

LA DIRECTIVA DE SERVICIOS COMO OPORTUNIDAD DE REFORMA DEL SECTOR

Resumen ejecutivo

Una transposición ambiciosa de la Directiva de Servicios

- *El sector servicios, el más importante de nuestra economía, es un motor del crecimiento y creación de empleo en España. Sin embargo, su marco regulatorio presenta ineficiencias, introduce restricciones desproporcionadas y resulta poco transparente. Todo ello redundará en una mayor inflación, un menor avance de la productividad y una menor capacidad de crecimiento de la economía.*
- *De la mejora del marco regulatorio se derivarán ganancias de eficiencia, productividad y empleo en los sectores implicados, además de un incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos.*
- *En este contexto, la transposición de la Directiva de Servicios, que lleva consigo una simplificación de los procedimientos administrativos y una supresión de barreras injustificadas o desproporcionadas en el acceso y ejercicio de la actividad, constituye una gran oportunidad para dinamizar el sector. Es una oportunidad que se traducirá en mayores beneficios cuanto más ambicioso sea el enfoque que se adopte en el proceso de transposición.*
- *Este enfoque exige una Ley horizontal de transposición que efectivamente impulse una reforma profunda del marco regulatorio del sector servicios. Se aprovechará el ejercicio de evaluación para simplificar e incrementar la eficiencia de la regulación y asegurar la puesta en marcha de una ventanilla única operativa y con el máximo alcance.*
- *Adicionalmente, las implicaciones de la entrada en vigor de la Directiva de Servicios van más allá de los cambios normativos que, en general, entrañan otras transposiciones y abarcan todo un programa de trabajo relativo a procedimientos que los Estados miembros deben tener listos al finalizar el período de transposición: desarrollo de un programa de simplificación administrativa que incluye la introducción de procedimientos electrónicos y el establecimiento del sistema de ventanilla única para los prestadores de servicios, evaluación de la normativa afectada por la Directiva, tanto estatal como de CCAA o de Entidades Locales e instauración de un sistema electrónico de cooperación administrativa entre Estados Miembros.*

LA DIRECTIVA DE SERVICIOS COMO OPORTUNIDAD DE REFORMA DEL SECTOR

I. INTRODUCCIÓN

El sector servicios es un importante motor del crecimiento y creación de empleo en España. De esta manera, es el sector de mayor importancia cuantitativa por su peso en el PIB (66,7%) y empleo total (66,2%), y de él dependen de manera decisiva el crecimiento y la competitividad del resto de ramas de actividad.

No obstante, **determinadas carencias estructurales de la economía española se concentran en este sector** y ello es debido a que, por un lado, el sector servicios **por sus características** (heterogeneidad, intangibles, se basan en la confianza sobre la calidad del servicio, no almacenables,...) está sometido a una **regulación compleja, tanto en España** como en el resto de países de la **Unión Europea**. Por otro lado, la **propia regulación** en nuestro país de los mercados terciarios resulta en buena medida y en numerosas actividades, obsoleta o inadecuada y **da lugar a distorsiones en el funcionamiento de los mercados de servicios** como la falta de competencia, las ineficiencias en la asignación de los recursos, o la estrechez de los mercados. En España, dada la importancia del sector servicios, estas distorsiones generan **efectos negativos en el conjunto de la economía**, sobre el crecimiento, la creación de empleo y, en definitiva, la mejora del bienestar económico.

En este contexto, la incorporación al derecho interno de la **Directiva de Servicios**¹ constituye, además de una obligación en tanto que derecho comunitario derivado, una gran **oportunidad para reformar en profundidad el sector**. Por ello, se adopta un **enfoque ambicioso en la transposición** de la Directiva, que agote su capacidad de generar efectos positivos. De la mejora del marco regulatorio para las actividades de servicios se derivarán ganancias de eficiencia, productividad y empleo en los sectores implicados, además de un incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos.

En este informe se analizan las características y efectos económicos del actual marco regulatorio que llevan a la **necesidad de proceder a una reforma del sector**. A continuación, se analiza el papel dinamizador que juega la transposición de la Directiva de Servicios, de la que se derivan una serie de objetivos económicos cuya consecución requiere la aplicación de un ambicioso programa de trabajo tanto para la transposición de la Directiva como para la reforma del marco normativo de los servicios.

¹ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

II. EFECTOS DEL ACTUAL MARCO REGULATORIO EN EL SECTOR SERVICIOS

II. 1. INEFICIENCIAS DEL ACTUAL MARCO REGULATORIO

Aunque el sector servicios abarca actividades muy diversas y consecuentemente marcos regulatorios sectoriales diferenciados, cabe citar entre los rasgos que, de manera general, suelen caracterizar la regulación en dicho sector los siguientes:

- **Las actividades de servicios han estado tradicionalmente sometidas a una fuerte protección y regulación.** Debido a su carácter heterogéneo, inmaterial y al hecho de que descansan en los conocimientos técnicos y en la cualificación del prestador, la prestación de servicios está, a menudo, sometida a unas reglas mucho más complejas y restrictivas que las que cubren el conjunto de la actividad.
- En ocasiones, **la función reguladora de los poderes públicos**, aunque con el objetivo de solucionar los fallos de mercado en estos sectores (competencia imperfecta, información asimétrica, externalidades), **ha agravado o incluso originado todo tipo de distorsiones** en el funcionamiento de estos mercados: falta de competencia, ineficiencias en la asignación de los recursos, estrechez de los mercados, etc. En este sentido, incluso podría argumentarse que uno de los factores que más inciden sobre la estructura de los mercados de servicios en nuestro país es la propia regulación.
- En efecto, la existencia de regímenes de autorización previa y otros requisitos de acceso a la actividad injustificados o desproporcionados o el exceso de normas sobre el desarrollo de la actividad de servicios y el ejercicio profesional no sólo restringen la capacidad del sector para generar actividad y empleo, sino que también **limitan la capacidad de desarrollar e incorporar innovaciones** que mejoren la productividad y contribuyan al bienestar económico. Por otro lado, la diversidad de los procedimientos y trámites, la duplicidad de controles, los altos costes (financieros y en términos de tiempo invertido) que deben soportar los prestadores para cumplir los requisitos que impone la regulación y el escaso uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la relación con los administrados generan **excesivas cargas para los prestadores.**

II. 2. EFECTOS A NIVEL MICROECONOMICO

Desde una perspectiva general (sin entrar a diferenciar entre las regulaciones de las distintas ramas de servicios) puede afirmarse que un marco regulador que imponga requisitos no justificados, discriminatorios o desproporcionados a las actividades de servicios puede generar los siguientes tipos de **problemas a nivel microeconómico.**

- **Segmentación de mercados comunitarios y nacionales**, debido a la multiplicidad y heterogeneidad de marcos regulatorios, prohibiciones expresas en la normativa de establecimiento en diferentes territorios, y otro tipo de limitaciones cuantitativas o territoriales (límites fijados en función de la población o de una distancia mínima entre prestadores).
- **Insuficiente competencia en las actividades de servicios²**. Derivada de las barreras de entrada y de salida legales y administrativas, la estrechez de los mercados (a causa de la segmentación que provoca la regulación), las **asimetrías en la información** y la reducida presión competitiva procedente del comercio exterior.
- **Escala ineficiente de las empresas**. Como consecuencia de la estrechez de los mercados a nivel interno y a nivel comunitario. Se dificulta así el crecimiento de las empresas. Por otro lado, en determinadas actividades se obliga a tener un número mínimo de empleados o a adoptar una forma jurídica particular, lo que también puede llevar a los prestadores a adoptar una escala ineficiente.
- **Aprovechamiento insuficiente de las economías de alcance**. Existen restricciones en la regulación al ejercicio conjunto de varias actividades de servicios que en ocasiones no están suficientemente justificadas y que dificultan un aprovechamiento mayor de las economías de alcance o variedad.
- **Retraso en la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los procesos productivos**. Resultado en buena parte de la falta de competencia en las ramas terciarias que no incentiva su introducción y de las restricciones a su uso (falta de previsión) en la regulación de numerosos sectores.
- **Diferenciación y calidad de los servicios limitada³**. Debido a la falta de competencia, al reducido tamaño de los mercados, y a la reducida propensión a innovar.

² El informe *Radiografía del sector de servicios en España* publicado por el Banco de España apunta a la ampliación de márgenes que se observa en numerosas actividades del sector como posible señal de la falta de competencia. A diferencia de lo ocurrido en las ramas industriales, el deflactor crece sistemáticamente por encima de los costes laborales unitarios en la mayoría de las ramas de servicios. (Esther Gordo, Javier Jareño y Alberto Urtasun, *Radiografía del sector de servicios en España*, en Documentos Ocasionales del Banco de España, nº 0607).

³ De acuerdo con la *Encuesta de Innovación de las Empresas* que elabora EUROSTAT, la propensión a innovar de los sectores de servicios (entendida como el cociente entre el número de empresas innovadoras de cada sector y el número total de empresas del sector) es inferior a la de la industria, tanto en España como en el promedio de la UE. Ahora bien, esta diferencia es más acusada en el caso español ya que sólo el 25% de las empresas de servicios declaran

II. 3. EFECTOS A NIVEL MACROECONÓMICO

Teniendo en cuenta el importante peso de las ramas de servicios en el conjunto de la economía, y su carácter estratégico dentro del sistema productivo, es inmediata la **repercusión de todos estos resultados a nivel macroeconómico**, con los siguientes tipos de impactos.

- En la última década, **la productividad aparente** del trabajo en las actividades de servicios ha crecido sistemáticamente por debajo de la productividad media del conjunto de la economía. (la productividad por ocupado en el sector servicios **ha caído un 3,4%** entre 1997 y 2006, mientras que en las ramas industriales ha crecido un 9,4%) Mientras en España la productividad del trabajo en los servicios ha decrecido entre 1997 y 2006, en la UE-15 ha crecido en los mismos años un 6,8%. *(Si se mide la productividad aparente del trabajo con puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo la productividad en el sector servicios crece ligeramente en los años contemplados, pero se mantiene en todo caso el diferencial con la industria y con los servicios en la UE-15.)*
- La falta de competencia efectiva en los servicios que trae consigo una asignación ineficiente de los recursos y un escaso avance de la productividad en estas ramas, **conduce a una menor tasa de crecimiento económico**. Por otro lado, se desprende de los datos de participación del sector servicios en el valor añadido de la economía española en relación con la del conjunto de la UE que existe un amplio margen de crecimiento para las actividades terciarias en nuestro país.
- La economía española presenta un **diferencial de inflación** persistente con los países de la zona euro de 1 punto porcentual anual de media. La dinámica de los precios en el sector servicios explica en su mayor parte el diferencial de inflación entre la economía española y el resto de países de la zona euro. En concreto, la contribución de las actividades de servicios a este diferencial con la UEM ha sido en 2007 casi el 0,6 puntos porcentuales. Dos factores permiten explicar el sesgo inflacionario en las actividades terciarias:
 1. Un crecimiento de la productividad del trabajo en las actividades de servicios inferior a la registrada para el conjunto de la UE-15.
 2. Falta de competencia. Se observa como los precios crecen sistemáticamente por encima de los costes laborales unitarios en la mayoría de las ramas de servicios, lo que refleja una tendencia a la ampliación de márgenes que caracteriza a muchas de estas actividades.

haber introducido alguna innovación durante el período 1998-2000, frente al 40,7% de las europeas.

- El diferencial de inflación con las economías de la UEM supone una **pérdida de competitividad** año tras año en forma de apreciación de nuestro tipo de cambio efectivo real, con respecto a nuestros principales socios comerciales. En este sentido, y en el contexto actual de elevado déficit por cuenta corriente, la reducción de la inflación en el sector terciario como vía para recuperar competitividad exterior resulta prioritaria. Además, las actividades de servicios proveen de importantes inputs a la industria (12% de sus costes) y, por lo tanto, su calidad y precio incide también en la competitividad de este sector.

A la luz de los efectos descritos, parece clara la **necesidad de proceder a revisar el marco que regula las actividades de servicios** con objeto de **reducir las cargas administrativas** a las que se enfrentan los prestadores de servicios e incrementar la eficiencia en el sector. La transposición de la Directiva de Servicios constituye por tanto la oportunidad de llevar a cabo una amplia reforma para dinamizar este sector.

III. LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS: UNA OPORTUNIDAD PARA REFORMAR LA REGULACIÓN DEL SECTOR SERVICIOS

La Directiva de Servicios⁴ es una de las piezas fundamentales de la **estrategia comunitaria de impulso económico y de consolidación del mercado interior** que se han instrumentado en el contexto de la **agenda de Lisboa**.

Su objetivo es alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea a través de la eliminación de barreras legales y administrativas que actualmente limitan el desarrollo de actividades de servicios entre Estados miembros. La Directiva pretende, por tanto, reducir cargas administrativas y otorgar mayor seguridad jurídica a aquellos que desean prestar un servicio, a través de un establecimiento permanente (**libertad de establecimiento**) o sin recurrir a dicho establecimiento (**libertad de prestación de servicios**).

Estas dos libertades ya se consagran en los Tratados constitutivos de la Unión, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha ido definiendo, merced a numerosos casos, los perfiles de estas libertades, así como su interacción con otros principios y objetivos de interés general, como son los de la protección de la salud, de la seguridad o del medio ambiente. Así, se han acuñado principios y criterios que acotan el alcance de las regulaciones nacionales cuando pueden entrar en colisión con las libertades de establecimiento y prestación de servicios.

Sin embargo, en la práctica existen numerosas barreras que impiden hablar de un mercado único de servicios, lo cual quedó patente en el informe sobre *“El estado del mercado interior de servicios”* publicado por la Comisión Europea en julio de 2002. En este contexto, quedó clara la necesidad de superar el enfoque caso por caso y de dictar una norma de alcance general que permitiera asentar de manera definitiva unas reglas del juego en lo que se refiere al mercado interior de servicios.

El trámite de aprobación de la Directiva fue prolongado y rodeado de un intenso debate. Finalmente, solucionados los aspectos que habían despertado más reticencias y aclarada la relación de la nueva norma con otros instrumentos comunitarios específicos y su compatibilidad con el modelo social europeo, en particular en lo que se refiere a las cuestiones laborales, se aprueba la **Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior**. La Directiva contiene los elementos fundamentales para impulsar una reforma normativa y de funcionamiento de las Administraciones Públicas en el conjunto de la Unión, orientada hacia un funcionamiento efectivo del mercado único de servicios.

⁴ La Directiva de Servicios entró en vigor el 28 de diciembre de 2006 y los Estados miembros disponen de un plazo de transposición de tres años, que finaliza el 28 de diciembre de 2009.

Pero además de los objetivos que se persiguen a nivel comunitario (establecimiento de un auténtico mercado interior de servicios) hay que subrayar **las implicaciones directas** que la transposición de esta Directiva tiene **sobre el marco regulatorio del sector servicios en España, el más importante de nuestra economía.**

IV.OBJETIVOS DEL PROCESO DE TRANSPOSICIÓN Y DE LA REFORMA DEL SECTOR SERVICIOS

Se puede distinguir entre objetivos instrumentales y objetivos generales. Los primeros recogen los medios que la Directiva de Servicios obliga a poner en marcha y darán lugar a los objetivos últimos o generales.

IV.1 OBJETIVOS INSTRUMENTALES

- **Consolidar los principios regulatorios** compatibles con las libertades básicas de establecimiento y de libre prestación de servicios que permitan **suprimir las barreras** que restringen injustificadamente el acceso y ejercicio de actividades de servicios.

Con la eliminación de estas trabas injustificadas se crea un entorno más favorable a la actividad, a la creación de empleo, a la puesta en marcha de nuevos proyectos emprendedores y, en general, a la **dinamización del sector servicios con repercusiones positivas en el conjunto de la actividad económica.**

En particular, como consecuencia de la aplicación de la Directiva y de la reforma del sector servicios en España, deberán eliminarse aquellas **autorizaciones administrativas** que no estén justificadas por razones de interés general, o sean innecesarias para atender esos fines. Esto supone que, en general, se eliminarán procesos de autorización administrativa previa (que suponen dilaciones temporales) o, cuando sea necesario, se sustituirán por declaraciones o notificaciones que, posteriormente, podrán ser monitorizadas por las autoridades competentes.

Igualmente se suprimirán aquellos **requisitos** cuyo cumplimiento se exige para la prestación de un servicio que resulten discriminatorios o desproporcionados en relación con el fin que persiguen.

Por otra parte, también **se reducirán otro tipo de cargas administrativas** para los prestadores de servicios: inscripciones en registros, renovación de autorizaciones, duplicación de trámites para la apertura de nuevos establecimientos, exigencia de copias compulsadas o traducciones juradas, etc. En general, **se simplificarán** los procedimientos y se estandarizarán, estableciendo plazos sin dilaciones innecesarias y garantizando una respuesta explícita.

- **Impulsar la modernización de las Administraciones Públicas** para que respondan a las necesidades de empresas y consumidores.

La simplificación de procedimientos, la eliminación de los que no son realmente necesarios y la implantación de la ventanilla única impulsarán la modernización de las Administraciones, adoptando nuevos comportamientos más centrados en las demandas tanto de las empresas como de los usuarios.

A través de la **ventanilla única electrónica**, cualquier ciudadano podrá obtener la información y realizar telemáticamente los trámites necesarios para la puesta en marcha de una actividad de servicios. Esta posibilidad incluye los trámites de todos los niveles de las Administraciones Públicas (Estatad, Autonómico y Local), que deberán coordinarse entre sí (y con las Administraciones de otros Estados), para facilitar la tramitación a los ciudadanos. Tan sólo se excluyen aquellos trámites que, por su naturaleza, requieran una comprobación presencial.

Así, las empresas y ciudadanos contarán con puntos únicos de contacto con las Administraciones, superando fragmentaciones de los procedimientos que obstaculizan el ejercicio de sus derechos. Además, las Administraciones deberán estar en contacto permanente, y coordinadas con las del resto de los países de la Unión Europea para atender las demandas de empresas y ciudadanos en todo el ámbito comunitario.

- Todo lo anterior redunda en una **mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios**, derechos que, además, se refuerzan con medidas específicas. Así, se garantiza que cualquier usuario de servicios tenga acceso a los servicios ofertados por cualquier prestador de la Unión Europea, en condiciones **no discriminatorias**.

Asimismo, obliga a los prestadores de servicios a actuar con **transparencia**. El prestador deberá poner a disposición del usuario información sobre sí mismo (nombre, forma jurídica, dirección, en su caso, autorización) y sobre las condiciones de la prestación (características del servicio ofrecido, precio, garantías). Las Administraciones deberán **informar**, asesorar y asistir a los usuarios de servicios para que puedan realizar **reclamaciones** ante las autoridades competentes en caso de litigios con los prestadores de servicios, independientemente del país en que se ubiquen.

IV.2 OBJETIVOS GENERALES

- **Reducir el diferencial de inflación de las actividades de servicios entre España y la UEM** dado que en la última década, el sector servicios ha contribuido de forma destacada al diferencial de inflación.

- **La ampliación de mercados**, fruto de la reducción de las barreras de entrada y de salida, y el mayor comercio intra-UE promoverán una **mayor competencia en los mercados** tanto nacionales como europeos. Esta mayor competencia favorecerá una reducción de márgenes y una **moderación de precios** en el sector servicios que a su vez beneficiará a los consumidores y a las empresas que los utilizan como consumos intermedios en la producción de otros bienes y servicios.
- Impulsar la **innovación** en el sector servicios. Se trata tanto de facilitar la puesta en el mercado de servicios innovadores y de calidad, como de posibilitar cambios en la organización de las empresas y en sus esquemas de colaboración que permitan ganancias de eficiencia.
- La mayor competencia, la **asignación más eficiente de recursos** derivada de la mayor transparencia del marco regulatorio y de la liberación de recursos empleados anteriormente en la captura de rentas derivadas de la regulación, así como la posibilidad para las empresas de alcanzar una escala más eficiente (dado que se reducirá la heterogeneidad en las regulaciones y por tanto la segmentación de mercados que ello provoca) y de explotar mejor las **economías de alcance** (como resultado de la eliminación de las restricciones al ejercicio multidisciplinar) promoverán **incrementos de la productividad**.
- Los efectos anteriores incentivarán también la **creación de empleo y el potencial de crecimiento del sector servicios**. No hay que olvidar que una de las características distintivas del sector servicios es su capacidad de generación de puestos de trabajo (con una elevada tasa de participación del empleo femenino) que supera a la del resto de ramas de actividad y que se deriva de un mayor uso del factor trabajo en sus procesos de creación de valor. En efecto, desde 1980 hasta 2003 se aprecia una expansión continuada en el empleo en los servicios, incluso en periodos de recesión, en contraste con la caída experimentada en el empleo industrial en las fases de desaceleración.
- Asimismo, se abre una **oportunidad para las empresas españolas exportadoras de servicios**, especialmente para las **PYME**, que tienen menor capacidad que las grandes empresas para adaptarse a los diferentes entornos regulatorios de los países de la UE, puesto que nuestros socios comunitarios van a llevar a cabo un proceso similar de mejora de su regulación y procedimientos. Dado que más del 99% de las empresas de servicios españolas son PYME, la competitividad de nuestras empresas se verá especialmente reforzada.
- La mayor transparencia y las obligaciones de información a los usuarios **reforzarán los derechos y la protección de consumidores** que tendrán acceso a una gama más amplia de productos de mejor calidad dado que la Directiva de Servicios:

- Garantiza que cualquier usuario de servicios tenga acceso a los servicios ofertados por cualquier prestador de la UE, en **condiciones no discriminatorias**.
 - Obliga a los prestadores de servicios a actuar con **transparencia**. El prestador deberá poner a disposición del usuario **información** sobre sí mismo (nombre, forma jurídica, dirección, en su caso, autorización) y sobre las condiciones de la prestación (características del servicio ofrecido, precio, garantías).
 - Obliga a las **Administraciones** a informar y asistir a los usuarios de servicios para que puedan realizar reclamaciones ante las autoridades competentes en caso de litigios con los prestadores de servicios, independientemente del país en que se ubiquen.
- **Mejora en la distribución de la renta**⁵. Incrementos de la competencia abaratan los precios de los servicios y hacen accesible a las rentas medias y bajas **servicios antes no asequibles**, y además, **eliminan los privilegios** de los prestadores ya establecidos en los mercados que anteriormente se veían protegidos por diversas barreras de entrada.

En resumen, el proceso de transposición de la Directiva de Servicios se presenta para España como una oportunidad para reducir trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de la actividad en determinados sectores, contribuyendo por lo tanto a la mejora de la regulación. De la mejora del marco regulatorio se derivarán ganancias de eficiencia, productividad y empleo de los sectores implicados, además de un incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos, consecuencia del fomento de la competencia efectiva en el futuro mercado interior único de servicios.

Ahora bien, hay que tener muy presente que el resto de Estados miembros también está abordando un proceso similar de reforma del sector servicios por lo que el **enfoque que se plantee debe ser ambicioso para alcanzar ganancias de competitividad** en relación con los demás Estados miembros. Es decir, debemos procurar un marco de aplicación lo más amplio posible y aprovechar el período de transposición para mejorar nuestra normativa en el sector servicios, reduciendo efectivamente las barreras actualmente existentes y proporcionando un marco jurídico estable y predecible para los agentes económicos que contribuya a la dinamización del sector.

Adicionalmente, las implicaciones de la entrada en vigor de la Directiva de Servicios van más allá de los cambios normativos que, en general, entrañan otras transposiciones y abarcan todo un **programa de trabajo relativo a procedimientos** que los Estados miembros deben tener listos al finalizar el

⁵ Argumentos apuntados por el antiguo Tribunal de Defensa de la Competencia en sus informes: "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios" de 1993 y "La Competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas" de 1995.

período de transposición: desarrollo de un programa de simplificación administrativa que incluye la introducción de **procedimientos electrónicos** y el establecimiento del sistema de **ventanilla única** para los prestadores de servicios, **evaluación de la normativa** afectada por la Directiva, tanto estatal como de CCAA o de municipios e instauración de un sistema electrónico de **cooperación administrativa entre Estados Miembros**.

V. EL PROGRAMA DE TRABAJO EN ESPAÑA

En España, el proceso de transposición de la Directiva y de la reforma del sector servicios se enmarca en un amplio **Programa de Trabajo** que fue aprobado en julio de 2007 por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y comunicado a las Comunidades Autónomas y la FEMP, a las que se invitó a participar.

En dicho Programa de Trabajo, que fue elaborado por un grupo interministerial de alto nivel en el que participaron todos los ministerios, quedaron recogidos, además de las principales líneas de actuación, los **tres principios** o pilares que deben orientar todo el proceso y que, de hecho, recogen algunos de los retos y oportunidades más importantes que plantea la Directiva.

Por lo que se refiere a las **líneas de actuación**, éstas quedaron estructuradas en tres apartados principales:

- Incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho interno.
- Puesta en marcha de la ventanilla única
- Participación en el sistema de cooperación administrativa entre Estados miembros.

V.1 PRINCIPIOS ORIENTADORES DEL PROGRAMA DE TRABAJO

Los tres principios que deben inspirar todo el proceso de transposición son:

- Aplicar un **enfoque ambicioso** para alcanzar ganancias de competitividad en relación con los otros Estados miembros, aprovechando al máximo la fuerza y el impulso reformador que contiene la Directiva de Servicios lo que permitirá maximizar los efectos económicos destacados en el anterior apartado.

Este enfoque se concreta, como se verá más adelante, por un lado, en el *Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de Servicios*, que propone una aplicación de los principios de la Directiva con menos restricciones; por otro lado, en un proceso de validación exigente en cuanto a la adaptación sectorial de la normativa a la Directiva y, finalmente en una ventanilla única potente y con el máximo alcance.

- La **responsabilidad en las tareas de transposición corresponde a cada administración en el ámbito de sus competencias**. En efecto, el ejercicio de incorporación al derecho interno de las disposiciones de la Directiva debe tener en cuenta el reparto de competencias en nuestro país. Por tanto, compete a cada Administración garantizar una completa y rigurosa transposición de la Directiva de Servicios en el ámbito de sus competencias.
- Debe existir una **estrecha colaboración entre las Administraciones implicadas**. Esto resulta esencial teniendo en cuenta el marcado carácter horizontal (abarca competencias de todos los ministerios) y vertical (afecta a los tres niveles de la administración: estatal, autonómico y local) de la Directiva de Servicios. Tal colaboración se ha venido instrumentando por medio del Grupo de Trabajo interministerial para la Transposición de la Directiva de Servicios, en el que participan todos los ministerios, así como a través del establecimiento de una red de interlocutores únicos ministeriales, de CCAA y de la FEMP- así como sectorialmente.

V.2 EL PROGRAMA DE TRABAJO PARA LA TRANSPOSICIÓN Y LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL.

Para asegurar la **participación y colaboración de todas las administraciones** en este ambicioso Programa de Trabajo se ha puesto en marcha un importante mecanismo de coordinación institucional compuesto de diversas figuras (497 agentes involucrados directamente en la evaluación de la normativa) a nivel ministerial, autonómico y local con responsabilidades bien definidas en la transposición de la Directiva: **interlocutores únicos de ministerios**, que forman parte del Grupo de Trabajo interministerial para la transposición de la Directiva de Servicios (GTDS), cuya función es impulsar la puesta en práctica y el cumplimiento de la Directiva en su área correspondiente y participar en las reuniones sectoriales que se convoquen para sus áreas.

Por último, se están llevando a cabo **acciones de comunicación** a través de la página Web del Ministerio de Economía y Hacienda, completadas con otras acciones de comunicación y formación en Ministerios y Comunidades Autónomas.

V.3 INCORPORACIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS AL DERECHO INTERNO

El **enfoque** que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos adoptó en julio de 2007 en relación con los aspectos jurídicos de la transposición de la Directiva de Servicios **es doble**:

- Adaptaciones normativas sectoriales, que incluyen tanto la aprobación de medidas específicas como la modificación de disposiciones vigentes
- La adopción de una ley horizontal de transposición.

Es importante subrayar que la transposición normativa es un proceso complejo que incluirá un ejercicio bastante novedoso de evaluación de la normativa existente en numerosos sectores de actividad y, en su caso, su posterior modificación o supresión para adaptarla a los principios y criterios de la Directiva. Lógicamente estas **adaptaciones sectoriales** son necesarias para asegurar, al final del proceso, un marco normativo claro y simplificado en los principales sectores afectados por la Directiva de Servicios.

Ahora bien, esta forma de proceder difícilmente agotaría las modificaciones jurídicas necesarias para dar por transpuesta la Directiva. Así, para asegurar la existencia de un marco normativo claro y transparente que dé cumplimiento a las necesidades futuras, el esquema sectorial debe completarse con la elaboración de una **Ley horizontal**, que incorpore los principios generales de la Directiva y aporte un marco jurídico de referencia más allá del plazo de transposición.

V.3.1. ¿Por qué una Ley horizontal de transposición?

La alternativa a una ley horizontal de transposición con objeto de lograr objetivos similares, hubiera podido consistir en recurrir únicamente a modificaciones sectoriales. Sin embargo, existen una serie de **razones adicionales** que aconsejan complementar dicha vía con una Ley de carácter horizontal que transponga los elementos esenciales de la Directiva de Servicios a nuestro ordenamiento jurídico:

- En primer lugar, la Directiva contiene una serie de principios que deben guiar la regulación de las actividades de servicios, no sólo en el momento de su entrada en vigor, sino también en lo sucesivo, en las propuestas regulatorias que puedan impulsarse a partir de ese momento. En este sentido, **establece criterios de actuación para las Administraciones Públicas** cuando se enfrentan a la tarea de diseñar una **nueva regulación**. Este carácter aconseja recoger los principios de la Directiva en una norma de referencia, que con las adaptaciones convenientes, sirva a ese propósito.
- En segundo lugar, la Directiva dicta reglas de actuación con vocación de permanencia para la **coordinación de las distintas Administraciones** y autoridades competentes y, de nuevo, aplicables a situaciones muy diversas. Parece razonable contener estas reglas en un marco general.
- En tercer lugar, el propio **contenido horizontal de la Directiva**, que extiende sus efectos a todos aquellos ámbitos del sector servicios que no están expresamente excluidos hace aconsejable contar con un instrumento de transposición también horizontal que “replique” este carácter y dé el alcance deseado a sus principios.
- En cuarto lugar, la adopción de una legislación horizontal puede resultar especialmente necesaria como **salvaguarda contra las disposiciones** en áreas específicas **que pudieran escapar a la evaluación** de la normativa

que se está desarrollando actualmente, así como para garantizar que queden cubiertas las actividades de servicios que se regulen en el futuro.

- Por último, la adopción de una Ley horizontal de transposición dota de mayor visibilidad y efectividad a las disposiciones de la Directiva de Servicios. En este sentido, la nueva Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios **facilita la derogación o modificación de normas contrarias a la Directiva, al disponerse de un instrumento jurídico interno**. En el caso de que una norma (que no sea una Ley estatal) sea incompatible con el contenido de la Directiva, la nueva Ley permitirá invalidarla directamente. Por el contrario, en caso de disponer sólo del marco establecido por la Directiva de Servicios, el trámite de anulación o modificación de otra norma interna sería a través de petición a la Comisión Europea y denuncia ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Todo ello resultaría más lento y complejo y supondría mayor incertidumbre y mayores costes de litigiosidad

En consecuencia, la adopción de una **Ley horizontal** de transposición se presenta como el **instrumento adecuado para alcanzar los objetivos** perseguidos: suprimir las barreras que restringen injustificadamente el acceso y ejercicio de actividades de servicios, consolidar un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsar la modernización de las Administraciones Públicas para que se centren en las necesidades de empresas y consumidores, así como garantizar una mejor protección de los derechos de los usuarios de los servicios.

V.3.2. Contenido del Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

A continuación se resume el contenido del Anteproyecto de **Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios** aprobado en el Consejo de Ministros del día 17 de octubre del 2008.

El Anteproyecto de Ley reproduce el **objeto** de la Directiva -“establecer las disposiciones necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios”- y su **ámbito de aplicación**.

Asimismo, sigue la estructura de la Directiva con capítulos dedicados a:

- **Libertad de establecimiento.** Incluye un principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización. Únicamente podrán mantenerse estos regímenes cuando no sean discriminatorios, sean necesarios y proporcionados. Además como criterio general, las autorizaciones se concederán por tiempo indefinido y tendrán efecto en todo el territorio español. Asimismo, incorpora elementos de transparencia, simplicidad y

objetividad a los procedimientos, prohíbe supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de determinados requisitos excesivamente restrictivos y somete a evaluación previa la utilización de otros requisitos que sólo pueden aplicarse excepcionalmente.

- **Libre prestación de servicios.** Incluye igualmente un principio general según el cual sólo podrá supeditarse el acceso de prestadores establecidos en otros EEMM a una actividad de servicios o su ejercicio temporal en territorio español al cumplimiento de requisitos cuando éstos no sean discriminatorios por razón de la nacionalidad; estén justificados por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente; y sean proporcionados.

Además, y dado que para asegurar la libre prestación de servicios, además de facilitar la libertad de los operadores para prestarlos, hay que garantizar a los destinatarios el ejercicio sin trabas de su libertad para recibirlos o acceder a ellos, el Anteproyecto de Ley suprime los obstáculos con que se encuentran los destinatarios que desean utilizar servicios prestados por prestadores establecidos en otros Estados Miembros.

- **Simplificación administrativa.** Además de asegurar el derecho de los prestadores de poder realizar, por medio de ventanilla única electrónica, todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios, obliga a las Administraciones Públicas a eliminar los procedimientos y trámites que no sean necesarios o sustituirlos por alternativas que resulten menos gravosas para los prestadores y a aceptar los documentos de otros Estados miembros de los que se desprenda que un requisito exigido está cumplido.
- **Política de calidad de los servicios.** Incluye las líneas de actuación en torno a las cuales las Administraciones Públicas fomentarán un alto nivel de calidad de los servicios así como las obligaciones de los prestadores, tanto respecto a la información que deben proveer como en materia de reclamaciones. Adicionalmente, para favorecer el acceso a la información a los destinatarios de los servicios, se suprimen las prohibiciones totales de realizar comunicaciones comerciales en el caso de las profesiones reguladas. Se mejora la calidad y la oferta de los servicios ofrecidos al eliminar las restricciones no justificadas en materia de actividades multidisciplinares, de modo que no se podrá obligar a los prestadores de servicios al ejercicio de una única actividad de forma exclusiva. Finalmente, se reduce a un mes el plazo máximo para dar respuesta a las reclamaciones presentadas.
- **Cooperación administrativa para el control efectivo de los prestadores.** Contiene obligaciones de cooperación entre autoridades competentes entre las que destaca que deberá facilitarse la consulta a

las autoridades competentes de otros Estados miembros de los registros en los que están inscritos prestadores de servicios. Con el fin de garantizar una supervisión eficaz y una protección adecuada de los destinatarios de los servicios, se incluye un mecanismo de alerta mediante el cual si las autoridades tienen conocimiento de actos o circunstancias de carácter grave relativos a una actividad o a un prestador de servicios que puedan ocasionar perjuicios graves, informarán inmediatamente a todos los Estados Miembros y a la Comisión Europea.

V.3.3. ¿En qué se concreta el carácter ambicioso del Anteproyecto de Ley?

A continuación, se destacan algunos de los aspectos en los que la regulación incluida en el Anteproyecto de Ley no reproduce lo dispuesto en la Directiva, sino que, **con objeto de maximizar los efectos económicos de la Directiva e impulsar una dinamización más profunda del sector servicios**, promueve o bien un ámbito de aplicación más ambicioso, o bien una aplicación de los principios fuerza de la Directiva con menos restricciones.

Los beneficios esperados de la entrada en vigor de este Anteproyecto de Ley, en términos de eficiencia, productividad y empleo, serán tanto mayores cuanto más amplio sea el ámbito de aplicación. Si bien el ámbito de aplicación del Anteproyecto de Ley no se ha modificado respecto del de la Directiva, por no considerar oportuno actualmente aplicar los capítulos relativos a libertad de establecimiento y libre prestación de servicios a los sectores excluidos, no por ello debe impedirse que dichos sectores puedan beneficiarse de la entrada en vigor de la ventanilla única. Por ello, el Anteproyecto de Ley propone un **ámbito de aplicación ampliado para el capítulo de simplificación administrativa**.

Con objeto de **reforzar el principio de Libertad de establecimiento**, el Anteproyecto de Ley limita en mayor medida algunas de las restricciones contempladas en la Directiva en materia de aplicación de silencio negativo, o limitación del número de autorizaciones o de utilización de los requisitos sujetos a evaluación, entre otros.

El Anteproyecto de Ley también suaviza a través de dos vías las limitaciones que al principio de **Libre prestación de servicios** contempla la Directiva con objeto de fomentar una aplicación efectiva de este principio fundamental. Así no contempla excepciones a la prohibición de determinados requisitos que restringirían enormemente la libre prestación de servicios, como la obligación de estar establecido en territorio español o la obligación de obtener una autorización concedida por autoridades españolas, y limita las excepciones a este principio a aquellos sectores o áreas concretos en los que se ha detectado que podrían surgir problemas para la aplicación del mismo.

También en materia de **simplificación administrativa**, el Anteproyecto de Ley contempla menos excepciones, para fomentar un ejercicio efectivo de simplificación que conduzca a una reducción de costes para los prestadores.

Por último, con objeto de asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley, cabe destacar tres novedades:

- por una parte, se incluye un **régimen de infracciones y sanciones** en caso de incumplimiento de las obligaciones de información de los prestadores de servicios que remite al previsto en la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarios, evitando así que se produzcan solapamientos con lo allí dispuesto sobre incumplimiento de obligaciones de información a los consumidores que pudieran dar lugar a una doble sanción administrativa.
- Se crea el **Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios** con el objetivo de coordinar las actuaciones que se lleven a cabo en las diferentes administraciones para la correcta transposición de la directiva y aplicación de la Ley.
- Por otra, con objeto de asegurar la consistencia entre esta Ley y sus normas de desarrollo, se ha añadido un apartado relativo a la **responsabilidad de la Administración Pública competente** en el caso de que el Reino de España fuera sancionado tras un procedimiento de infracción que tenga su origen en una norma que resulte contraria a la Directiva de Servicios.

V.3.4. Adaptaciones sectoriales: consolidación de los principios de buena regulación

El proceso de adaptaciones sectoriales se estructura en tres fases:

- identificación de la normativa potencialmente afectada por la Directiva de Servicios
- evaluación de su compatibilidad con la DS
- modificación de la normativa sectorial

FASE DE IDENTIFICACIÓN

El 17 de abril de 2008 se dio por **finalizada la fase de identificación** de la normativa potencialmente afectada por la DS. Cabe destacar que se aprovechó esta fase para identificar los procedimientos que ya se realizan electrónicamente, con vistas a instaurar la ventanilla única, identificar a las autoridades competentes que deberán estar presentes en el sistema de cooperación administrativa e identificar a todos los agentes de la AGE, CCAA y

Administración Local que deben estar presentes en el proceso de transposición.

Se han identificado **alrededor de 7.000 procedimientos y normativa potencialmente afectados por la DS** que se han clasificado en 22 áreas de actividad y que pasarán a ser evaluados. De ellos, menos del 10% corresponden a la Administración General del Estado. Desde el punto de vista de las normas estatales afectadas: 80 normas tienen rango de Ley y aproximadamente 370 son reales decretos.

FASE DE EVALUACIÓN

Es fundamental **aprovechar el ejercicio de evaluación** de la compatibilidad de la normativa con la DS **para realizar un análisis profundo de toda la normativa** sobre el acceso y ejercicio de las actividades de servicios que cuestione la existencia de la normativa actual, no se dirija a justificar lo existente y **contribuya a consolidar el principio de buena regulación**.

El Programa de Trabajo establecía que la fase de evaluación comenzara una vez estuvieran disponibles los cuestionarios de evaluación elaborados por la Comisión Europea y que se utilizarán como informe final de la transposición. Éstos cuestionarios están disponibles desde febrero de 2008, y deben rellenarse a través de un sistema electrónico en línea a través del **sistema *Interactive Policy Making* (IPM)**, homogéneo para todos los Estados miembros, lo que facilitará el sistema de evaluación mutua a partir de 2010. Además, se caracterizan por ser **informes de resultado sobre la normativa finalmente modificada**, por lo que no contribuyen a facilitar el ejercicio de evaluación.

Para facilitar una evaluación sectorial ordenada -que permita además la modificación de la normativa en tiempo y forma, así como cumplimentar, al final del período de transposición, los cuestionarios elaborados por la Comisión Europea que servirán de base para el ejercicio de evaluación mutua entre Estados miembros-, el Grupo de Trabajo para la Transposición de la DS ha aprobado una serie de **nuevas herramientas** que han sido puestas a disposición de todas las Administraciones:

- Un **cuestionario interno de evaluación** y un **manual práctico de evaluación** cuya función es facilitar el ejercicio de evaluación que todas las Administraciones deben llevar a cabo, así como proporcionar un formato homogéneo que contribuya a asegurar la necesaria consistencia y homogeneidad entre Administraciones y entre sectores.
- Una **aplicación informática on line** denominada Sistema de Identificación y Evaluación de la Normativa Afectada (**SIENA**), accesible a través de la página Web del MEH para todas las administraciones y que permite consultar y evaluar todos los casos identificados potencialmente afectados

por la DS, dotando así a todo el proceso de una gran transparencia interna que facilita la coherencia.

Dado que gran parte de la normativa identificada tiene carácter básico, el Grupo de Trabajo para la Transposición de la Directiva de Servicios consideró oportuno, en relación con el **calendario** fijado en el Programa de Transposición, adelantar la evaluación de las normas con rango de Ley de los ministerios. Siguiendo el mandato del Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de agosto de 2008, se presentará la CDGAE antes de finalizar el año una propuesta de modificación de la normativa estatal con rango de Ley. Las CCAA, por su parte, tendrán hasta enero de 2009 para cumplimentar los cuestionarios y en febrero de 2009 se presentarán a la CDGAE. Finalmente, entre octubre y diciembre de 2009 todas las administraciones competentes cumplimentarán los cuestionarios de la Comisión Europea.

V.3 IMPULSAR EL ESTABLECIMIENTO DE LA VENTANILLA ÚNICA

El establecimiento de la ventanilla única en los Estados miembros **es una de las piedras angulares de la Directiva de Servicios (DS)** y constituye una **obligación de resultado**. Su puesta en marcha antes del 28 de diciembre de 2009 requerirá importantes esfuerzos y preparativos por parte de cada Estado miembro y, al mismo tiempo, **se convertirá en uno de los elementos más visibles de la Directiva**.

La adopción de un sistema de ventanilla única, conforme a lo establecido en la Directiva de Servicios, supone que, en cada Estado miembro, los prestadores han de poder llevar a cabo por vía electrónica y a distancia todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios a través de un único punto (ventanilla única).

En el **Programa de Trabajo** para la transposición de la Directiva de Servicios, aprobado por la CDGAE en julio de 2007, estaban previstas una serie de actuaciones coordinadas por el MAP y el MITYC de cara a la puesta en marcha de la ventanilla única. Fundamentalmente, se consideraba que la Ley 11/2007⁶ ya incorporaba la base normativa necesaria para establecer el sistema de VU. Por otro lado, se proyectaba la unificación de la Red 060 (MAP) y los PAIT (MITYC) como punto de partida.

Con el fin de unificar criterios entre los principales ministerios implicados en relación con el diseño de la ventanilla única, se ha constituido un constituyó un **Grupo Técnico de Ventanilla Única** bajo la presidencia del Ministerio Administraciones Públicas, que es asistido por un Comité Asesor⁷. Este Grupo ha elaborado un documento de consenso que fue presentado a CCAA y

⁶ Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP).

⁷ En dicho Comité están representados el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio del Interior.

FEMP. Dicho documento diferencia dos sistemas que habría que poner en funcionamiento de manera coordinada:

- un **sistema de información**, que permita la recopilación ordenada y actualización continua de información respecto de los trámites y procedimientos de las tres Administraciones.
- Un **sistema integral de tramitación electrónica**, que permita realizar los trámites electrónicamente y actúe como distribuidor de éstos entre las autoridades competentes responsables de los mismos.

V.4 COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA

La Directiva de Servicios establece obligaciones de asistencia recíproca entre Estados miembros con objeto de garantizar la supervisión de los prestadores y de sus servicios.

Ello supone que cada país deberá responder a todas las solicitudes de información realizadas por cualquier Estado miembro y llevar a cabo comprobaciones e inspecciones en su territorio si lo solicita otro Estado miembro, siempre que dichas solicitudes estén debidamente motivadas.

A estos efectos, la Directiva prevé la creación de una **red europea de autoridades competentes** coordinadas por uno o más puntos de contacto designados por cada Estado miembro y el establecimiento de un sistema electrónico de intercambio de información por parte de la Comisión, en cooperación con los Estados miembros. Se trata de un sistema transcendental para aplicar una eficaz y rápida colaboración entre autoridades, y que no sólo afecta a la Directiva de Servicios, sino también a la Directiva de cualificaciones profesionales.

Esta red se materializa en el **sistema IMI** (*Internal Market Information system*) que constituye el soporte técnico que ayudará a desarrollar el sistema de cooperación administrativa en todas las áreas legislativas del Mercado Interior, **al permitir la comunicación directa y rápida entre autoridades competentes de diferentes Estados miembros**. La primera aplicación del IMI ha comenzado en apoyo a la aplicación de la Directiva sobre cualificaciones profesionales.

En noviembre de 2007, la CDGAE designó al **Ministerio de Administraciones Públicas como coordinador nacional del sistema de cooperación administrativa** entre los Estados miembros.

En los próximos meses será necesario que la CDGAE designe al Ministerio responsable del sistema de cooperación administrativa para la Directiva de Servicios.

VI. CONCLUSIONES

El sector servicios tiene en España un peso elevado y un fuerte dinamismo, tanto en términos de producción, como de empleo. Más allá de su peso relativo, el sector servicios tiene una **importancia estratégica en el conjunto de la economía**. Los efectos de la reforma del sector servicios no se limitarán a las actividades de servicios, por el contrario, incidirán en el conjunto del sistema económico.

Las regulaciones y requisitos no justificados, discriminatorios o desproporcionados generan efectos negativos, como la segmentación de mercados, el insuficiente aprovechamiento de las economías de escala y de alcance, la limitada presión competitiva y los reducidos incentivos a la eficiencia, que se reflejan en tensiones inflacionistas, erosión de la competitividad y, en definitiva, **un menor potencial de crecimiento y creación de empleo**.

Los análisis económicos disponibles apuntan a que **el anteproyecto**, junto con el resto de medidas previstas en el Programa de Trabajo de Transposición, **inducirá mejoras en la producción y el empleo y reducirá las tensiones inflacionistas**.

Los **agentes** más directamente **beneficiados** serán las **empresas**, especialmente las PYME, que verán reducidos sus costes y ampliadas sus posibilidades de mercado; los **consumidores y usuarios de servicios**, que accederán a una gama más amplia de servicios de mejor calidad y a menor precio; y las **Administraciones Públicas**, que cabe esperar que deban asumir algunos costes de ajuste, pero que, a medio plazo se beneficiarán de los recursos liberados por los procesos de simplificación administrativa y la utilización de medios telemáticos.