



Observatorio del sector europeo de la construcción

Fortaleciendo el mercado interior de la construcción

Informe analítico

Enero 2019

Resumen ejecutivo

El Mercado Interior de la Unión Europea (UE) garantiza la libre circulación de bienes, servicios, capital y trabajo en toda la Unión y permite a los ciudadanos vivir, trabajar, estudiar y hacer negocios libremente en todo el territorio de la UE. Un conjunto sustancial de normas y políticas está destinado a asegurar que los obstáculos a esta libertad de movimiento son eliminados e impedidos.

En 2015, la Comisión Europea adoptó la Estrategia del Mercado Único, que busca liberar todo el potencial del mercado interior mediante la simplificación de la normativa, la eliminación de la carga administrativa y el apoyo al crecimiento de las PYME y las empresas de nueva creación en los Estados Miembros. Esta estrategia abarca una amplia gama de sectores, incluido el de la construcción. Paralelamente, el Plan de Acción de Construcción para 2020 enumera acciones prácticas para implementar la Estrategia Europa 2020 e incluye elementos de la Estrategia de Mercado Único.

Este informe analítico proporciona información sobre el **Objetivo temático 4 “Fortaleciendo el mercado interior de la construcción”** del Plan de Acción de Construcción para 2020 y ofrece una visión general de las principales características del mercado interior de la UE con respecto a bienes y servicios. El informe presenta los principales impulsores y obstáculos para el desarrollo del mercado interior en el ámbito de la construcción, evaluando por separado los aspectos normativos y de otra clase; muestra las principales respuestas políticas adoptadas por los Estados miembros y destaca las mejores prácticas y las lecciones aprendidas a partir de las distintas medidas que se han tomado para apoyar al sector de la construcción en el Mercado único.

1. Características del mercado interno

Cuadro de indicadores del Mercado Interno

[El Cuadro de indicadores del Mercado Interno](#) tiene como objetivo proporcionar un resumen del progreso de los Estados miembros hacia un Mercado único plenamente integrado. Dicho cuadro resume los indicadores clave de los esfuerzos normativos y políticos, tanto a nivel nacional como de la UE, para desarrollar el Mercado Interior de bienes y servicios.

Según el cuadro de indicadores, los indicadores de **apertura a las importaciones e integración comercial** a nivel nacional son de particular relevancia para la industria de la construcción. El comercio de bienes y servicios entre los Estados miembros de la UE representa más de dos tercios del total nacional y la apertura a las importaciones (tanto dentro como fuera de la UE) es una medida clave para la integración en las cadenas de valor, tanto europeas como internacionales, así como para la competitividad. **Estonia, Polonia y Croacia** registran el mayor grado de apertura e integración con el resto de la UE, en relación con el tamaño de sus economías.



Porcentaje del comercio de bienes y servicios entre los **Estados miembros de la UE** del total nacional

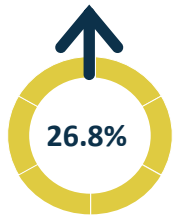
En lo que se refiere a la **contratación pública**, la Directiva de Contratación Pública de la UE ha sido incorporada a la legislación nacional por 26 países de la UE. Sin embargo, los Estados miembros del Sur y el Este de Europa están siguen por debajo del nivel medio de la UE en este ámbito, debido a un ritmo de toma de decisiones más lento o por la menor transparencia de los procedimientos de contratación en comparación con los Estados miembros del Norte y el Oeste de la UE. Respecto a las **cualificaciones profesionales**, existen diferencias significativas en los procedimientos para su reconocimiento, principalmente relacionado con el tamaño del país y el atractivo de este para una profesión específica.

En 2016, **Austria, Estonia, Polonia, Rumanía y Grecia** mostraron los mejores resultados respecto al reconocimiento de las cualificaciones profesionales en todos los países de la UE.

Mercado interior de productos y servicios del sector de la construcción

El comercio interno de servicios de construcción está creciendo en toda la UE. La exportación total anual de **productos de construcción** en la UE ha aumentado un 26,8%, de 37.900 millones de euros en 2010 a 48.000 millones de euros en 2016. El mayor crecimiento de las exportaciones se registró en los grupos de productos “Otros artículos de hormigón, yeso y cemento” y “Productos de hormigón para construcción” (un 50,7% y 49,4% de crecimiento, respectivamente), mientras que se encontró una disminución en las exportaciones de “Hormigón preparado” y “Piedra cortada, perfilada y acabada” (una disminución del 22,1% y 8,1%, respectivamente).

En 2016, **Alemania, Polonia y Bélgica** fueron los tres principales exportadores de productos de construcción en Europa.



Incremento de la exportación anual total de **productos de construcción** en la UE entre 2010 y 2016

El valor de la importación y exportación de **servicios de construcción** en toda la UE en 2016 fue inferior al de los productos de construcción, como consecuencia de una integración muy baja del mercado de servicios de construcción en la UE (1%). **Dinamarca, Bélgica y Alemania** estuvieron entre los mayores exportadores e importadores de servicios de construcción en 2016, mientras que **Bulgaria, Polonia y Lituania** registraron las mayores tasas de crecimiento de las exportaciones de servicios de construcción en el mismo año.

La **integración comercial en la UE** es considerablemente menor para los servicios que para los bienes (6% frente al 22%) y es particularmente baja para los **servicios del sector de la construcción (solo el 1%)**

El mercado de servicios de construcción en la UE está diversificado y no está integrado.



2. Impulsores del mercado interno de bienes y servicios

Como parte de la Estrategia Europa 2020, cuyo objetivo es un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, la estandarización desempeña un papel importante en el apoyo a una mejor competencia en el mercado interior, fomentando el crecimiento económico y el empleo.

Eurocodes y el Reglamento de Productos de Construcción han demostrado ser herramientas efectivas para fortalecer el mercado interno de bienes de construcción. Rigen el mercado interior de bienes de construcción y establecen condiciones y estándares armonizados para la comercialización de estos productos.

El mercado interno de servicios está regulado por la **Directiva de Servicios (2006/123/CE)** que promueve la transparencia y facilita la provisión y el uso de servicios para empresas y consumidores en el Mercado Único. La **Directiva de Cualificaciones Profesionales (2005/36/CE)** aborda el reconocimiento de las cualificaciones de las profesiones reguladas dentro de la UE, para eliminar los obstáculos a la libre circulación de profesionales debido a que los requisitos de cualificación difieren de un país a otro.

La **Directiva de Contratación Pública de la UE** también tiene por objetivo fomentar la libre circulación de bienes y servicios en el mercado interior, a través de la armonización de las normas para los contratos públicos entre los Estados Miembros.

Finalmente, la **ampliación de la UE** con una serie de nuevos Estados miembros en Europa Central y Oriental, que ha dado lugar a una mayor movilidad laboral y a la aceleración de la actividad económica en el sector de la construcción, así como la **adopción del euro como moneda en todos los Estados miembros de la UE**, se perciben como impulsores no normativos que son fundamentales para el desarrollo del mercado interno de bienes y servicios.

3. Obstáculos al mercado interior

Los obstáculos que dificultan el fortalecimiento del mercado interior de bienes y servicios de construcción están relacionados con una **alineación normativa incompleta** entre los Estados miembros y con las **características inherentes del sector**: barreras lingüísticas, distancias de transporte, costes de las transacciones transfronterizas y preferencias nacionales y locales.

La cercanía y el compartir un lenguaje común desempeñan papeles importantes para el comercio de servicios de construcción. Para la contratación transfronteriza en la UE, el uso de un lenguaje común para obras y servicios de construcción aumenta la probabilidad de adjudicarse un contrato en aproximadamente un 600% y un 200%, respectivamente, mientras que para los bienes la cifra es solo del 60%. Otros obstáculos para un buen funcionamiento del mercado interior son las **prácticas anticompetitivas**, como el favoritismo, la falta de transparencia en la contratación pública, los licitadores únicos y el soborno.

En el plano nacional, existen varios **obstáculos para el mercado interior**. Estos obstáculos se relacionan con la **correcta aplicación de las normas y la implementación de los procedimientos de contratación pública**, que son de particular relevancia para el sector de la construcción y dificultan el acceso de los operadores no nacionales a los contratos públicos.

4. Iniciativas políticas

Los Estados miembros han introducido una serie de **instrumentos políticos e iniciativas**, cuyo fin es fomentar el desarrollo del mercado único de la UE para los servicios y productos de construcción. Estas políticas van desde planes de acción nacionales para mejorar el entorno regulatorio, hasta iniciativas de estandarización, reconocimiento de capacitaciones y lucha contra el fraude y la corrupción.

En el conjunto de la UE, se pueden observar las siguientes tendencias fundamentales:

1. Las nuevas iniciativas políticas de los Estados miembros se centran en **mejorar los procedimientos de contratación pública, reducir los riesgos de corrupción y fomentar el reconocimiento mutuo de las capacidades profesionales**.

Bulgaria, por ejemplo, ha introducido una nueva **Ley de contratación pública** que entró en vigor en abril de 2016, al transponer las Directivas de contratación pública de la UE. Su objetivo es aumentar la transparencia y la previsibilidad del proceso de adjudicación de contratos, simplificar los procedimientos administrativos y reducir la carga normativa sobre las PYME, incluidas las del sector de la construcción. Además, se está introduciendo a escala nacional una



plataforma única y centralizada para la contratación electrónica, que debería mejorar el acceso a la información y simplificar y acortar los procedimientos. Asimismo, el gobierno búlgaro está implementando una estrategia para el desarrollo de la gobernanza electrónica, con el fin de mejorar el acceso a los servicios administrativos públicos.

2. Algunos Estados miembros están **modificando las normativas existentes** para reducir la carga administrativa sobre las empresas de construcción y simplificar el acceso a los permisos de construcción. Respecto a las herramientas, los Países Bajos son uno de los pocos Estados Miembros, junto con Finlandia y el Reino Unido, que ofrecen un sistema nacional centralizado "online" para la presentación de solicitudes de permisos de construcción, permitiendo así su manejo electrónico completo y minimizando, por tanto la carga administrativa relacionada con el proceso.
3. Las **iniciativas de estandarización** innovadoras en los Estados miembros son relativamente limitadas. El gobierno rumano promueve, dentro de su **Instituto de Investigación de Equipamientos y Tecnologías de la Construcción** (Institutul de Cercetări pentru Echipamente și Tehnologii în Construcții - ICECON), la evaluación y verificación de resultados en el campo de los productos de construcción, así como el desarrollo de nuevos estándares en línea con los esfuerzos de armonización de la UE.
4. Algunos Estados miembros han introducido Estrategias y Planes de acción a nivel nacional para **simplificar la normativa y reducir la carga administrativa**, incluyendo medidas específicas para el sector de la construcción. En Estonia, el proyecto **Cero Burocracia** se lleva a cabo gracias a la cooperación entre el Ministerio de Administración Pública y el Ministerio de Finanzas en un esfuerzo por reducir la burocracia en varias áreas, incluido el sector de la construcción. Para facilitar el acceso al mercado y lograr que el entorno operativo del negocio sea más fácil y menos costoso para las empresas, todas las actividades resultantes de los requisitos específicos en el sector se están analizando, y se está desarrollando una metodología para evaluar sus implicaciones financieras. El proyecto busca acelerar el procedimiento de autorización de permisos de construcción mediante la introducción de soluciones electrónicas que permitan a las partes interesadas realizar un seguimiento de su solicitud en tiempo real.

Para reducir los riesgos de fraude y corrupción, la Comisión Europea propone medidas para la contratación pública con fondos de la UE a través de su iniciativa **"Pactos de Integridad: mecanismos de control civil para proteger los fondos de la UE"**. El enfoque del pacto, basado en el control de la sociedad civil, ya se implementa en el sector de la construcción en varios países. Por ejemplo, se han utilizado pactos para las "Obras en la línea de ferrocarril n.º 1 en el tramo Częstochowa – Zawiercie" en **Polonia**, la "Construcción de la autopista M6 entre Bóly-Ivándárda y la frontera del país" en **Hungría** y la "Renovación energética de hospitales" en **Eslovenia**. Se espera que el enfoque del Pacto de Integridad aumente la transparencia y la confianza en las autoridades públicas, reduzca la mala gestión y el fraude, contribuya a mejorar la reputación de las autoridades contratantes y permita ahorrar en los costes debido al fortalecimiento de la competencia.

5. Conclusiones

Los esfuerzos futuros deben centrarse en **herramientas y plataformas digitales para procedimientos administrativos en el sector de la construcción, soluciones de contratación electrónica, medidas anticorrupción y un mayor apoyo para reforzar las medidas de reconocimiento de cualificaciones.**

Con el fin de aprovechar al máximo las oportunidades generadas por los impulsores citados anteriormente, se deben considerar en el futuro las siguientes observaciones:

- Se necesita un mayor énfasis en las herramientas y plataformas electrónicas para la finalización de procedimientos administrativos en el sector de la construcción.
- Es necesario prestar mayor atención a las soluciones de contratación electrónica, mejorar el acceso a la información para los licitadores no nacionales, mejorar la transparencia del proceso de adquisición y reducir los costes ligados a la participación en los procedimientos de contratación pública.

- Se requieren más esfuerzos para introducir e implementar medidas anticorrupción, con el objetivo de hacer frente a la presencia persistente de esta, especialmente en la adjudicación de contratos públicos para obras de construcción.
- El apoyo adicional para reforzar las medidas de reconocimiento de calificaciones profesionales será una herramienta importante en cuanto a facilitar la movilidad de los profesionales en el sector de la construcción y los sectores relacionados, y para abordar las necesidades de mano de obra cualificada constatadas en varios países.