

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El mercado interior de servicios — Los requisitos del mercado laboral y de la protección del consumidor»

(2007/C 175/05)

El 29 de septiembre de 2005, de conformidad con el artículo 29.2 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «*El mercado interior de servicios — Los requisitos del mercado laboral y de la protección del consumidor*».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2007 (ponente: Sra. ALLEWELDT).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 110 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Objetivos

1.1 De conformidad con la Estrategia de Lisboa, la Directiva de la UE relativa a los servicios en el mercado interior (⁽¹⁾) tiene por objeto promover la competitividad, el crecimiento y el empleo. Por otra parte, ha dado lugar a un intenso debate sobre la organización de la libre circulación de servicios. Un elemento en litigio era y es la incidencia que dicha propuesta tendrá en los mercados nacionales, las condiciones sociales y los requisitos de la protección del consumidor. En su Dictamen de febrero de 2005 (⁽²⁾), el CESE se pronunció en detalle sobre la propuesta de la Comisión, por lo que el debate no se centra ahora en el texto de la Directiva, sino en las repercusiones en el empleo y los intereses de los consumidores que se pueden esperar de una realización del mercado interior de servicios concebida de esa manera.

1.2 En el Tratado de la UE se sanciona la libre prestación de servicios como una de las cuatro libertades de circulación del mercado interior, y desde entonces ha constituido una realidad política. La estrategia de la Comisión que se plasma en la Directiva relativa a los servicios tiene por objeto suprimir todos los obstáculos a la prestación de servicios. En cierto sentido, no afecta de manera directa al mercado laboral o a la protección de los consumidores. No obstante, cuanto más se aplique la libre prestación de servicios, las diferencias entre los distintos sistemas nacionales se harán más claras y palpables. Por otra parte, existe comparativamente poca legislación a escala europea sobre la protección de los intereses de los trabajadores y los consumidores. En tales ámbitos lo que predomina son condiciones nacionales jurídicas, sociales y laborales con frecuencia muy diferentes. Además, en la Directiva relativa a los servicios se prevé una validez paralela o, en su caso, compartida de determinadas reglamentaciones nacionales sobre el país de origen y el de prestación del servicio, cuyos efectos aún debe probar la práctica futura.

1.3 La estabilidad social y la confianza de los consumidores son un componente esencial de la integración europea y constituyen también un requisito para el adecuado funcionamiento del mercado interior de servicios. Una deficiencia importante del debate en torno a la Directiva relativa a los servicios es la falta

de análisis probatorios sobre sus repercusiones nacionales en las condiciones sociales, el empleo y los intereses del consumidor. La ausencia de una base estadística para cuantificar, desde la perspectiva transfronteriza, la libre circulación de servicios y la libertad de establecimiento era una de las críticas formuladas por el CESE (⁽³⁾). Además, apenas se dispone de datos fiables sobre los cambios estructurales previsibles de los mercados laborales en los Estados miembros. De este modo, por un lado existen pocas evaluaciones estadísticas de impacto, que son muy generales, y, por otro, los casos particulares tratados son a menudo ilegales o parcialmente legales. Ninguna de estas posibilidades basta para lograr una evaluación de impacto objetiva.

1.4 La realización del mercado interior de servicios es un elemento importante de la Estrategia de Lisboa. Las oportunidades de crecimiento en este sector constituyen un impulso importante para crear más empleo. La mayor competencia resultante de la liberalización del mercado de los servicios tendrá repercusiones positivas, ya que la oferta de servicios se verá ampliada y sus precios disminuirán. No obstante, esto debe ir acompañado de una mejora permanente de la protección social de los trabajadores y un nivel adecuado de protección de los consumidores. Esto también es aplicable a las normas vigentes en los Estados miembros sobre calidad y seguridad, incluidas las relativas a la protección del medio ambiente. En los distintos sectores y Estados miembros el impacto en el empleo será diferente. En este sentido, las repercusiones en las pequeñas y medianas empresas es un factor decisivo.

1.5 El objetivo del presente Dictamen de iniciativa es dar una mayor visibilidad a las repercusiones que la actual estrategia para el mercado interior de servicios tienen en los mercados laborales, las condiciones de empleo y la protección de los consumidores, algo que también puede aportar ventajas prácticas a las partes interesadas y a las instituciones de la UE. En las dos audiencias anteriores del CESE sobre el mercado interior de servicios no se abordaron en profundidad estos aspectos (⁽⁴⁾).

(¹) Véase CESE 137/2005, epígrafe 3.2, DO C 221 de 8.9.2005.

(²) El 19 de septiembre de 2001, el CESE organizó una audiencia sobre la estrategia general del mercado interior, y en una audiencia celebrada el 24 de mayo de 2004 en el marco del Dictamen sobre la Directiva de la UE relativa a los servicios se abordaron seis cuestiones clave, entre ellas, la responsabilidad profesional, la ventanilla única, los métodos estadísticos, etc.

(³) Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

(⁴) CESE 137/2005, DO C 221 de 8.9.2005.

1.5.1 A tenor de lo que la legislación europea entiende por «libre prestación de servicios», que cubre toda prestación entre dos sujetos económicos realizada en los respectivos Estados miembros⁽⁵⁾, se deben examinar tres temáticas:

- la información sobre los efectos cuantitativos en el empleo, por sectores y países, y sobre los cambios que probablemente provocarán la deslocalización y transferencia, o importación, de determinados servicios;
- los nuevos retos planteados por las condiciones de empleo que se derivan del hecho de que con un prestación transfronteriza de servicios cada vez mayor la movilidad de los trabajadores desplazados también aumentará rápidamente;
- los intereses de los consumidores y su consideración en la estrategia para el mercado interior de servicios;
- el importante papel que desempeñan en este contexto las pequeñas y medianas empresas (PYME) como motores fundamentales del empleo.

1.6 El presente Dictamen debería entenderse, por una parte, como una primera aproximación y, por otra, como contribución también al Informe final de la Comisión Europea sobre la revisión del mercado interior⁽⁶⁾ y a los debates del IMAC⁽⁷⁾. Su punto de partida son los datos disponibles en la actualidad y las experiencias prácticas y expectativas de expertos y partes interesadas. Los datos proceden de la audiencia que tuvo lugar en abril de 2006, en Viena, y tomando como base un cuestionario enviado en otoño del mismo año a casi 6 000 expertos de la industria, los sindicatos y distintos grupos de interés, así como a departamentos científicos y gubernamentales. Se recibieron más de 150 respuestas al cuestionario. El dictamen no tiene las pretensiones de un estudio científico ni lo puede sustituir. Antes bien, proporcionará orientaciones para problemas existentes y futuras evoluciones, que a largo plazo se desarrollarán en mayor profundidad en el Observatorio del Mercado Único (OMU) del CESE y que también servirán de impulso a las instituciones de la UE y otras partes interesadas para sus decisiones políticas e investigaciones científicas.

2. La dinámica del sector de los servicios en la UE

2.1 La Comisión de la UE justifica su estrategia para el mercado interior alegando el débil desarrollo de la libre prestación de servicios transfronterizos en la UE. Con un mercado interior de servicios más dinámico son de esperar, simultáneamente, impulsos positivos para el empleo y efectos beneficiosos en los consumidores y las empresas. ¿Cómo puede definirse esta dinámica de manera concreta?

2.2 Un problema aún no resuelto es la representación estadística de los intercambios de servicios transfronterizos. Hasta el día de hoy, Eurostat y los órganos estadísticos nacionales se sirven de la denominada estadística de los flujos de pagos, lo

que implica que un servicio se exporta o importa sólo si da origen al correspondiente pago transfronterizo. Mientras que, por un lado, en el sector de servicios existe un alto grado de cooperación, se transfieren conocimientos y se intercambian prestaciones, por otro, en los respectivos países se dan numerosas operaciones de liquidación entre distintas secciones de empresas, socios en red o también entre entidades económicas legalmente independientes que cooperan sólo de modo permanente. En tales estructuras en red los operadores correspondientes consideran las transferencias de conocimiento, de tiempo y de servicios en sus propios países como prestaciones al cliente, pero no dan lugar a un pago transfronterizo.

2.3 En opinión del Comité, esto significa que el sector de servicios representa un volumen de intercambios considerablemente más importante y, por consiguiente, una incidencia en el mercado interior mayor de lo que hacen pensar las estadísticas oficiales en la actualidad. Por ello, el CESE considera necesario que la Unión Europea encargue una encuesta científica básica para determinar cómo los distintos ramos del sector de servicios en los Estados miembros ya organizan en la actualidad sus esfuerzos de cooperación con las empresas de otros países. A partir de esa encuesta y mediante una extrapolación se debería elaborar un cuadro fiable del volumen real del mercado de servicios de la Unión Europea. Tal proceso se apoyaría en los correspondientes esfuerzos de los órganos estadísticos europeos para determinar el índice de precios relativo a todas las prestaciones de servicios e integrarlos en todos los Estados.

2.4 A manera de ilustración: la Comisión estima que, según la información actualmente disponible, el sector de los servicios genera el 56 % del PIB de la UE y provee el 70 % del empleo total, pero sólo representa el 20 % de los intercambios comerciales dentro de la UE. Según estos datos, la evolución de la productividad en el sector de servicios de la UE es claramente inferior a la de EE.UU⁽⁸⁾.

2.5 Esta debilidad no se percibe en el mercado mundial, donde la UE es la fuerza dominante en el ámbito de los intercambios comerciales de servicios, con una tendencia inequívoca a crecer. En 2003, la participación de la UE fue del 26 %, mientras que en EE.UU fue justo por encima del 20 %. Incluso actores cada vez más importantes del comercio, como India y China, no han podido superar hasta la fecha, a pesar de su gran dinamismo, una cuota de participación conjunta del 5 %. Entre 1997 y 2003 la cuota de la UE creció en un 1,8 %, un resultado que la colocó en posición dominante también en este aspecto.

2.6 Se observa que la debilidad atañe sobre todo al comercio dentro de la UE, pero, a este respecto, las cifras tampoco reflejan necesariamente dicha conclusión. Entre 2000 y 2003 el comercio intracomunitario de los servicios creció un 10,8 %, pero sólo un 6,4 % con los socios comerciales extracomunitarios. Por consiguiente, el dinamismo del mercado interior fue comparativamente muy claro, sobre todo en la medida en que 2003 fue un año de retroceso económico general. Además, hay que tener en cuenta la caída de los precios de los servicios.

⁽⁵⁾ Un servicio es cualquier actividad económica no asalariada contemplada en el artículo 50 del Tratado CE y consistente en realizar una prestación a cambio de una remuneración.
⁽⁶⁾ Se espera que este Informe se finalice durante la Presidencia portuguesa del Consejo.
⁽⁷⁾ Comité Consultivo del Mercado Interior («Internal Market Advisory Committee»).

⁽⁸⁾ Fuente de información para estas cifras y las que aparecen en los puntos 3.5 y 3.6: Comisión Europea 2004 y 2005.

2.7 El CESE pide a la Comisión que lleve a cabo una evaluación más detallada del impacto de la realización progresiva del mercado interior de servicios. El denominado análisis SWOT (puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades, amenazas) podría ser al respecto de gran utilidad.

3. Las consecuencias en el empleo de un mercado interior de servicios más eficaz

3.1 Las evaluaciones del impacto en el empleo dependen de las previsiones de crecimiento. Uno de los primeros análisis acerca del efecto de la Directiva de la UE relativa a los servicios procede de la Oficina neerlandesa para el análisis de la política económica⁽⁹⁾. En él se adopta la hipótesis habitual de la OCDE de que cada vez que se elimina una reglamentación aumenta el crecimiento y, por ende, el empleo. Es interesante observar que en dicho estudio se llega a la conclusión de que no son las reglamentaciones *per se* las que tienen un efecto negativo, sino su naturaleza heterogénea. En él también se prevé que la Directiva relativa a los servicios podría provocar un aumento del 15 al 30 % del comercio de los servicios, y de un 20 al 35 % de la cuota de las inversiones extranjeras directas en el sector comercial.

3.2 En la primavera de 2005, el Instituto de Economía de Copenhague publicó un estudio que le había encargado la Comisión en el que se recogen observaciones explícitas sobre el impacto en el empleo⁽¹⁰⁾. Según dicho estudio, un aumento previsible del consumo de 0,6 % del PNB de la UE dará lugar a un crecimiento neto de 600 000 puestos de trabajo en los 25 Estados miembros de la UE. Asimismo, se prevé que la productividad aumentará y que los salarios se incrementarán en un 0,4 % como media.

3.3 El debate de las conclusiones del estudio de Copenhague dio lugar a puntos de vista encontrados, sobre todo porque sus argumentos solo tienen en cuenta el punto de vista de la oferta y apuntan únicamente al efecto de un crecimiento de la demanda combinado con un descenso de los precios cada vez que se suprime una reglamentación. No atiende a ningún factor que pudiera contrarrestar el crecimiento de la demanda, como, por ejemplo, la pérdida del poder adquisitivo o el cambio de conducta del consumidor. Además, la selección de los sectores era controvertida. No existen otras valoraciones del impacto en el empleo, o bien se basan en el estudio de Copenhague, por lo que llegan a las mismas conclusiones⁽¹¹⁾. Con vistas a lograr un mercado interior de servicios más eficaz se debe prestar más atención a la influencia de investigación e innovación, aumento del nivel de cualificaciones y uso de las tecnologías de la comunicación.

3.4 No hace falta decir que contar con 600 000 nuevos puestos de trabajo es positivo, pero, habida cuenta de la magnitud de las expectativas, se trata de un resultado más bien

modesto⁽¹²⁾. Es, sin embargo, mucho más importante que un crecimiento de tal naturaleza pueda tener un impacto muy diferente según ramos, países y en las distintas categorías de empleo. Sobre esto no hay hasta la fecha ningún tipo de información. Con la ayuda del Observatorio del Mercado Único y con el impulso de la presente iniciativa, el CESE se propone aportar una imagen más clara sobre estos cambios estructurales en el mercado de trabajo.

3.5 El cuestionario del CESE muestra claramente que existe gran interés en tales datos. El 90 % de los encuestados consideró que la información disponible sobre el impacto en el empleo del mercado interior de servicios era insuficiente. Las preguntas se referían sobre todo a los sectores que presentaban una pérdida o un aumento de puestos de trabajo elevados. El 60 % de los encuestados estima que habrá efectos positivos globales en el empleo o en determinados sectores. Los más citados son la asesoría empresarial y jurídica; tras ellos se cuentan los siguientes: comercio, artesanía/PYME, transporte, servicios de salud, agricultura y silvicultura, servicios industriales, educación, turismo, servicios de asistencia a personas, gestión de la construcción y de los edificios. A la pregunta de si esperaban pérdidas de puestos de trabajo, el 44 % respondió afirmativamente. En este punto la industria fue el perdedor más citado. A ella siguieron los ramos siguientes: servicios públicos, gestión de la construcción y de los edificios, agricultura y silvicultura, servicios relacionados con las empresas, alimentación/productos alimentarios, servicios de asistencia a personas, comercio/comercio minorista, turismo, industria textil.

3.6 La pregunta sobre las ventajas de este proceso aporta una serie de cotejos interesantes. Cabe esperar que adaptarse al mercado desempeñe un papel determinante y que aquellos que no logren ajustarse a las nuevas condiciones de liberalización y al mercado transfronterizo tengan pérdidas. El trabajo cualificado ofrecerá más oportunidades que el no cualificado y la mano de obra joven, especializada y con una movilidad flexible tendrá más posibilidades que las personas de más edad y menos flexibles. Los puestos de trabajo con estándares sociales altos perderán ventajas frente al empleo sin protección o al trabajo por cuenta propia, cuya importancia tiende más bien a aumentar. La calidad frente al precio, así como los requisitos elevados de acceso a una profesión y los países con altos costes sociales resultarán perjudicados. Los nuevos Estados miembros son los que más ventajas obtendrán; los viejos, los que menos. Los pequeños prestadores y aquellos que operan a escala local deberán hacer frente a la presión ejercida por los grandes grupos transnacionales. En cuanto a los consumidores, no se llega realmente a una conclusión.

3.7 La evolución de las pequeñas y medianas empresas constituye un punto de especial importancia: ¿llevará el aumento de los intercambios transfronterizos de servicios a más empleo o causará la presión de los precios y de la competencia la eliminación de PYME y, con ello, la pérdida de empleo? Una mayoría de dos tercios (66 %) ve oportunidades de empleo positivas, pero un 55 % también teme las consecuencias de una competencia que expulsará a algunas empresas fuera del mercado. Para una clara mayoría (69 %) de los encuestados, la liberalización del

⁽⁹⁾ *The Free Movement of Services within the EU*, Kok et alii, CPB report nº 69, octubre de 2004.

⁽¹⁰⁾ *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen Economics, enero de 2005.

⁽¹¹⁾ Véase, por ejemplo, el estudio que encargó el Ministerio austriaco de Economía y Trabajo, *Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies*, Viena, 2006.

⁽¹²⁾ Existen críticas serias que consideran incluso que estas estimaciones son irrealistas.

mercado interior de servicios no tiene un efecto relevante en la evolución de las PYME, que dependería en mayor medida de otros factores. En suma: las expectativas positivas predominan, pero es probable que en general no sean en número importante. No obstante, lo que se espera es que la cualificación de los empleados, la capacidad de innovación y la calidad de la prestación del servicio sean factores decisivos de éxito y supervivencia. También abundan las expectativas o las peticiones de mayor armonización (diplomas de educación y cualificaciones profesionales, requisitos de gestión, precios y salarios, cotizaciones sociales, impuestos de sociedades, adaptación general a las normas de la UE e internacionales). Se espera que empeore la situación en lo relativo a las normas sociales y en la protección de los consumidores y del medio ambiente. Se teme que si los grandes prestadores se hacen con los mercados se podrían perder las particularidades locales y culturales.

3.8 A la pregunta de si los trabajadores independientes tendrán más oportunidades de desarrollar actividades transfronterizas en el futuro, el 84 % respondió afirmativamente.

4. Nuevos retos en materia de condiciones de trabajo y de empleo

4.1 En la inmensa mayoría de los casos, los servicios transfronterizos están ligados a la movilidad de los trabajadores. Dado el bajo nivel de armonización de las condiciones en la UE hasta la fecha, en un mercado de trabajo nacional o en una empresa se pueden aplicar distintas reglamentaciones sociales. La Directiva de la UE sobre el desplazamiento de trabajadores establece un mínimo de condiciones fundamentales en lo relativo al trato equitativo de la mano de obra desplazada y los trabajadores locales. Además, las cuestiones de derecho laboral y social se excluyeron por principio de la Directiva relativa a los servicios de la UE. Esto no quiere decir que el mercado de los servicios transfronterizos, cada vez mayor, deje de tener incidencia. A pesar de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores, sigue existiendo un ámbito no armonizado de normas sobre los convenios colectivos. La exclusión del derecho laboral de la Directiva relativa a los servicios de la UE no ha establecido ningún «principio del lugar del trabajo» para los trabajadores; las fórmulas jurídicas escogidas fueron objeto de vivas críticas y no se consideran necesariamente inequívocas. En este punto conviene esperar a la futura transposición en el ordenamiento jurídico nacional. Por último: suponiendo que el perfeccionamiento del mercado interior de servicios tenga éxito, la frecuencia cada vez mayor y, probablemente, también la duración del desplazamiento adquirirán una dimensión diferente.

4.2 No es este el lugar en el que el debate sobre la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores pueda o deba llevarse a cabo. La cuestión clave es más bien la siguiente: ¿qué nuevos problemas surgirán o qué problemas existentes se intensificarán teniendo en cuenta que, en el marco de la adjudicación de contratos de servicios públicos, en adelante los trabajadores de diferentes Estados miembros trabajarán más frecuentemente y, en algunos casos, durante más tiempo que hasta ahora en el mismo lugar de trabajo, pero bajo condiciones parcialmente diferentes? ¿De qué modo, no obstante, esta situación podría dar lugar a oportunidades si se atiende, por ejemplo, a las previsiones del estudio de Copenhague sobre el aumento de los salarios? No se trata aquí, ciertamente, de suponer que los agentes de los mercados y los responsables políticos tienen la intención de llevar a cabo opera-

ciones de *dumping social*, sino de presentar una imagen genuina de lo que ocurre.

4.3 El 82 % contestó afirmativamente a la pregunta de si aumentando los servicios transfronterizos, y, por consiguiente, la actividad de los trabajadores desplazados en otro país, también ha de esperarse un cambio de las condiciones de empleo nacionales en el propio país. El 20 % prevé una mejora de las condiciones laborales, frente a un 17 % que considera probable un empeoramiento. Solo el 7 % cree que los puestos de trabajo se harán más seguros. El 56 % espera que la flexibilización y duración limitada de los contratos laborales aumentarán.

4.4 Este aspecto de la flexibilización aparece de nuevo en las respuestas a las preguntas siguientes. Numerosos encuestados prevén un descenso del personal permanente en favor del trabajo a tiempo parcial, los contratos de empresa y el aumento del pseudotrabajo autónomo. Asimismo, se especifican las expectativas positivas: aprendizaje de idiomas, nuevas perspectivas e incentivos ventajosos para la cualificación, aumento de los salarios y una mayor oferta de puestos de trabajo. Sin embargo, los temores predominan, a saber: más competencia, peores condiciones laborales, horarios de trabajo más amplios y flexibles, así como un incremento de los conflictos sociales y prácticas ilegales y un descenso de los salarios. A los sistemas sociales se les plantean nuevas cargas. Se estima que los trabajadores con menor movilidad, en especial también las mujeres, tendrán mayores dificultades en el futuro y que las estructuras familiares sufrirán a resultas de la movilidad creciente. A la pregunta de la incidencia que tendrá en la evolución de los salarios la futura liberalización del mercado interior de servicios, el 50 % respondió con la expectativa de un descenso de los salarios, mientras que el 43 % espera que aumenten y el 7 % no ve ninguna repercusión especial o afirma que depende de cada sector.

4.5 A la pregunta de si la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores cubre suficientemente la protección social, el 48 % respondió afirmativamente y el 52 % negativamente. En caso de necesitarse nuevas normativas, la mayoría prefiere un planteamiento al nivel de la UE (65 %), mientras que un tercio estima que el problema se solucionaría mejor al nivel nacional, y el 2 % piensa que ambos son necesarios. A la pregunta de qué problemas conviene destacar se dieron las siguientes respuestas: en primer lugar se citaron la falta de armonización social (incluidos el acceso a la profesión y la licencia industrial) y la desigualdad que se deriva de ella. De manera consecuente, sigue, para algunos, la petición de que se amplíe el ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores en relación con los sectores y los contenidos de las disposiciones. La aplicación deficiente de la legislación sobre trabajadores desplazados, la inseguridad jurídica y el aumento de las prácticas ilegales, así como las lagunas en los controles y diligencias judiciales son también cuestiones de gran importancia para los encuestados. Además, se mencionaron problemas en el ámbito de la seguridad y protección de la salud en el lugar de trabajo, en los sistemas de seguridad social y en la lucha contra el pseudotrabajo autónomo. Por último, se criticaron el exceso de burocracia, los obstáculos nacionales aún existentes y una tendencia al aislamiento nacional. Asimismo, se detectan dificultades cuando no se atiende suficientemente a las diferencias lingüísticas y culturales.

4.6 ¿Qué repercusiones de todo esto pueden esperarse en las empresas si, para la adjudicación de contratos de servicios, se contrata a trabajadores de otros países bajo condiciones parcialmente diferentes de las nacionales? El 6 % no ve ninguna consecuencia particular y el 23 % considera que hoy por hoy aún no se puede valorar esta posibilidad. El 24 % espera que aumenten las diferencias de las condiciones laborales dentro de las empresas, el 34 % prevé dificultades a la hora de mantener las disposiciones sociales y laborales y el 13 % afirma que los derechos nacionales de participación no cubren totalmente a los trabajadores desplazados. En las respuestas a esta pregunta salen a la luz nuevos aspectos. Surgirán nuevas dificultades salariales y sociales, probablemente en forma de remuneraciones desiguales del mismo trabajo o de reducción de las prestaciones sociales voluntarias por parte de las empresas. Según una expectativa también frecuentemente mencionada, la familiaridad con las «mejores prácticas» podría posibilitar la mejora de las condiciones laborales y el aumento de la calidad del trabajo. En este sentido, se considera necesario desarrollar «más inteligencia» en el diálogo social al nivel empresarial. Los obstáculos de comunicación podrían dificultar la calidad del trabajo y del trabajo de equipo y, en general, minar la solidaridad en la plantilla. En determinadas circunstancias, conocer y ser consciente de los propios derechos es más difícil para los distintos trabajadores. Las desigualdades excesivas (conflictos, cargas administrativas, calidad del trabajo) también podrían obstaculizar el éxito empresarial, y el mantenimiento de las disposiciones legislativas podría llevar a exigencias desproporcionadas y a más abusos. Por último, en la liberalización de la libre prestación de servicios se ve una oportunidad para hallar una solución a la escasez del personal cualificado.

4.7 Es difícil resumir las respuestas que se refieren a ejemplos concretos, ya que contribuyen a una mejor comprensión precisamente en razón de su contenido específico. Por esta razón, en el presente Dictamen sólo se citarán los distintos ejemplos prácticos que aclaren problemas no mencionados hasta la fecha. Se dan, por ejemplo, referencias a la falta de claridad en normativas y procedimientos en caso de accidente laboral, problemas particulares en el desplazamiento interno, cambio de los contratos de trabajo, aplicación de convenios colectivos de otros países y trato de los trabajadores migrantes.

5. Intereses de los consumidores en el mercado interior de servicios

5.1 El mercado interior de servicios también debe redundar en beneficio de los consumidores. Se trata de una cuestión de disponibilidad (precio, acceso, oferta), de calidad, de transparencia (información, confianza) y de seguridad jurídica (responsabilidad, protección de los consumidores). ¿Se tienen suficientemente en cuenta estos aspectos en la actualidad? ¿Las propuestas sobre la realización del mercado interior de servicios fomentan tales aspectos o pueden preverse problemas para los consumidores? El tercer punto importante del cuestionario debería arrojar luz sobre estas experiencias de carácter práctico con los servicios transfronterizos desde el punto de vista del consumidor.

5.2 La Directiva de la UE relativa a los servicios no se puede evaluar de manera suficientemente clara desde el punto de vista del consumidor. En la audiencia del CESE de abril de 2006,

algunos criticaron que, de manera irresponsable, la protección de los consumidores se había tratado de manera excesivamente ligera. También existen valoraciones positivas, que se refieren sobre todo a la mejora de la parte de la demanda. En general, no se pone suficiente énfasis en las cuestiones relativas a la protección del consumidor, que, probablemente, solo se harán visibles cuando se examine el impacto en el nivel nacional en cada caso. No obstante, la confianza de los consumidores es de gran importancia para el éxito del mercado interior de servicios de la UE.

5.3 Los criterios, expuestos en el punto 5.1, a favor de un mercado interior de servicios favorable a los consumidores (disponibilidad, calidad, transparencia y seguridad jurídica) deberán considerarse por orden de importancia en el marco del cuestionario, primeramente por sí mismos, en segundo lugar como evaluación de hasta qué punto la Directiva de la UE relativa a los servicios fomenta estos aspectos. Aunque la calidad y la seguridad jurídica se valoran en sí mismas muy positivamente (primer y segundo lugar), en la evaluación de la Directiva se observa claramente que se favorece prioritariamente la disponibilidad y que la seguridad jurídica ocupa el último lugar. Solo un 23 % se declara satisfecho con la actual situación a este respecto; el 77 % estima necesaria una mejora.

5.4 Aunque la Directiva de la UE relativa a los servicios no afecta en lo esencial a la validez de las disposiciones sobre la protección de los consumidores en el país en el que se presta el servicio, en el debate se expresaron repetidamente temores en el sentido de que la situación en este punto deja que desear. A la pregunta de si se cree que las disposiciones nacionales sobre los consumidores corren peligro, el 52 % contestó afirmativamente. Muy a menudo, se lamenta que en el cumplimiento de las normas, en especial en reclamaciones y satisfacción de daños y perjuicios, la situación ha empeorado. Esto también se corresponde con la respuesta a otra pregunta; en ella, el 76 % de los encuestados percibe problemas en conexión con la responsabilidad y la ejecución administrativa. El 51 % de los encuestados teme que se produzca un descenso general del nivel de protección de los consumidores. En particular, se advierte del riesgo que corren todas las normas nacionales por encima del mínimo estipulado por la UE. Esto también se aplica a las disposiciones administrativas sobre el desempeño de una actividad directamente relevante para los consumidores, como la protección contra ventajas discriminatorias o los requisitos para las solicitudes de indemnización, ya que en el futuro se regularán con arreglo al principio del país de origen. También existe el temor de que se reduzcan las prestaciones de garantías y disminuya la calidad del servicio. Por último, muchos temen que se pierdan derechos de información, por ejemplo información sobre los productos (riesgos para el medio ambiente, información relativa a la responsabilidad, transparencia general), sobre los precios, sobre los prestadores del servicio (integridad del prestador, nivel de cualificaciones, cobertura legal), sobre las prestaciones de garantías, sobre la responsabilidad, etc.

5.5 Otra cuestión se refería a la información oportuna e indispensable a los consumidores en la oferta de servicios transfronterizos. En primer lugar se encuentran los datos sobre las garantías legales, las indemnizaciones por daños y los derechos a reclamación, a los que siguen la identidad del prestador y su

lugar de origen, la transparencia de los precios y las indicaciones precisas sobre la calidad del servicio prestado, así como sobre la seguridad del producto y la prestación de garantía. Visiblemente preocupados por el debate sobre el principio del lugar de origen, numerosos encuestados piden información sobre qué ley es de aplicación y qué instancia es competente en materia de reclamaciones.

5.6 Solamente el 25 % tiene experiencias con euroventanillas o con una cooperación al nivel europeo en materia de protección del consumidor. La valoración de los encuestados es en su mayor parte positiva, aunque también se mencionan aspectos negativos, como, por ejemplo, la ayuda transfronteriza para la aplicación de la ley o el contacto con los interlocutores nacionales adecuados. También existen voces críticas que consideran los procedimientos demasiado burocráticos y caros y, en general, que la cooperación relativa a la protección del consumidor es demasiado débil y poco eficiente, en particular en casos complejos. Da la impresión general de que la información sobre las euroventanillas o sobre las posibilidades de cooperación no se ha difundido suficientemente.

5.7 Con vistas a preservar una mejor calidad de los servicios, la Directiva relativa a los servicios recomienda introducir normas y certificaciones voluntarias. Al 54 % le pareció muy positiva esta propuesta, mientras que para el 46 % es más bien discutible. Los que se hallan a favor de las normas de calidad voluntarias lo consideran un medio eficaz que debe afirmarse en el mercado y en relación con los clientes. Las voces críticas se hallan plenamente de acuerdo en que el mantenimiento de dichas normas no se puede garantizar sin un control estatal. En consecuencia, prefieren una disposición jurídica clara. Aunque se considera que las empresas con buena conducta respetan las normas voluntarias, se estima que éstas no sirven de nada contra las «ovejas negras». Ahora bien, es precisamente esto lo que tiene especial relevancia en los servicios transfronterizos.

5.8 La Directiva relativa a los servicios también incorpora un sistema de control compartido de las autoridades en los países de origen y de prestación del servicio. Se pretendía saber si esto inspira una mayor confianza entre los consumidores. El 82 % respondió afirmativamente, y el 18 % declaró tener menos confianza a este respecto. Manifiestamente, la aplicación práctica suscita una reserva importante.

5.9 Por último, se brindó una vez más la oportunidad de abordar cuestiones sobre la protección del consumidor en el futuro mercado interior de servicios. De nuevo surgió el problema fundamental de la falta de claridad y seguridad jurídicas en la protección de los consumidores con relación a la garantía, la responsabilidad (es decir, en caso de insolvencia), los derechos de garantía (falta de armonización, problema de la carga de la prueba) y la ejecución de demandas por daños (excesiva duración, procedimientos demasiado complejos, deseo de una mayor armonización). En segundo lugar, hay que mencionar la garantía de suficiente información relativa a los servicios y los prestadores. Además, se perciben deficiencias en la ausencia de normas de calidad comunes y la imposibilidad de comparar competencias y cualificaciones profesionales. A menudo, las normas relativas a la protección de los consumidores no se aplican adecuadamente o faltan en determinados ámbitos (por ejemplo, pensiones privadas y servicios de salud).

Las cuestiones sociales (salarios inferiores a los salarios mínimos, trabajo ilegal, migración) y el temor de verse privados de las normas relativas al medio ambiente y a la seguridad son objeto del interés de los encuestados. Se estima que se debería definir un nivel mínimo para los servicios de interés general que garanticé la integración social. Otros temas que suscitan la preocupación son los falseamientos de la competencia para los prestadores (por ejemplo, las distintas cargas sociales) y los problemas derivados de las disparidades monetarias.

6. Los resultados principales

6.1 Las reacciones al cuestionario muestran que existe gran interés en abordar los nuevos retos en materia de mercados laborales, empleo y protección del consumidor en el mercado interior de servicios. Numerosas observaciones se refieren a evoluciones problemáticas, y también a oportunidades futuras. En términos generales, ambos aspectos merecen más atención y también deberían servir de inspiración para la aplicación inminente de la Directiva relativa a los servicios.

6.2 Un problema que sigue sin resolverse es la representación estadística del sector de los servicios transfronterizos en la UE. En este sentido, una recopilación realista constituye un requisito para la evaluación de la dinámica de empleo que pudiera producirse. En consecuencia, el CESE reitera su petición de que se lleve a cabo una sola encuesta de base, única manera de solucionar el problema.

6.3 Segundo el 90 % de los encuestados, la información sobre las posibles repercusiones en el empleo de la nueva estrategia para el mercado interior es insuficiente. El 60 % espera una incidencia positiva para el empleo. El 44 % prevé pérdidas de puestos de trabajo. En general, se esperan, sobre todo, «desplazamientos de empleo». A este respecto, parece oportuno que para sus investigaciones futuras el OMU adopte un planteamiento diferenciado y por sectores, como, por ejemplo, las prestaciones de servicios relacionados con la industria, la formación, ciertos servicios públicos liberalizados, los servicios ligados a la persona, la artesanía. Las referencias a los que obtendrían las mayores ventajas son instructivas. En este sentido, sería recomendable examinar en detalle los aspectos del trabajo cualificado/no cualificado y las oportunidades de la mano de obra especializada y flexible frente a los trabajadores con menor movilidad. Lo primero es un proceso que se prevé tendrá lugar tanto entre los Estados miembros como dentro de cada sector. Lo segundo plantea un reto especial a los mercados de trabajo y los sistemas sociales.

6.4 En su conjunto, se valora positivamente la evolución de las pequeñas y medianas empresas, al igual que la del empleo, pero en este punto se considera que la incidencia de la Directiva relativa a los servicios es más bien reducida. Se esperan, no obstante, nuevos retos, que deberán afrontarse con una mano de obra más cualificada y de mayor calidad y con capacidad de innovación. Algunos abogan a favor de una mayor armonización de las condiciones marco para contrarrestar la nueva presión de la competencia. Se expresa el temor de que las especificidades locales y culturales desaparezcan en el futuro si los grandes operadores conquistan los mercados.

6.5 Una mayoría del 82 % espera que la realización futura del mercado interior de servicios entrañe cambios en las condiciones laborales y de empleo nacionales. Esto no se debe a un desconocimiento de la Directiva relativa a los servicios, sino a la atención prestada a los requisitos no armonizados y a las nuevas influencias que se dejan sentir en los mercados. Se espera principalmente un aumento de los contratos de trabajo de duración limitada y una flexibilización de las condiciones laborales. Las expectativas positivas tienen que ver con la mejora de las ofertas de trabajo, la formación lingüística y la formación en general.

6.6 Las disposiciones vigentes sobre trabajadores desplazados desempeñan un importante papel en este contexto. La aplicación deficiente de las normas se percibe a menudo como un problema. La mitad de los encuestados piensa que, en vista de los nuevos retos, las actuales disposiciones no son suficientes para garantizar una protección social. Esto resulta evidente al examinar de cerca el mundo empresarial. Cuanto mayor es el sector no armonizado, mayores son las posibilidades de un trato no equitativo por el mismo trabajo. Se entiende que esto es parcialmente una oportunidad, cuando el contacto con las «mejores prácticas» sirve de incentivo para mejorar las condiciones laborales en el país de origen. En general, se puede observar que las disparidades de las condiciones laborales y de las disposiciones jurídicas en una empresa o compañía también representan un reto para las empresas. En el presente dictamen no se abordará el debate en torno a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Lo importante es observar que las desigualdades y, por ende, los conflictos, aumentarán. Se trata de una tarea para la UE y los legisladores nacionales, en especial ante la próxima entrada en vigor de la Directiva relativa a los servicios, pero también de un reto para el diálogo social en la UE.

6.7 La mayor movilidad de los trabajadores en el marco de la adjudicación de contratos de servicios transfronterizos y la mayor dificultad para conocer los propios derechos hacen que la necesidad de servicios de asesoramiento aumente. Estos servicios deben garantizarse para el conjunto de la UE. El trabajo de los *Euro Info Centers* y la creación de un banco de datos para cuestiones relativas a los trabajadores, que el CESE sigue también con el mayor interés, constituyen una importante base de información.

6.8 Desde el punto de vista del consumidor, la evaluación de la Directiva relativa a los servicios no es suficientemente clara. Existen tanto voces críticas como valoraciones positivas. Los resultados del cuestionario indican que la calidad y la seguridad jurídica se valoran positivamente, pero, según los encuestados,

estos aspectos no se fomentan de manera consecuente en la Directiva. Solo el 23 % se halla satisfecho con el nivel actual de la protección de los consumidores.

6.9 La seguridad jurídica y la aplicación de la legislación son las cuestiones que suscitan mayor preocupación. Aunque la Directiva relativa a los servicios no modifica en lo esencial la protección de los consumidores, el 52 % estima que en el futuro las disposiciones nacionales corren peligro. Se aboga por una normativa clara sobre la garantía y la responsabilidad y por una aplicación rápida de las reclamaciones por daños y perjuicios. En este punto da la impresión de que la actual legislación no es suficiente, o bien que las normas nacionales elevadas se ven amenazadas por la competencia futura. Igualmente importante es garantizar una información suficiente relativa a los servicios y a los prestadores. Se perciben deficiencias en la ausencia de normas de calidad comunes (las opiniones sobre las certificaciones voluntarias difieren) y en la imposibilidad de comparar competencias y cualificaciones profesionales. A menudo, las normas relativas a la protección de los consumidores no se aplican adecuadamente o faltan en determinados ámbitos (por ejemplo, pensiones privadas y servicios de salud).

6.10 Sólo un reducido número de encuestados tiene experiencias con euroventanillas o con una cooperación transfronteriza. En su mayor parte, los actuales planteamientos se valoran positivamente, pero no se consideran suficientes, ya que son demasiado limitados y contribuyen en poca medida a la aplicación en casos complejos.

6.11 Las cuestiones sobre la protección de los consumidores en el mercado interior de servicios deben desempeñar un mayor papel. La inseguridad que se puede comprobar en relación con la situación jurídica en los servicios transfronterizos debe afrontarse con una estrategia de información al nivel nacional y de la UE. No se debe subestimar la petición de datos precisos sobre los servicios y los prestadores. Este aspecto también debe tenerse en cuenta a la hora de aplicar la Directiva relativa a los servicios.

6.12 En el marco del Observatorio del Mercado Único, el CESE seguirá ocupándose, en estrecha cooperación con la Sección Especializada SOC, de las repercusiones del mercado interior de servicios en el desarrollo del comercio de los servicios entre Estados miembros, en el empleo y la protección de los consumidores. A partir de los resultados del presente Dictamen será oportuno examinar más detalladamente los distintos ramos o sectores y aplicarles las enseñanzas fundamentales que se extraen del cuestionario.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS