas, que representan el 11,7 % del PIB,
- ✓ construcción, que representa el 6,3 % del PIB,
- ✓ turismo, que representa el 4,4 % del PIB, y
- ✓ comercio minorista, que representa el 4,2 % del PIB.

La presente Comunicación con el fin de «Mejorar la gobernanza del mercado único» plantea una serie de vías de futuro que permitirían potenciar al máximo el efecto económico de la Directiva de servicios, en particular en los sectores de servicios de gran trascendencia económica:

- 1. Política de «tolerancia cero» en caso de incumplimiento.**
- 2. Potenciar al máximo el efecto económico de la Directiva de servicios.**
- 3. Servicios profesionales: modernización del marco normativo.**
- 4. Garantizar a los consumidores todas las ventajas de la Directiva de servicios.**
- 5. Lograr que las normas del mercado único se apliquen realmente en la Práctica.**
- 6. Necesidades sectoriales. Servicios especializados: convertir el reconocimiento mutuo en realidad, legislación de protección de los consumidores, comercio minorista y servicios a empresas: iniciativas específicas.**
- 7. Hacia ventanillas únicas de segunda generación.**

5.5 Informes de Grecia e Italia.

En la página oficial de la CME, en el apartado de crecimiento hay publicaciones de algunos países sobre el efecto de la DS en el empleo de su país, concretamente Italia y Grecia hicieron ese estudio³⁵.

³⁵The effects of reforms of regulatory requirements to access professions: country-based case studies. http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=en

5.5.1 Informe de Grecia

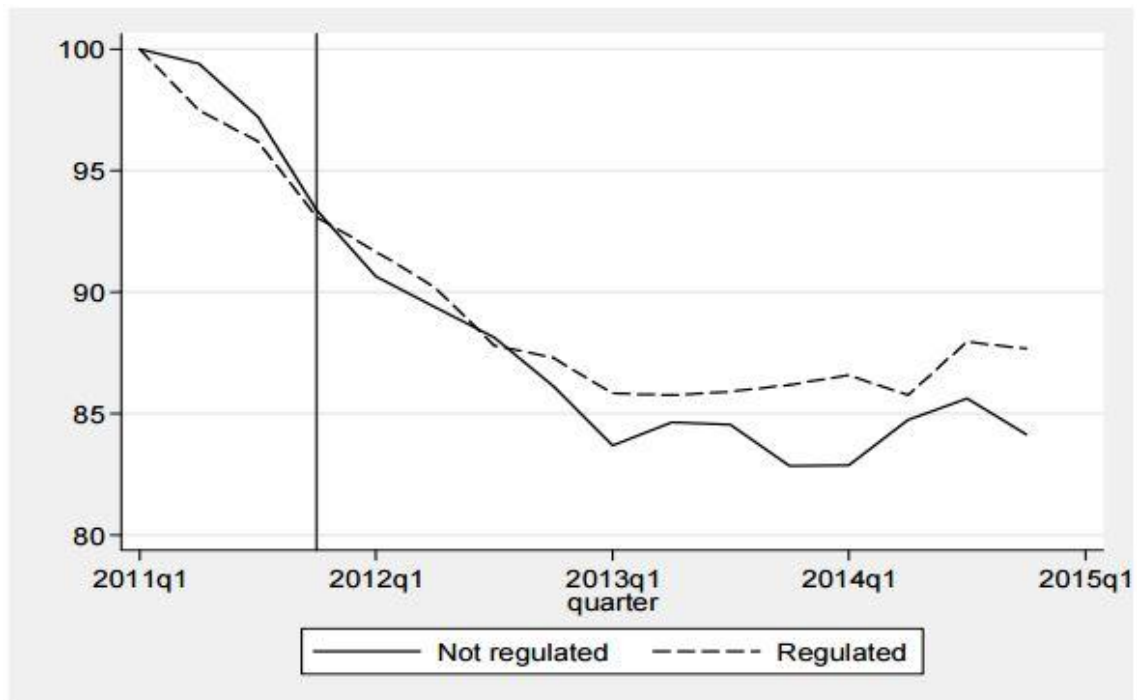
El estudio hecho por Grecia³⁶ sobre el efecto de la implementación de la DS en su legislación, en concreto, el objetivo es evaluar los efectos de la reforma en el **empleo, los precios y la calidad de los servicios**, centrándose en once profesiones/actividades: bufetes de abogados, notarios, auditores, contables, dentistas, centros de fisioterapeutas, taxi, agentes de envíos, guías turísticos, tasadores y agencias inmobiliarias. En el informe se contrasta la evolución de las profesiones reguladas afectadas con las profesiones u ocupaciones que no les afecta la DS.

Con respecto a los **efectos en el empleo**, el análisis indica efectos positivos de la reforma, principalmente en el sector de la **Sanidad y Finanzas**. De las once profesiones examinadas en el estudio los mejores resultados son para las notarías, auditores, guías turísticos y los tasadores, y por el lado contrario, resultados no muy claros para las profesiones restantes.

En la siguiente ilustración se muestra la evolución de las profesiones reguladas y no reguladas en el período 2011-2014.

³⁶ The effects of liberalization of professional requirements in Greece. Realizado por el centro de planificación e investigación económica (KEPE). <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13363/attachments/1/translations/en/renditions/native>

Ilustración 14 Evolución de las profesiones reguladas y no reguladas entre 2011 y 2014

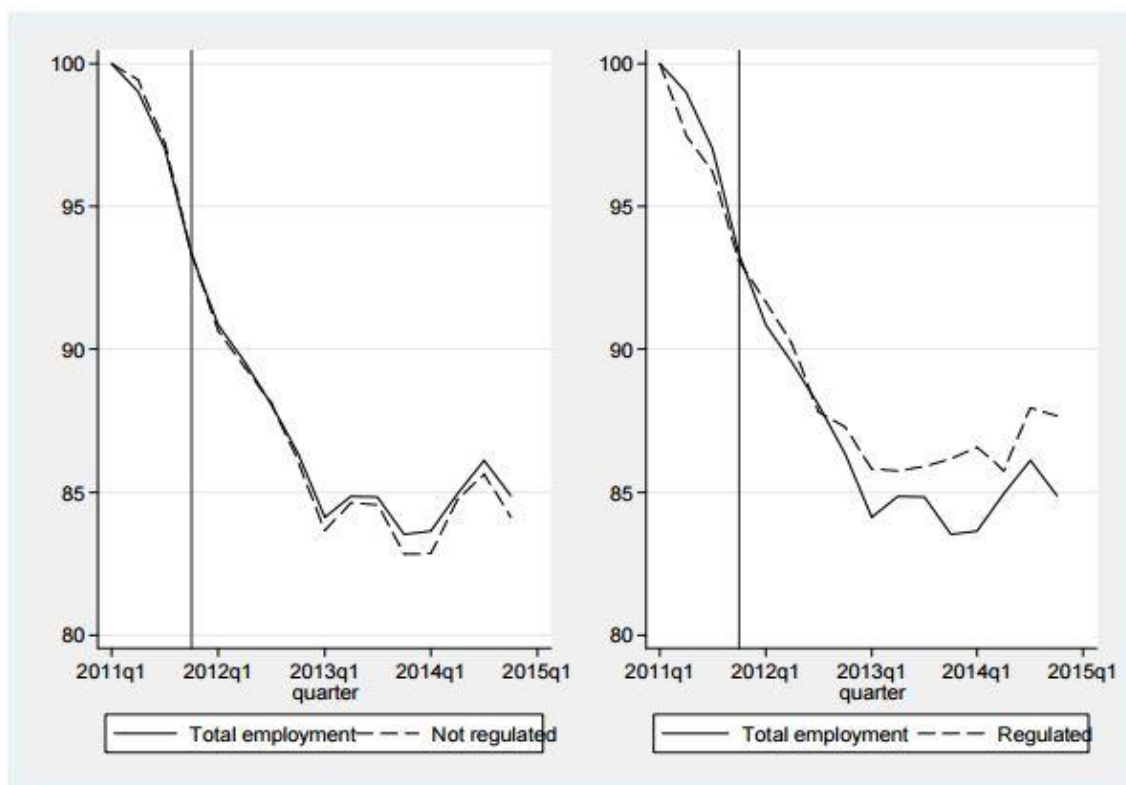


Fuente: ELSTAT (2015), Labour Force Survey and authors' calculations.

Grecia es uno de los países más afectados por la crisis y durante el período 2011-2013 se aprecia una **recesión** tanto en las profesiones reguladas como en las no reguladas. A partir de 2013 se aprecia una evolución más favorable para las profesiones reguladas por la DS ya que muestra una tendencia positiva.

En el siguiente caso se contrasta el empleo en las profesiones reguladas con todo el empleo del país.

Ilustración 15 Evolución del empleo total por estado de regulación



Fuente: ELSTAT (2015), Labour Force Survey and authors' calculations.

Estos gráficos relacionan la evolución de las profesiones reguladas por la DS con respecto al total del empleo del país y también las profesiones que no entran en el ámbito de aplicación para así poder observar si hay **efectos positivos** por la inclusión de la Directiva en el ámbito nacional. Se pueden observar los resultados positivos en el caso de las profesiones reguladas ya que a partir de 2013 se han situado por encima de la media de empleo total del país. En cambio, las profesiones no reguladas se sitúan ligeramente por debajo con respecto al total del empleo del país.

En conclusión en el análisis de efecto de la DS en el empleo de Grecia se prevén **resultados positivos** en el empleo en el caso de los notarios, auditores, guías turísticos y tasadores autorizados. Para el resto de las profesiones no hay indicaciones de efectos positivos o negativos. En muchas de esas profesiones los posibles efectos pueden haber sido enmascarados por el impacto de la recesión.

Los **precios** son también objeto de estudio del informe sobre Grecia. Después del análisis se concluye que no hay evidencias positivas o negativas en el precio de los

servicios de las profesiones reguladas, a excepción de las inmobiliarias. En particular, para alguna profesión en concreto el análisis sugiere lo siguiente:

Tabla 7 Efectos de la implementación de la DS en los precios

- Existen indicaciones de que los precios han disminuido en el sector de las inmobiliarias como consecuencia de la implementación de la DS.
- Hay indicios de una disminución en los precios como consecuencia de la reforma en el caso de los servicios de contabilidad y asesoramiento fiscal y legal, centros de fisioterapia..
- En el caso de los servicios dentales, las disminuciones de precios son difíciles de interpretar.
- En el caso de los taxis el incremento de los precios entre 2010 y 2011 se deben al aumento del IVA.
- En cuanto a los tasadores, hay pruebas de las disminuciones sustanciales en los gastos para la valoración de los bienes reales en comparación con los precios de antes de la aplicación de la DS.
- Los notarios mantienen los mismos precios o tarifas proporcionales para la gran mayoría de servicios que prestan, el 1% de “impuesto sobre el valor evaluado” de propiedad.
- Las comisiones por servicio de guías turísticos se determinan a través de los convenios colectivos y no parece haber sido afectadas por la implementación de la DS.

Fuente: Elaboración propia a partir de The effects of liberalization of professional requirements in Greece³⁷.

Por último, como objeto de estudio también es la **calidad** de los servicios prestados. Para el análisis de los efectos en la calidad de la prestación de los servicios, y dada la falta de estudios para Grecia, se emplearon los resultados de la supervisión del mercado realizado por la CME en el año 2013. Se encuestan diez mercados de consumo para tratar de identificar los posibles efectos de la implementación de la DS con la calidad de los servicios legales y contables (abogados, asesores legales, asesores fiscales, auditores, otros) y servicios inmobiliarios.

³⁷ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13363/attachments/1/translations/en/renditions/native>

En el análisis basado en los resultados de la **encuesta** sugiere que la calidad en los servicios legales, de contabilidad y los servicios inmobiliarios en Grecia ha mejorado considerablemente.

Para obtener pruebas más concluyentes sobre los efectos de la DS en Grecia sería interesante repetir el análisis en el futuro para tener una serie temporal más larga y con más datos sobre el empleo y los precios con relación al mercado. En el caso de la calidad, para hacer una evaluación más eficaz sería óptimo realizar una encuesta a los consumidores de Grecia centrándose en las profesiones más afectadas por la DS.

5.5.2 Informe de Italia

En el caso de Italia también hizo un estudio sobre el efecto de las reformas hechas en la legislación a causa de la transposición de la DS. Las nuevas regulaciones fueron introducidas por medio de un Decreto-Ley a finales de junio de 2006 y convertido en Ley a principios de agosto del mismo año (Ley 248/2006). Se hicieron algunas modificaciones posteriores pero el corazón de la reforma permaneció intacta.

En opinión de (Pagliero, 2015, págs. 5-31) El texto de la ley no proporciona una lista de las profesiones afectadas por la reforma. Sin embargo, se derogó todas las leyes y reglamentos vigentes que establecen los precios mínimos para los servicios profesionales o la prohibición de la publicidad y los honorarios contingentes que se aplica a cualquier profesional en la industria de servicios, con referencia específica a las profesiones intelectuales ("Sub-actividades libero professionali e intellettuali", Art. 2.).

En el mismo informe de (Pagliero, 2015, págs. 5-31) dice que la reforma afectó a dos profesiones en concreto: abogados y farmacéuticos. En el caso de los **abogados** los precios mínimos estaban fijados, y la publicidad y los honorarios contingentes no fueron permitidos. Esta profesión fue la voz crítica de la reforma causada por la implementación de la DS en los años posteriores, dado que afecta potencialmente a esta profesión. El impacto en las ganancias de esta profesión es diferente para cada

grupo de profesionales, por ejemplo, para los abogados antiguos se incrementa la competición y por tanto les puede afectar negativamente en sus ganancias, quienes son más propensos a disfrutar de un poder monopolístico. Por otra parte, se incrementó la competición ayuda a los jóvenes abogados a que se establezcan en la profesión y que obtengan más ganancias.

Las disposiciones legales que afectan a la distribución de medicamentos sin receta son propensos a tener un impacto directo en el sector farmacéutico. Como los abogados, los **farmacéuticos** realizan su actividad bajo una licencia, y son muy críticos con la reforma. La implementación de la DS puede afectar de diferente forma al empleo y los ingresos de los farmacéuticos. Primero a través de la Ley que permitió la entrada a los nuevos participantes en el mercado de los medicamentos sin receta, que esto puede suponer un descenso del precio de los mismos ya que aumenta la oferta. Por otra parte, es probable que aumente la demanda de estos medicamentos, por tanto, se espera que aumenten los ingresos para los jóvenes farmacéuticos, en cambio para los antiguos supondría, como se mencionó anteriormente, el efecto contrario.

Según (Pagliero, 2015, pág. 22) no hay ningún impacto sistemático de la política sobre la probabilidad de trabajar en la industria legal, igual que la consistencia de ausencia de cualquier impacto significativo en los ingresos, por otra parte, al haber más farmacéuticos los ingresos de todo el sector han subido. La reforma tuvo un **impacto positivo** en el mercado laboral de los licenciados en farmacia, pero **sin impacto** en el caso de los graduados en derecho. Esto sugiere que la DS no mejoró los resultados de su mercado laboral.

La diferencia entre las dos profesiones es el papel que juegan las asociaciones profesionales en la aplicación de la DS, en el caso de los abogados se logró retrasar significativamente el efecto de las nuevas reglas, o su aplicación parcial. Incluso después de 8 años de la aprobación de la reforma, según (Pagliero, 2015, pág. 26) no queda claro si se aplica plenamente.

En el caso de las **profesiones reguladas** (Pagliero, 2015, pág. 26) afirma que es muy importante recoger datos sobre las licencias de actividad a gran escala. Crear un

nuevo representante a nivel europeo que se ocupe de las labores sobre el impacto en cada país de cada una de las profesiones.

5.6 Conclusiones

En este apartado se resumen los resultados obtenidos gracias a este trabajo.

1. En primer lugar hay que afirmar que se ha conseguido el objetivo general de este trabajo: estudiar y analizar la transposición de la *Directiva 2006/123/CE* en el ordenamiento jurídico de España y Rumanía así como los resultados de la aplicación de la misma.
2. Aunque las autorizaciones y licencias en el momento de entrada en vigor de la Directiva era la principal barrera para la LCS, sigue siendo percibido como problema regulatorio para las empresas.
3. En relación a su aplicación práctica, los países en que más servicios transfronterizos de empresas de otros países reciben pero también son los que más exportan servicios son Alemania, Reino Unido y Francia, son tres de los países más desarrollados económicamente de la Unión.
4. Tanto en España como en Rumanía se han modificado muchas leyes para transponer las disposiciones legales de la DS, en concreto, en materia de derecho administrativo, la creación de ventanillas únicas o la eliminación de autorizaciones previas, pero aún queda por armonizar requisitos y trámites como por ejemplo en materia fiscal, seguridad social y seguros.
5. Aunque la Directiva prevé la libertad de establecimiento la mayoría de las empresas optan por prestar temporalmente servicios en otro país o a través de internet mientras que el establecimiento tiene menor preferencia.
6. El sector de las tecnologías de la información es el que más ha aprovechado la implementación de la Directiva para su desarrollo y crecimiento.
7. El idioma es un elemento clave para prestar servicios o el establecimiento en un país con lengua diferente y se ha confirmado en los resultados obtenidos,

- por tanto, la existencia de un asesor local y con el conocimiento de las instituciones y el idioma es fundamental para las empresas de algunos sectores.
8. Gracias a la búsqueda de información, se ha observado que en España hay muchos más estudios y opiniones por parte de autores, actos normativos y actores interesados, mientras que en Rumanía apenas se ha conseguido información meramente institucional, además, en España ha sido uno de los países más avanzados en la transposición de la Directiva.
 9. Las diferentes características de la Administración Pública, legislación en materia de seguros, impuestos, seguridad social de cada país, y frente al objetivo de armonizar los trámites dentro de la UE por parte de la presente Directiva, aún hay mucho trabajo por hacer a nivel operativo.
 10. La DS hace posible el acceso más fácil al mercado y por tanto colabora en la creación de un mercado único más competitivo, y por ello, se debe trabajar la buena regulación en todos los ámbitos de intervención pública en las actividades económicas.
 11. Por último, el estudio de este tema me ha permitido tener una visión más amplia de la Administración Pública, el papel tan importante que tiene para el desarrollo de las políticas a nivel Europeo y la necesidad de tener profesionales en esta materia.

5.7 Líneas de futuro

La Decisión (UE) 2015/2240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad y los marcos comunes para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos como medio de modernización del sector público, en su quinto considerando dice *“En el ámbito del mercado interior, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior obliga a los Estados miembros a ofrecer a los proveedores de servicios la posibilidad de efectuar por vía electrónica y a través de las fronteras todos los*

procedimientos y trámites necesarios para prestar un servicio fuera del Estado miembro de establecimiento”, es decir, se está trabajando activamente para mejorar las ventanillas únicas y por tanto la integración de todos los países con el fin de crear un mercado único más competitivo.

La Comisión trabajará conjuntamente con los EM con vistas a generar un mayor crecimiento y la creación de nuevos empleos en el sector de servicios, y supervisará detenidamente los progresos realizados a través de su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento³⁸, a través del cual se evalúa anualmente los resultados y se establecerán nuevos objetivos.

³⁸ El Estudio señala lo que se puede hacer a escala europea para ayudar a los Estados miembros a impulsar el crecimiento, reforzar la convergencia económica, crear empleo y fortalecer la justicia social. La Comisión propone seguir un criterio integrado en materia de política económica sobre tres pilares que deben actuar conjuntamente: fomentar la inversión, acelerar las reformas estructurales y llevar un saneamiento presupuestario favorable al crecimiento.
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey_es.pdf

BIBLIOGRAFÍA

- ALCOVER ORTEGA, D. (2015). *Adecuación de las capacidades del titulado en Gestión y Administración Pública en el mejor desempeño de tareas para la administración por perfil profesional*. Trabajo final de grado. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, <<https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/55487/ALCOVER%20-%20ADECUACI%C3%93N%20DE%20LAS%20CAPACIDADES%20DEL%20T%C3%8DTULADO%20EN%20GESTI%C3%93N%20Y%20ADMINISTRACI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20EN%20EL%20DE....pdf?sequence=1>> [Consulta: 3 de marzo de 2016].
- ARMAS, T. D. (2009). *La libre prestación de servicios en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre, relativa a los servicios del mercado de interior*. Dirección general de Política Comercial. Subdirección general de Comercio Interior. <http://cooperacionconcellos.deputacionlugo.org/portal_localweb/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_343_1.pdf> [Consulta: 12 de abril de 2016]
- BLANCO, D.-J. V., & ORTEGA, R. R. (2010). *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*. CES Castilla y León. p. 30-584.
- COBAS, F. T., & GARRIDO, M. B. (2008). *La transposición de la Directiva de Servicios en el ámbito local*. Lugo: Diputación de Lugo. <http://cooperacionconcellos.deputacionlugo.org/portal_localweb/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_340_1.pdf> [Consulta: 9 de mayo de 2016]
- Dirección General de Mercado Interior y Servicios. (2007). *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios*. Luxemburgo, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. <http://europa.eu>. ISBN 978-92-79-05983-4.

- España, Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. BOE, de 24 de noviembre de 2009, núm. 283, p. 1-22.
- España, Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. BOE, de 23 de diciembre de 2009, núm. 308, p. 108507-108578.
- GARCÍA, M. Á. (2010). *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*. CES Castilla y León. p. 88-131.
- JOSEFA MONTEAGUDO, A. R. (2012). *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*. Brussels: European Commission. <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publ_page8701_en.htm> [Consulta: 6 de abril de 2016]
- LIZARRAGA, J. A. (2010). "El impacto de la directiva de servicios en el procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación". *Revista Jurídica de Navarra*. Nº 49 (enero-junio 2010), p. 85-136. ISSN: 0213-5795.
- LÓPEZ, M. F. (2011). "Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de Servicios". *Revista catalana de dret públic*. Nº42, p. 57-83.
- ORTEGA, R. R. (2011). "Simplificación administrativa y Administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la directiva de servicios". *Revista catalana de dret públic*. Nº 42, p. 115-138.
- PAGLIERO, M. (2015). *The effects of recent reforms liberalizing regulated professions in Italy*. Torino: Università di Torino and Collegio Carlo Alberto. <<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13362/attachments/1/translations/en/renditions/native>> [Consulta: 10 de mayo de 2016].
- PANIAGUA, E. L. (2008). "Libertad de Establecimiento de los Prestadores de Servicios en la Directiva relativa a los Servicios en el mercado interior". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 14, p. 83-101.

Rumanía, OUG 49/2009, de 1 de junio de 2009, relativa a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libertad de prestar servicios en Rumanía. Monitorul Oficial al Romaniei, núm. 366, p. 1-16.

Rumanía, Ley 68/2010, de 20 de abril de 2010, para aprobar la OUG 49/2009 relativa a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libertad de prestar servicios en Rumanía. Monitorul Oficial al Romaniei, núm. 256, p. 1-6.

Unión Europea. Versión consolidada del tratado CE de 2002. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de 24 de diciembre de 2002, núm. 325, p. 55.

Unión Europea, Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 Diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. Diario Oficial de la Unión Europea, de 27 de diciembre de 2006, núm. 376, p. 50-68.

