

CONVOCATORIA DE DATOS PARA UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO

TÍTULO DE LA INICIATIVA	Ley de Servicios de Construcción
DG PRINCIPAL (UNIDAD RESPONSABLE)	DG GROW E.5.
TIPO PROBABLE DE INICIATIVA	Legislativa (propuesta de Reglamento o de Directiva)
CALENDARIO ORIENTATIVO	Cuarto trimestre de 2026
INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA	Esta iniciativa es un seguimiento de la Estrategia para el Mercado Único COM(2025) 500 final .
<i>El presente documento tiene una finalidad meramente informativa. No predetermina la decisión final de la Comisión acerca de si se emprenderá esta iniciativa o acerca de su contenido definitivo. Todos los elementos de la iniciativa descritos en el presente documento, incluido el calendario, están sujetos a modificaciones.</i>	

Contexto político, definición del problema y control de subsidiariedad

Contexto político

La [Estrategia para el Mercado Único](#) [COM(2025) 500 final], adoptada el 21 de mayo de 2025, abogó por un nuevo enfoque estratégico sectorial para el mercado único de servicios, complementando el enfoque estratégico horizontal existente y dando una nueva dinámica, en particular para los sectores de servicios, que son los más importantes para la doble transición y podrían aportar el mayor valor añadido económico.

La [Comunicación titulada «El mercado único cumple treinta años»](#) [COM(2023) 162 final] destacó la construcción como uno de los ecosistemas industriales con un alto contenido de servicios que no han alcanzado su potencial de comercio transfronterizo. La iniciativa apoya los objetivos del [Plan Europeo de Vivienda Asequible](#) y de la [Estrategia Europea para la Construcción de Viviendas](#), entre los que se encuentran promover una oferta mayor y más rápida de viviendas asequibles, sostenibles y dignas en toda la Unión. También se conectará y completará con el próximo paquete de movilidad laboral justa, incluida la iniciativa de portabilidad de las competencias. El objetivo es maximizar el potencial del mercado único para los servicios de construcción e instalación y contribuir a aumentar la productividad del sector al tiempo que se moderniza el marco regulador. Los talleres sobre servicios de construcción con el grupo de expertos de la Directiva de servicios y las partes interesadas condujeron a la detección de una serie de obstáculos potenciales que dificultan la prestación de servicios transfronterizos de construcción e instalación.

Problema que la iniciativa se propone afrontar

El ecosistema de la construcción¹ representa alrededor del 12 % del valor añadido bruto de la UE. En los servicios de construcción, al igual que en otros sectores de servicios, las operaciones transfronterizas son limitadas. La integración comercial de los servicios del sector de la construcción se estimó en solo el 1 %, frente al 6 % en el caso de los servicios en general². Esto puede explicarse por una serie de factores que van desde la divergencia de las legislaciones nacionales en diversos ámbitos y el difícil acceso a la información hasta los problemas de acceso a la contratación pública en otro Estado miembro. Esto es especialmente grave en las regiones fronterizas, en las

¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Scenarios for a transition pathway for a resilient, green and more digital construction ecosystem» [«Supuestos para una vía de transición hacia un ecosistema de la construcción resiliente, más ecológico y más digital», documento en inglés] [DocsRoom, Comisión Europea](#), de 14 de diciembre de 2021: los servicios de construcción a efectos de la presente iniciativa se definen como en el mencionado documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

² ECSO, «Strengthening the Internal Market for Construction» [«Refuerzo del mercado interior de la construcción, informe analítico», documento en inglés], informe analítico, noviembre de 2018.

que las pymes del sector de la construcción se enfrentan a dificultades para explotar su mercado de proximidad a través de la frontera. La falta de integración agrava aún más la escasez de oferta de proveedores de servicios de construcción para la construcción de nuevas viviendas y la renovación, también en el ámbito de la construcción fuera del emplazamiento, el reacondicionamiento y la renovación de edificios residenciales y otras infraestructuras. Hasta la fecha, la Comisión ha recopilado, a partir varias consultas específicas con las partes interesadas, la siguiente lista provisional y no exhaustiva de problemas a los que se enfrenta el sector:

Primer problema: falta o limitación del reconocimiento mutuo de las autorizaciones, certificados y pruebas de competencia nacionales en ámbitos como la seguridad y la salud en el trabajo, la eficiencia energética y el medio ambiente.

Segundo problema: dificultades, en el caso de las empresas establecidas en otro Estado miembro, para acceder a las Tarjetas Profesionales de la Construcción nacionales³, utilizadas, por ejemplo, para supervisar el cumplimiento de la normativa en materia de salud y seguridad o para controlar el acceso a las obras de construcción, y falta de reconocimiento de las Tarjetas Profesionales de la Construcción del Estado miembro de origen.

Tercer problema: limitaciones a la movilidad profesional debido al elevado número de profesiones reguladas en el sector y a los retos relacionados con el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales para acceder a las profesiones reguladas (véanse el paquete de medidas de movilidad laboral justa previsto, la hoja de ruta para el empleo de calidad y la Ley de Empleo de Calidad, y la iniciativa de portabilidad de las competencias).

En las consultas específicas, las partes interesadas también destacaron otros retos para la prestación de servicios de construcción en todo el mercado interior. Estos se han señalado y abordado en otras iniciativas, no necesariamente específicas de los servicios de construcción. A continuación figuran algunos ejemplos:

- Disponibilidad limitada de seguros de responsabilidad⁴ para las empresas y profesionales de la construcción que cubran la prestación de servicios transfronterizos o en el Estado miembro de acogida y reconocimiento limitado de la cobertura de seguro del Estado miembro de origen en situaciones transfronterizas.
- Contribuciones a fondos paritarios⁵, lo que en algunos casos da lugar a una doble cotización en el Estado miembro de origen y en el Estado miembro de acogida en situaciones transfronterizas (por ejemplo, en el contexto del desplazamiento de trabajadores).
- La eliminación y el traslado transfronterizos complejos de residuos de construcción e instalación, incluida una clasificación incoherente de los materiales y diferentes límites de importación y un enfoque industrial limitado (véase el trabajo en curso sobre una propuesta de Ley de Economía Circular).
- Dificil acceso a la contratación pública para las empresas establecidas en otro Estado miembro (véase la revisión del marco de contratación pública).

La lista anterior de problemas detectados tampoco debe entenderse como una lista exhaustiva de problemas relacionados con la prestación transfronteriza de servicios de construcción e instalación.

Base para la actuación de la UE (base jurídica y control de subsidiariedad)

La base jurídica de la presente iniciativa es el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Esta iniciativa cumple el principio de necesidad y la prueba del valor añadido europeo de subsidiariedad y proporcionalidad.

Esta iniciativa es necesaria para resolver la fragmentación del mercado único de los servicios de construcción. Si no se toman medidas a escala de la UE, persistirán las divergencias actuales entre las normas nacionales y la falta de comercio transfronterizo en los servicios de construcción, especialmente en las regiones fronterizas.

³ [SIDE-CIC, «Mapping Report of Social ID Cards in the Construction Sector Across the European Economic Area & Executive Summary»](#) [«Informe de catalogación de las tarjetas de identificación social en el sector de la construcción en el Espacio Económico Europeo» y su resumen ejecutivo], FIEC, 2024, <https://www.fiec.eu/news/news-2024/mapping-report-social-id-cards-construction-sector-across-european-economic-area-executive-summary>.

⁴ Los requisitos en materia de seguros pueden cubrir, entre otros, la responsabilidad civil, los daños a los transeúntes, la realización de obras y la insolvencia.

⁵ Los fondos paritarios son creados, financiados y gestionados por los interlocutores sociales y pueden desempeñar un papel complementario a las estructuras gubernamentales existentes, principalmente en los ámbitos de la formación profesional, la salud y la seguridad, las pensiones sectoriales y los regímenes de vacaciones retribuidas.

Base jurídica
Artículo 114 del TFUE
Necesidad práctica de la actuación de la UE
Esta iniciativa se refiere a la libre circulación de los servicios de construcción en el mercado interior, en el que la UE tiene competencias compartidas con los Estados miembros. Las siguientes consideraciones de subsidiariedad justifican la actuación a escala de la UE: Los enfoques nacionales divergentes en cuanto a la regulación de los servicios de construcción crean barreras y obstaculizan el funcionamiento del mercado único. Por lo tanto, debe considerarse la adopción de medidas a escala de la UE que fomenten el comercio de servicios de construcción dentro de la Unión.
B. Objetivos y opciones de actuación
Objetivos El objetivo general de esta iniciativa es fomentar la libre circulación de los servicios de construcción e instalación en el mercado único. Este objetivo general podría perseguirse a través de los siguientes objetivos u otros medios: - Garantizar que las empresas, empresarios y profesionales autorizados/certificados/cualificados en su Estado miembro de origen puedan prestar servicios en otros Estados miembros sin dificultades. - Fomentar un entorno empresarial previsible y estable para las empresas y los empresarios. - Reducir la carga administrativa y los costes de cumplimiento para que las empresas accedan a otro Estado miembro y ejerzan su actividad en él. Opciones de actuación En caso de necesidad, la iniciativa podría combinar una o varias de las opciones que figuran a continuación. Primer problema: <i>Opción 1.1.</i> Escenario de referencia (<i>statu quo</i>): ninguna medida. <i>Opción 1.2.</i> Refuerzo de la aplicación y el cumplimiento de la Directiva de servicios, incluida la elaboración de orientaciones y recomendaciones para los Estados miembros. <i>Opción 1.3.</i> Reconocimiento mutuo de autorizaciones, certificados y pruebas de competencia nacionales <i>Opción 1.4.</i> Armonización de autorizaciones, certificados y pruebas de competencia nacionales Segundo problema: <i>Opción 2.1.</i> Escenario de referencia (<i>statu quo</i>): ninguna medida. <i>Opción 2.2.</i> Refuerzo de la aplicación y el cumplimiento de la Directiva de servicios, incluida la elaboración de orientaciones y recomendaciones para los Estados miembros. <i>Opción 2.3.</i> Reconocimiento mutuo de las Tarjetas Profesionales de la Construcción nacionales. <i>Opción 2.4.</i> Una Tarjeta Profesional de la Construcción a escala de la UE, cuyos detalles se establezcan en actos delegados o de ejecución posteriores Tercer problema: <i>Opción 3.1.</i> Escenario de referencia (<i>statu quo</i>): ninguna medida. <i>Opción 3.2.</i> Refuerzo de la aplicación y el cumplimiento de la Directiva de servicios, incluida la elaboración de orientaciones y recomendaciones para los Estados miembros. <i>Opción 3.3.</i> Desarrollo de normas europeas armonizadas en materia de competencia/formación/cualificación para el uso o la instalación de máquinas, equipos y productos plenamente armonizados con arreglo al Derecho de la UE. Mejorar el reconocimiento de las competencias. <i>Opción 3.4.</i> Armonización de los requisitos nacionales de acceso y ejercicio de las actividades de servicios de construcción.

C. Repercusiones probables

Repercusiones económicas: Reducir los obstáculos a la prestación transfronteriza de servicios de construcción e instalación y la carga normativa aumentaría la competencia transfronteriza.

Repercusiones sociales: Se espera que esta iniciativa contribuya a la respuesta europea a la crisis de la vivienda a escala de la UE, reduciendo la carga sobre la oferta y aumentando la productividad de los servicios de construcción, contribuyendo así a aumentar la oferta de vivienda.

Repercusiones medioambientales: Un aumento de la oferta de servicios de construcción puede contribuir a la construcción de viviendas con bajas emisiones de carbono durante toda su vida útil, eficientes desde el punto de vista energético y abastecidas con energías renovables, así como a la mejora de la eficiencia energética de las viviendas existentes.

Repercusiones en los derechos fundamentales y la igualdad: No aplicable.

Repercusiones en relación con la simplificación y la carga administrativa: La iniciativa tendrá por objeto simplificar y modernizar los procedimientos administrativos y los procesos de certificación existentes, como las autorizaciones nacionales y el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, y mejorar el reconocimiento mutuo.

D. Instrumentos de mejora de la legislación

Evaluación de impacto

Se elaborará una evaluación de impacto en consonancia con los principios de mejora de la legislación para apoyar la preparación de esta iniciativa y orientar la decisión de la Comisión. El análisis se basará, entre otras cosas, en estudios pertinentes de la Comisión, consultas con las partes interesadas y un estudio encargado para la preparación de la evaluación de impacto. Se prestará especial atención al caso específico de las regiones fronterizas en las que las barreras a la prestación transfronteriza de servicios de construcción son más visibles.

Estrategia de consulta

La consulta pretende recabar opiniones y comentarios de las partes interesadas para orientar el desarrollo de la iniciativa y garantizar que aborde sus objetivos y retos con eficacia. Además de esta convocatoria de datos, disponible en las veinticuatro lenguas oficiales de la UE, se pondrá en marcha una consulta pública en el portal «Díganos lo que piensa» de la Comisión durante un mínimo de doce semanas. El cuestionario de la consulta pública también estará disponible en las veinticuatro lenguas oficiales de la UE, y las respuestas podrán enviarse en cualquiera de ellas.

Además, se pondrán en marcha consultas específicas para recabar la opinión de categorías específicas de partes interesadas [como las empresas de construcción, los promotores de proyectos, las empresas artesanales, los arquitectos, los ingenieros, los proveedores de viviendas sociales y asequibles, los proveedores transfronterizos de eliminación y traslado de residuos, las compañías de seguros, las agencias responsables de asociaciones público-privadas (por ejemplo, las empresas públicas locales), los interlocutores sociales, las cámaras pertinentes, los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes de las regiones fronterizas] sobre cuestiones específicas relacionadas con la política de construcción. Las consultas específicas podrían adoptar la forma de encuestas, entrevistas o talleres destinados a las partes interesadas. Se recabarán aportaciones adicionales a través de reuniones con grupos pertinentes, como el grupo de expertos sobre la Directiva de servicios.

Se publicará un informe de síntesis fáctico ocho semanas después del cierre de la consulta pública. Se adjuntará a la evaluación de impacto un informe de síntesis que resuma los resultados de todas las actividades de consulta.

¿Por qué se realiza la consulta?

El objetivo de la presente convocatoria de datos es recopilar información sobre los problemas, las posibles medidas y las repercusiones previstas, así como puntos de vista e ideas que puedan ayudar a la Comisión en la preparación de esta iniciativa, incluidas posibles propuestas legislativas o no legislativas.

Público destinatario

Se anima a participar en esta consulta a todos los ciudadanos y organizaciones. Se solicitan especialmente contribuciones de las autoridades de los Estados miembros a escala nacional, regional y local, las empresas de construcción, incluidas las pequeñas y medianas empresas, los promotores de proyectos, las empresas

artesanales, los arquitectos, los ingenieros, los interlocutores sociales y las organizaciones de consumidores, las partes interesadas de las regiones fronterizas, a saber, las cámaras de comercio situadas a lo largo de las fronteras de la UE, las eurorregiones, las agrupaciones europeas de cooperación territorial y otras organizaciones internacionales que desempeñan un papel activo en la cooperación transfronteriza.