

UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA EL MERCADO ÚNICO

***AL SERVICIO DE
LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD DE EUROPA***

**Informe al
Presidente de la Comisión Europea**

José Manuel Barroso

por

Mario Monti

9 de mayo de 2010

«Tous ceux qui ont essayé de régler les problèmes économiques que posait le traité de Rome en oubliant le côté politique de la chose sont allés à un échec et aussi longtemps qu'on examinera [ces] problèmes uniquement sur le plan économique et sans penser à la politique, je le crains, nous irons à des échecs répétés.»

«Todos los que han intentado solucionar los problemas económicos que planteaba el Tratado de Roma, olvidando la dimensión política, han fracasado. Mientras se sigan abordando estos problemas exclusivamente desde una perspectiva económica, desatendiendo el aspecto político, temo que nos enfrentaremos a fracasos repetidos.»

Paul Henri Spaak
Discurso en la Cámara de Representantes
14 de junio de 1961

«Europa se encuentra en una encrucijada. O seguimos adelante, con resolución y determinación, o volvemos a la mediocridad. Ahora podemos decidir completar la integración de las economías de Europa, o bien, a falta de voluntad política para afrontar los inmensos problemas que conlleva, limitarnos a permitir que Europa se desarrolle en no más que una zona de libre comercio.»

Comisión Europea
Realización del mercado interior
Libro Blanco para el Consejo Europeo
(Milán, 28-29 de junio de 1985)

«Lo que necesitamos es una fuerza que sólo podemos encontrar juntos. [...] Debemos obtener el pleno beneficio de un gran mercado único»

Margaret Thatcher
1986

Carta de misión del Presidente de la Comisión Europea

José Manuel Barroso
President of the European Commission

Bruselas, 20 de octubre de 2009

Pres(2009)D/2250

Estimado profesor:

El Mercado Único ha sido, y sigue siendo, la piedra angular de la integración europea y del crecimiento sostenible. Pero este gran proyecto europeo requiere una determinación política renovada para poder realizar todo su potencial. Como he indicado en mis directrices políticas, la Comisión se propone liderar este proceso, comprometiendo plenamente a los Estados miembros, al Parlamento Europeo y a todos los interesados.

A medida que nos acercamos al vigésimo aniversario de la simbólica fecha de 1992 que sentó las bases para el Mercado Único de hoy, la UE se enfrenta a tres desafíos urgentes:

- La reciente crisis ha puesto de manifiesto que sigue existiendo una gran tentación, particularmente en tiempos difíciles, de anular el Mercado Único y buscar refugio en forma de nacionalismo económico. La Comisión ha sido, y continuará siendo, firme defensora del Mercado Único utilizando plenamente sus poderes de ejecución, particularmente en los ámbitos del mercado interior y de la política de la competencia, incluido el control de las ayudas estatales. Pero es preciso sensibilizar tanto a la opinión pública como a los círculos políticos respecto de las dramáticas consecuencias que tendría el socavar el Mercado Único. Se erosionaría la base de la integración económica y el crecimiento y el empleo en la UE en un momento en el que la aparición de nuevos poderes globales y de serios retos medioambientales hacen más necesaria que nunca una UE cohesiva, en interés de los ciudadanos europeos y de una gobernanza global efectiva.*
- Aún no se ha alcanzado la capacidad máxima del Mercado Único. En muchas áreas, el Mercado Único está lejos de estar plenamente realizado. Además, existen carencias que impiden que un mercado aún fragmentado actúe como motor potente para el crecimiento y proporcione plenos beneficios a los consumidores. La Comisión se propone adoptar un enfoque más sistemático e integrado, con vistas a lograr la plena realización del Mercado Único y a supervisarlos eficazmente.*

Profesor Mario Monti
Presidente
Università Commerciale L. Bocconi
Via Sarfatti 25
I-20103 Milano

- *La crisis ha provocado una cierta revisión crítica del funcionamiento de los mercados. También ha intensificado las preocupaciones sobre la dimensión social. El Tratado de Lisboa, que pronto entrará en vigor, explicita por primera vez, aunque el principio ya se estableció claramente en el preámbulo del Tratado de Roma, que «la Unión [...] obrará en pro de [...] una economía social de mercado altamente competitiva». Todo esto reclama una nueva perspectiva sobre cómo pueden reforzarse mutuamente el mercado y la dimensión social en una economía europea integrada.*

Con vistas a obtener aportaciones útiles y valiosas para una iniciativa de relanzamiento del Mercado Único como objetivo estratégico principal de la nueva Comisión, deseo confiarle la misión de elaborar un informe que contenga opciones y recomendaciones a este respecto. En caso de que acepte esta misión, la llevará a cabo bajo su responsabilidad exclusiva y me informará directamente a mí acerca de su progreso y conclusiones. Podrá contar con los conocimientos técnicos y el apoyo de la Comisión. Podrá consultar, en su caso, con el Parlamento Europeo, los Comisarios pertinentes, las autoridades competentes de los Estados miembros y otros interesados.

Le saluda atentamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line followed by a long, sweeping horizontal curve that ends in a small hook.

José Manuel BARROSO

ÍNDICE

CARTA DE MISIÓN DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN EUROPEA	3
RESUMEN	6
UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA EL MERCADO ÚNICO	6
CAPÍTULO 1. UN MERCADO EN BUSCA DE ESTRATEGIA	11
1.1. Convertir los «asuntos del pasado» en una prioridad política esencial	12
1.2. El mercado único como objetivo estratégico: 1985 y 2010.....	13
1.3. Escuchar a los ciudadanos europeos.....	17
1.4. Menos popular que nunca, más necesario que nunca	20
1.5. ¿Necesita realmente consenso el mercado único?.....	22
1.6. Identificación de las preocupaciones.....	23
1.7. Abordar las preocupaciones	31
1.8. Una nueva estrategia	32
CAPÍTULO 2.REFUERZO DEL MERCADO ÚNICO	37
2.1. Problemas, carencias y nuevas fronteras	38
2.2. Un mercado único para los ciudadanos, los consumidores y las PYME.....	39
2.3. Configurar el mercado único digital de Europa.....	45
2.4. El mercado único y el crecimiento verde: energía, cambio climático y medio ambiente	48
2.5. El mercado único de mercancías: sacar el máximo partido.....	52
2.6. El mercado único de servicios: motor de la economía europea.....	54
2.7. Los trabajadores en el mercado único: antiguos problemas y nuevos desafíos.....	57
2.8. El mercado único de capitales y servicios financieros	62
2.9. La infraestructura física del mercado único: afrontar el reto de la inversión	66
CAPÍTULO 3. ALCANZAR UN CONSENSO EN TORNO A UN MERCADO ÚNICO MÁS FUERTE	69
3.1 Un mercado único para una «economía social de mercado altamente competitiva»	70
3.2. Libertades económicas y derechos de los trabajadores después de las sentencias Viking y Laval.....	70
3.3. Los servicios sociales y el mercado único	75
3.4. Aprovechar la contratación pública en aras de los objetivos políticos de Europa	78
3.5. La dimensión fiscal del mercado único: trabajar unidos para salvaguardar la soberanía fiscal.....	81
3.6. Competitividad y cohesión: la dimensión regional del mercado único.....	86
3.7. El mercado único y la política industrial.....	88
3.8. Abierto, pero no inerte: la dimensión exterior del mercado único	91
CAPÍTULO 4. LOGRAR UN MERCADO ÚNICO FUERTE	95
4.1. Regular el mercado único, ma non troppo.....	96
4.2. Mejorar la aplicación	99
CAPÍTULO 5. UNA INICIATIVA POLÍTICAPARA CONSOLIDAR EL MERCADO ÚNICO (Y LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA)	108
5.1. Una nueva iniciativa política.....	109
5.2. Replantearse las instituciones de la UE en el mercado único	109
5.3. El lugar del mercado único en la definición de las políticas de la UE	111

RESUMEN

Una nueva estrategia para el mercado único

En sus «Directrices políticas para la nueva Comisión», el Presidente Barroso identificó el mercado único como objetivo estratégico clave para Europa, que debe perseguirse con determinación política renovada. Tomando como base el mandato recibido del Presidente Barroso, el presente informe examina los retos a que se enfrenta en la actualidad una iniciativa de relanzamiento del mercado único y esboza una estrategia global para que tal relanzamiento tenga éxito político y económico, y sea socialmente viable.

El informe resalta, en su capítulo 1, que el mercado único se encuentra en la actualidad en un momento crítico, pues se enfrenta a tres desafíos. El primer desafío deriva de la erosión del apoyo político y social a la integración del mercado en Europa. Muchos europeos – tanto ciudadanos como líderes políticos – miran el mercado único con sospecha, miedo, y a veces abierta hostilidad. Aquí intervienen dos tendencias, que se han reforzado mutuamente: una «fatiga de la integración», que erosiona el impulso para más Europa y para un mercado *único*; y, más recientemente, una «fatiga del mercado», con menor confianza en el papel del *mercado*. El mercado único es hoy menos popular que nunca, si bien Europa lo necesita más que nunca.

El segundo desafío se debe a la desigual atención política prestada al desarrollo de los diversos componentes de un mercado único efectivo y sostenible. Parte de las dificultades a que se ha enfrentado el mercado único estos últimos años se deben no sólo a la «fusión» incompleta de los mercados nacionales, sino también a las actividades inacabadas en otros dos frentes: la expansión a nuevos sectores para acompañar a una economía en rápida evolución y el esfuerzo para garantizar que el mercado único sea un espacio de libertad y oportunidad que funcione para todos: ciudadanos, consumidores y PYME.

Un tercer desafío procede de una sensación de satisfacción que cobró fuerza la pasada década, como si el mercado único estuviera realizado y pudiera aparcarse como prioridad política. Se consideró que el mercado único era un «asunto del pasado», que necesitaba un mantenimiento regular pero no una promoción activa. La retirada de la atención al mercado único se reforzó con la necesidad de concentrar la energía política de la UE en otros elementos problemáticos de la construcción europea: la unión monetaria, la ampliación y las reformas institucionales. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en enero de 2010, se han logrado las tres prioridades principales, y ya no hay razón alguna para

desviar la atención del mercado único. Por el contrario, el buen funcionamiento de la unión monetaria y de la ampliación reclama de nuevo atención para el mercado único.

Existe ahora una oportunidad para atraer de nuevo la atención política hacia el mercado único. El aprovechamiento de esta oportunidad requiere ser conscientes de que tanto las condiciones objetivas como subjetivas para una iniciativa política sobre el mercado único son mucho más complejas ahora que en el momento de la iniciativa de Jacques Delors en 1985.

El propio mercado único forma hoy parte de un contexto que ha cambiado radicalmente. A su vez, quienes deben protagonizar la iniciativa - los responsables políticos europeos y los interesados - son más diversos y presentan una gama más amplia de preferencias e intereses.

Tomando como base un proceso de consulta muy amplio, el informe dibuja un mapa de las expectativas y preocupaciones que rodean el mercado único. Identifica diversos problemas en el tiempo (antes de la crisis económica, durante la crisis, tras la crisis y a largo plazo), por motivos (problemas de los consumidores, de los ciudadanos, sociales, medioambientales y empresariales), y por Estados miembros. A este respecto, el informe describe los diversos enfoques respecto del mercado único que pueden observarse en cuatro grupos de Estados miembros: países continentales con economía social de mercado, países anglosajones, países de Europa Central y Oriental y países nórdicos.

La conciliación de estas posiciones generalizadas y diversas en una agenda para el relanzamiento del mercado único es tan necesaria como posible. Es necesaria porque la realización de un mercado único profundo y eficaz es un factor clave que determina el rendimiento macroeconómico global de la UE. Es particularmente crucial para la solidez del euro y para que la unión monetaria arroje los beneficios económicos prometidos. Y es posible, siempre que se haga una inversión política considerable y proactiva basada en una nueva estrategia bien definida.

Así pues, el informe propone una nueva estrategia para proteger el mercado único frente al riesgo del nacionalismo económico, para ampliarlo a nuevas áreas de crecimiento de Europa y para lograr un nivel de consenso adecuado en torno al mismo.

Esta nueva estrategia tiene que ser global. Es preciso integrar en un objetivo estratégico para el mercado único muchas políticas que tradicionalmente no se han considerado políticas para el mercado único. El enfoque global consta de tres amplios grupos de iniciativas:

1. Iniciativas destinadas a construir un mercado único *más fuerte*;
2. Iniciativas destinadas a crear *consenso* sobre un mercado único más fuerte;
3. Iniciativas destinadas a *lograr* un mercado único más fuerte.

Sin consenso, es poco probable que puedan adoptarse y ejecutarse las iniciativas destinadas a construir un mercado único más fuerte. Incluso si se ejecutaran, su continuidad en el tiempo y su capacidad para soportar circunstancias económicas o políticas adversas para la UE serían dudosas.

A su vez, un mercado único más fuerte, que busca abiertamente el consenso necesario para su construcción y excluye la opción de paliar el descontento suavizando su ejecución, necesita una mejor aplicación, ejecución y gobernanza.

En el capítulo 2 se presentan varias iniciativas para construir un mercado único más fuerte. Estas iniciativas aspiran a suprimir los problemas persistentes y a suprimir las lagunas y carencias que impiden la innovación y frenan el potencial de crecimiento en el mercado único. Estas iniciativas se agrupan por recomendaciones relativas a lo siguiente:

- garantizar el mejor funcionamiento del mercado único para los ciudadanos, los consumidores y las PYME;
- crear un mercado único digital;
- aprovechar el potencial del mercado único para apoyar el crecimiento ecológico y la transición de Europa a una economía con baja emisión de carbono y que utiliza sus recursos de forma eficaz;
- obtener todo el beneficio del mercado único de bienes;
- explotar al máximo el potencial del mercado único de servicios;
- garantizar la movilidad laboral geográfica en el mercado único;
- establecer la infraestructura «física» para el mercado único.

La puesta en marcha de nuevas iniciativas es clave para generar un nuevo ímpetu, pero puede no ser suficiente para crear el clima político necesario para una acción sostenible. El capítulo 3 presenta las iniciativas dirigidas a abordar los problemas detectados a través de la consulta y crear así un consenso sobre un

mercado único más fuerte. Estas iniciativas se configuran en el contexto de la referencia en el Tratado de Lisboa a «una economía social de mercado altamente competitiva». Estas iniciativas abordan en particular los siguientes problemas:

- la conciliación entre las libertades económicas en el mercado único y los derechos de los trabajadores, tras las sentencias Viking, Laval y otras del Tribunal de Justicia de la Unión Europea;
- el papel de los servicios sociales en el mercado único;
- la integración de los objetivos políticos de la UE en la política de contratación pública;
- cómo utilizar la coordinación fiscal para proteger la soberanía fiscal nacional a medida que se realiza la integración del mercado;
- el equilibrio entre competitividad y cohesión en el mercado único a través de las políticas de desarrollo regional;
- el potencial para una política industrial activa basada en unas políticas adecuadas de competencia y ayudas estatales;
- cómo garantizar que el mercado único permanezca abierto, pero no inerme, frente a los competidores a escala mundial.

En el capítulo 4, se formulan varias recomendaciones destinadas a reforzar las herramientas necesarias para lograr el relanzamiento del mercado único. Se debaten dos aspectos:

- garantizar una regulación ligera pero efectiva en el mercado único;
- reforzar la ejecución, estableciendo un sistema coherente en el que las medidas contra las infracciones, los mecanismos informales de resolución de conflictos y la ejecución privada conformen una red impermeable de soluciones frente al incumplimiento del Derecho de la UE.

La nueva estrategia que se acaba de esbozar debe considerarse como una «solución global», en la que los Estados miembros con distintas tradiciones culturales, problemas y preferencias políticas encuentren elementos con suficiente atractivo para justificar algunas concesiones, en relación con sus posiciones del pasado.

En particular, los Estados miembros con una tradición de economía social de mercado podrían estar más preparados para un nuevo compromiso consistente en adherirse plenamente a la competencia y el mercado único, con inclusión de un plan con plazos para establecer el mercado único en áreas donde aún no existe, si los Estados miembros de tradición anglosajona se muestran dispuestos a abordar algunas cuestiones sociales a través de medidas específicas, incluidas algunas formas de cooperación y coordinación fiscal, si bien no es necesario realizar una armonización fiscal como tal.

Los nuevos Estados miembros, que apoyan definitivamente un programa serio para reforzar el mercado único, incluso en las áreas de la infraestructura y la cohesión, podrían a su vez abrirse más respecto a las formas de coordinación fiscal.

El informe subraya que la herencia económica, fiscal y social de la crisis aumenta las razones para reforzar el mercado único. Dados los limitados márgenes de que se dispone para proporcionar estímulos presupuestarios, aumentar la eficacia del mercado único es la mejor fuente endógena de creación de crecimiento y empleo con que cuenta Europa.

Del mismo modo, la necesidad de hacer frente a la prioridad cada vez mayor que otorga la opinión pública a la cuestión de las desigualdades, en un contexto de crisis fiscal en muchos países, puede llevar a favorecer una mayor coordinación de las políticas en el marco del mercado único. Por último, las recientes tensiones en la eurozona demuestran la necesidad de hacer pleno uso del mercado único como vector para reforzar la productividad total de los factores y la competitividad en las economías de la eurozona.

Para que la nueva estrategia tenga éxito también es preciso reconsiderar el lugar del mercado único en el contexto global de adopción de normas de la UE, cuestión que se aborda en el capítulo 5. A este respecto, también parece necesario adoptar una visión unitaria y una mayor coherencia frente a las numerosas y diversas áreas políticas pertinentes para promover y lograr un mercado único más fuerte. Esto puede requerir una cierta innovación en la manera en que la Comisión, el Parlamento y el Consejo abordan estas políticas. A tal efecto se presentan algunas recomendaciones.

CAPÍTULO 1

UN MERCADO EN BUSCA DE ESTRATEGIA

1.1. Convertir los «asuntos del pasado» en una prioridad política esencial

«Nadie puede enamorarse del mercado único», solía decir Jacques Delors. Que el mercado único no sea querido es normal e incluso tranquilizador. Un mercado es un instrumento, no un fin en sí mismo. Cuando el mercado se considera como una entidad superior, como si siempre pudiera funcionar eficazmente y no necesitara una regulación adecuada y una supervisión rigurosa, es probable que aceche el peligro, tal como ha puesto de manifiesto la crisis financiera. Muchos olvidaron que el mercado «es buen criado, pero mal amo».

Sin embargo, el mercado único es un criado esencial para la Unión Europea. En primer lugar, es condición necesaria, aunque no suficiente, para el buen funcionamiento de la *economía* europea, al igual que unos mercados nacionales fiables lo son para las economías nacionales. En segundo lugar, y aún más importante, un mercado único sólido es clave para la salud global de la *Unión* Europea, dado que representa la base del proyecto de integración.

Pero en la actualidad el mercado único no sólo no es querido, sino que muchos europeos – tanto ciudadanos como líderes políticos – lo miran con sospecha, miedo, y a veces abierta hostilidad.

Durante varios años se han observado dos tendencias: una «fatiga de la integración», que erosiona el impulso para un mercado *único*; y, más recientemente, una «fatiga del mercado», con menor confianza en el papel del *mercado*. Estas tendencias, que se han reforzado mutuamente, han socavado la aceptación del mercado único en sus dos componentes.

A medida que se producía este cambio en la opinión pública, los responsables políticos europeos y nacionales se centraron en otras prioridades importantes, como la reforma institucional y la estrategia de Lisboa. Según advirtió Wim Kok en 2005, «Hay un sentimiento de que el programa del mercado interior es un asunto del pasado, y no recibe la prioridad que debería. Esto es un error político fatal».

Cuando explotó la crisis financiera y posteriormente la económica, la Comisión Barroso I pudo, a pesar de las considerables presiones, garantizar la aplicación de las normas e impedir la fragmentación del mercado único, permitiendo al mismo tiempo un grado de flexibilidad para hacer frente a situaciones de urgencia.

Esto demostró de nuevo, en medio de una tensión sin precedentes, el mérito de un sistema de ejecución sólidamente arraigado en el método comunitario y

confiado a la Comisión como guardiana de los Tratados, con el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El sistema de ejecución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, más intergubernamental por naturaleza, no ha resultado ser igualmente efectivo, no sólo durante la crisis - cuando podría justificarse una cierta deriva por razones macroeconómicas - sino incluso antes, en los años «buenos».

Después de utilizar los poderes de ejecución del mercado único de la Comisión para contrarrestar los riesgos de desintegración derivados de la crisis, el Presidente Barroso decidió avanzar un paso más. En sus «Directrices políticas para la nueva Comisión» de septiembre de 2009, señaló el mercado único como objetivo estratégico clave que debe perseguirse con determinación política renovada. También declaró su intención de que la Comisión lidere este proceso, comprometiendo plenamente a los Estados miembros, al Parlamento Europeo y a todos los interesados.

Con vistas a obtener aportaciones para tal iniciativa, en octubre de 2009 encargó el presente informe. El informe aspira a determinar si, y de qué manera, puede cambiarse la percepción del mercado único de ser «un asunto del pasado» a una prioridad política clave, a fin de afrontar los crecientes retos de la integración europea.

1.2. El mercado único como objetivo estratégico: 1985 y 2010

Exactamente hace 25 años Jacques Delors, entonces Presidente de la Comisión, lanzó con Lord Cockfield, Vicepresidente y Comisario de Mercado Interior, el proyecto del mercado único con el Libro Blanco sobre la «Realización del mercado interior» para el Consejo Europeo de junio de 1985, celebrado en Milán¹. La Comisión pidió «al Consejo Europeo que se comprometiera a la realización de un mercado interior plenamente unificado antes de 1992 y que aprobara el programa necesario junto con un calendario realista y vinculante». El Consejo Europeo lo hizo así.

Las instituciones europeas, los Estados miembros y los agentes económicos realizaron un gran esfuerzo y, para finales de 1992, se había adoptado gran parte de lo previsto, y se había aplicado asimismo en gran parte, aunque no

¹ El presente informe utiliza la expresión «mercado único», excepto cuando cita documentos que hacen referencia al «mercado interior». Desde un punto de vista conceptual y de comunicación, «único» parece más apropiado que «interior». En primer lugar, es probable que los ciudadanos de cualquier país de la UE entiendan que el término «mercado interior» hace referencia a su propio mercado nacional, en vez de al mercado de la UE. En segundo lugar, cuando se utiliza con interlocutores no europeos, la expresión «mercado interior» puede transmitir una impresión de cerrazón, de «fortaleza Europa», que en general está lejos de la realidad y que no interesa a la UE alimentar. En tercer lugar, «único» es una descripción más comprometida. De hecho, el mercado para cualquier bien o servicio en la UE es «interior» por definición, pero requiere acciones de los responsables políticos y los agentes del mercado, para que sea realmente «único» en vez de estar fragmentado.

completamente. La preparación para el mercado único resultó ser un gran impulso para la inversión, la reestructuración y la modernización legislativa. A nivel más profundo, se produjo un cambio de actitud. Los responsables políticos y los agentes económicos se sintieron impelidos a pensar y actuar en un marco más amplio, tanto por lo que se refiere al *tiempo* (en 1985 empezaron a hacer planes para «1992», como se llamó el proyecto) como al *espacio* (quisieron estar preparados para la competencia a escala europea). Reaccionaron a este desafío con entusiasmo. Esto ayudó a la economía europea a recuperarse de la «euroesclerosis» de los años anteriores.

Después de 1992, el mercado único no ha quedado desatendido en modo alguno. Además de un gran número de iniciativas específicas dirigidas a consolidar los logros de «1992», y a aplicar los principios del mercado único a las nuevas actividades emergentes en diversos sectores, ha habido dos iniciativas políticas más amplias, el «Plan de Acción del mercado único», lanzado en junio de 1997, y el «Plan de Acción de los servicios financieros», lanzado en mayo de 1999. También ha habido un compromiso continuo de la política de competencia, a fin de garantizar que el mercado de la UE no sólo sea único, sino también que funcione en condiciones de competencia vigorosa.

Sin embargo, hacia finales de los años noventa, la atención prestada al mercado único dejó de ser tan fuerte como antes. Dos requisitos para un mercado único efectivo y sostenible no recibieron el cuidado que merecían.

En primer lugar, el propio Libro Blanco de 1985 había indicado claramente que «el objetivo de realizar el mercado interior tiene tres aspectos: [...] la fusión de los mercados de los Estados miembros en un mercado *único*; [...] garantizar que este mercado único sea también un mercado en *expansión*; [...] garantizar que el mercado sea *flexible*.» El Libro Blanco admitió que se dirigía fundamentalmente al primero de los tres objetivos, pero que la realización de los otros dos era igualmente crucial. Efectivamente, parte de las dificultades encontradas por el mercado único estos últimos años se deben no sólo a la «fusión» incompleta de los mercados nacionales, sino también a las actividades inacabadas en los otros dos frentes de la «realización» en sentido amplio. A pesar de los progresos logrados, por ejemplo, por lo que se refiere a las redes transeuropeas y a la estrategia de Lisboa, aún es preciso hacer grandes esfuerzos en estas políticas de acompañamiento, que en realidad son elementos necesarios para establecer un mercado único satisfactorio.

En segundo lugar, la excesiva dependencia en algunos Estados miembros de las capacidades autorreguladoras de los mercados financieros dio lugar a retrasos e insuficiencias en el diseño y establecimiento de los marcos reguladores y de supervisión adecuados para acompañar eficazmente al proceso de liberalización

financiera y de creación del mercado único de los servicios financieros. Esto contribuyó a la fragilidad de este importante componente del mercado único.

Mientras que las consecuencias del descuido de los dos requisitos anteriores no se hicieron visibles hasta unos años más tarde, a finales de siglo surgió una sensación de satisfacción, como si el mercado único estuviera «realizado» y pudiera aparcarse como prioridad política. Además, era indudablemente necesario concentrar la energía política de la UE en otros elementos problemáticos de la construcción europea: la unión monetaria, la ampliación y la reforma institucional.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en enero de 2010, los tres elementos están finalmente en su lugar. No hay razón alguna para que sigan desviando una parte excesiva de la atención política del mercado único. De hecho, dos de estos elementos, la unión monetaria y la ampliación, parecen reclamar de nuevo atención para el mercado único.

Las deficiencias de la unión monetaria, puestas de manifiesto por la crisis griega, tienen sus manifestaciones inmediatas en las reacciones de los mercados financieros a los desequilibrios de las finanzas públicas. Sin embargo, si consideramos las causas subyacentes de tales desequilibrios, uno de ellos es ciertamente la inadecuada competitividad de la economía real. A su vez, esto se debe en gran parte a que el corporativismo y la captación de rentas, tanto en el sector público como en el privado, siguen manteniendo a la economía nacional parcialmente apartada de la plena participación en el mercado único y la competencia, impidiendo así las mejoras necesarias de la productividad global. Esta situación, en modo alguno exclusiva de Grecia, exige un refuerzo del mercado único, es decir, la consolidación del componente económico de la Unión Económica y Monetaria, para que la unión monetaria y el euro sean sólidos y arrojen los beneficios económicos esperados.

También la ampliación reclama, y al mismo tiempo permite, una mayor atención para el mercado único.

En primer lugar, tanto los nuevos Estados miembros como la UE en su conjunto se han beneficiado de la ampliación, incluso en términos económicos. Pero en caso de que surgiese una tendencia generalizada hacia la renacionalización de las políticas y estrategias empresariales, como se ha visto durante la crisis, las economías de los nuevos Estados miembros serían las primeras en verse perjudicadas.

En segundo lugar, debe hacerse un esfuerzo por que las opiniones públicas de los antiguos Estados miembros, que no estaban adecuadamente preparadas para

asumir este importante cambio, recuperen la plena confianza en un mercado único ampliado.

En tercer lugar, la mayoría de los nuevos Estados miembros tienen una orientación política que parece estar más a favor del mercado único y de la competencia de lo que parece ser el caso en algunos de los Estados miembros que estuvieron en la vanguardia de la integración económica en las últimas décadas. Para una estrategia de relanzamiento del mercado único, es esencial aprovechar al máximo el apoyo y el impulso que pueden proporcionar los nuevos miembros de la UE.

En vista de estas circunstancias, ahora podría ser más factible que en los últimos veinte años centrar la voluntad de los responsables políticos europeos en los retos a que se enfrenta el mercado único. Pero esto requerirá tomar conciencia de que tanto las condiciones objetivas como subjetivas para una iniciativa estratégica sobre el mercado único son más complejas ahora que en el momento de la iniciativa de Jacques Delors en 1985.

El objeto de la iniciativa - el mercado único - forma hoy parte de un contexto que ha cambiado radicalmente. A su vez, quienes deben participar en la iniciativa - los responsables políticos europeos y los interesados - son un grupo de agentes mucho más articulado. En este nuevo contexto, no puede lanzarse razonablemente ninguna iniciativa sin consultarlos previamente a fondo.

Los cambios en el contexto son bien conocidos individualmente, pero a veces se olvida la manera en que su acción conjunta ha modificado el funcionamiento del mercado único y lo que los ciudadanos y empresas esperan de él. Basta con enumerar los principales cambios que se han producido en los 25 años transcurridos desde el Libro Blanco.

Algunos cambios se han producido fuera de Europa:

- la globalización y la aparición de nuevos poderes económicos;
- la revolución tecnológica, desencadenada en particular por la tecnología de la información y la comunicación;
- la creciente importancia de los servicios en la economía;
- la mayor sensibilización respecto de los desafíos del medio ambiente y del cambio climático.

Además de tener que hacer frente a estos cambios globales, el mercado único ha tenido que hacer frente a varias transformaciones profundas específicas de Europa:

- la caída del bloque soviético, y por tanto de una amenaza que había sido un importante motor de integración;
- la ampliación de 10 a 27 Estados miembros;
- una mayor diversidad económica, también ligada a la ampliación;
- la introducción de una moneda única, ahora compartida por 16 Estados miembros;
- el aumento de la migración y la diversidad cultural;
- un abierto rechazo a una integración mayor (o incluso de la existente) de la UE, a través de referéndums en varios Estados miembros;
- la clarificación explícita de los límites de aceptabilidad, por un Estado miembro, de una mayor integración de la UE en el futuro (decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán de julio de 2009);
- el Tratado de Lisboa: «la Unión [...] obrará en pro del desarrollo sostenible [...] [y de] una economía social de mercado altamente competitiva» (artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Cada uno de estos cambios, y más aún su efecto combinado, tiene importantes implicaciones institucionales, económicas y políticas en la naturaleza y el funcionamiento del mercado único. Aún no se ha realizado ninguna revisión sistemática de políticas para el mercado único, a la luz de todos estos cambios. El presente informe, que tiene objetivos políticos en vez de ambiciones analíticas, intentará tener muy en cuenta estos cambios transformacionales. De no hacerse esto, se correría el riesgo de presentar recomendaciones que podrían ser adecuadas para el mercado único del pasado pero no para los desafíos del futuro.

1.3. Escuchar a los ciudadanos europeos

Antes de poner en marcha el proyecto del mercado único con el Libro Blanco de 1985, Jacques Delors había preparado la iniciativa mediante un «*tour des capitales*» de los 10 Estados miembros de entonces, más España y Portugal que se adherirían próximamente. En la actualidad, la Unión Europea no sólo es más grande y más diversa, con sus 27 Estados miembros, sino también de articulación más compleja, con una participación mucho mayor de los interesados y de la sociedad civil.

De conformidad con el nuevo panorama, la elaboración de este informe ha ido precedida de un proceso muy amplio de consultas formales e informales. Por tanto, el análisis y las recomendaciones que aquí se presentan al Presidente de la Comisión Europea, si bien son responsabilidad exclusiva del autor, reflejan el resultado de lo que puede considerarse una misión exploratoria efectuada a petición del Presidente.

El análisis efectuado entre noviembre de 2009 y abril de 2010 ha abordado las opiniones sobre el mercado único, sus puntos fuertes y débiles, así como las medidas que podrían mejorar y profundizar el mercado único, abordando al mismo tiempo los problemas que lo rodean y las estrategias políticas que podrían facilitar la adopción de tales medidas. En este análisis han participado ampliamente los diversos interesados del mercado único y grupos de la sociedad civil, así como representantes de instituciones políticas.

En la cúpula de las instituciones de la UE, el autor ha tenido el privilegio de contar con la opinión de los Presidentes del Parlamento Europeo, Jerzy Buzek, y del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy. Además, por supuesto, ha contado con la ventaja de mantener varias conversaciones con el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso. También se ha beneficiado de cambios de impresiones con el Presidente del Banco Central Europeo, Jean-Claude Trichet, el Presidente del Banco Europeo de Inversiones, Philippe Maystadt, y el Defensor del Pueblo Europeo, Nikiforos Diamandouros.

En el Parlamento Europeo, la consulta se ha dirigido por separado a los siguientes grupos políticos: Partido Popular Europeo, Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas, Alianza de Liberales y Demócratas, Verdes/Alianza Libre Europea, Conservadores y Reformistas Europeos, e Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica. También han tenido lugar audiencias y debates con la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios con motivo de su reunión con los Parlamentos nacionales, y la Comisión Especial sobre la Crisis Financiera, Económica y Social. La Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor ha elaborado un informe de propia iniciativa, como contribución del Parlamento al presente informe. Esta iniciativa ha sido muy apreciada y ha contribuido considerablemente a la elaboración del presente informe. También se llevó a cabo una consulta conjunta específica con todos los ponentes del Parlamento sobre el paquete relativo a la supervisión financiera que está actualmente en proceso legislativo.

Con el Consejo, la consulta tomó primero la forma de cambios de impresiones, por iniciativa de la Presidencia sueca, con los Embajadores del Comité de Representantes Permanentes (COREPER); y posteriormente, por iniciativa de la Presidencia española, con los Ministros del Consejo Ecofin y del Consejo de Competitividad. Se ha iniciado un diálogo con la actual Presidencia española, así como, con vistas a iniciativas futuras sobre el mercado único, con las Presidencias que seguirán en los próximos dos años.

Por lo que se refiere a los Estados miembros, en el diálogo han participado todos ellos en el contexto del Consejo, según lo descrito anteriormente. Además, se

han celebrado consultas bilaterales, a petición suya, con los Gobiernos de la mayoría de los Estados miembros, en sus capitales respectivas o en Bruselas. Los interlocutores han sido normalmente los Ministros que participan en el Consejo Ecofin y en el Consejo de Competitividad. En algunos casos, también han tenido lugar reuniones con Jefes de Estado y de Gobierno.

El autor también ha tenido la ventaja de cambiar impresiones con Felipe González, Presidente, y otros miembros del Grupo de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea, en el que participó a petición del Consejo Europeo². También consultó a un pequeño número de personalidades que, aunque no ocupan actualmente puestos oficiales en instituciones o Estados miembros de la UE, han contribuido significativamente al progreso de la construcción europea y en particular de la integración económica, como Giuliano Amato, Georges Berthoin³, Leon Brittan, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland y Antonio Vitorino.

Se ha prestado gran atención a la consulta de la gran diversidad de interesados en el mercado único y grupos de la sociedad civil que se interesan por el mercado único, y más ampliamente por la integración europea. Esto se ha hecho en sus respectivas organizaciones europeas en Bruselas y a nivel nacional con motivo de visitas a los Estados miembros.

En este contexto, han tenido lugar numerosos cambios de impresiones en particular con asociaciones de consumidores, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales. En un esfuerzo por comprender las posiciones convergentes, así como las divergencias entre los interlocutores sociales respecto de algunas cuestiones críticas, también se ha organizado una reunión conjunta con Business Europe y la Confederación Europea de Sindicatos.

Se han recibido numerosas aportaciones. Muchas de ellas tratan cuestiones sectoriales, a veces muy específicas. En la naturaleza del mercado único está ser ámbito de acogida para multitud de industrias y actividades. Cada una tiene sus propios problemas y exige una atención específica. Es importante que las instituciones europeas escuchen todas las dimensiones sectoriales y trabajen en ellas. No obstante, el presente informe aspira a captar el panorama global del mercado único en la actualidad y a sugerir una estrategia amplia para su relanzamiento. Para ello, era necesario centrarse en un número relativamente pequeño de cuestiones esenciales. Si bien algunos interesados no verán un

² Existe una total coherencia entre el enfoque sobre el mercado único adoptado en el informe de González y el que se desarrolla más ampliamente en el presente informe.

³ Georges Berthoin ocupó, entre otros, el puesto de Jefe de Gabinete de Jean Monnet.

reflejo explícito de sus aportaciones, todos ellos han contribuido a configurar las posiciones que se presentan en el informe. Del mismo modo, todos los interesados se beneficiarán si el mercado único se refuerza y se desarrolla.

Entre otros interesados consultados figuran organizaciones medioambientales, prestadores de servicios de interés general, organizaciones de regiones y municipios, asociaciones que trabajan en el ámbito social, organizaciones familiares y redes de organizaciones no gubernamentales.

Se ha dedicado especial atención a aprovechar la experiencia de grupos de reflexión que trabajan en cuestiones políticas europeas, tanto en Bruselas como en otros lugares de Europa, y de académicos. Esto se ha hecho a través de reuniones bilaterales y de la participación en conferencias y talleres, algunos de ellos organizados especialmente para obtener puntos de vista sobre el objeto de este informe.

Aunque es poco probable que alguna institución o persona consultada se identifique plenamente con todos los elementos de la estrategia recomendada en este informe, el autor confía en que la misión exploratoria llevada a cabo a petición del Presidente Barroso haya preparado el camino para una amplia base de consenso en varios puntos clave. Se espera que tal plataforma facilite la tarea de la Comisión de poner en marcha una iniciativa estratégica prometedora.

1.4. Menos popular que nunca, más necesario que nunca

De las consultas se desprende claramente un rasgo incómodo del mercado único, aunque raramente se explicita: el mercado único es menos popular que nunca, pero es más necesario que nunca. El resaltar este contraste podría considerarse políticamente incorrecto; pero sólo abordándolo abiertamente será posible trabajar en pro de un relanzamiento auténtico y sostenible del mercado único.

En el prisma sumamente diverso de posiciones, cabe distinguir tres grupos.

a. Críticos radicales

Algunos interlocutores se limitan a expresar sus preocupaciones: ven el mercado único como una fuente de tensiones, perturbaciones y miedos. No desean el relanzamiento del mercado único. Preferirían menos integración económica y quizás un papel menos importante de los mercados en general en nuestras sociedades.

b. Partidarios condicionales

Por el contrario, la gran mayoría de los Estados miembros, grupos políticos e interesados, considera - en distintos grados - que el mercado único es un importante factor para el progreso económico de Europa. Al mismo tiempo, se sienten preocupados por una o ambas de las siguientes razones. Consideran que el mercado único no tiene suficientemente en cuenta otros objetivos (por ejemplo, sociales o medioambientales) y sólo apoyarían un relanzamiento si va acompañado de una cierta reorientación. Incluso cuando no comparten estas preocupaciones, reconocen que están generalizadas en Europa. Por tanto, creen que es probable que un relanzamiento del mercado único se enfrente a una fuerte oposición a menos que se aborden tales cuestiones.

c. Partidarios incondicionales

Por último, tanto entre los Estados miembros como entre los interesados, hay un pequeño núcleo de defensores acérrimos e incondicionales del mercado único. Por supuesto, apoyan plenamente la idea de un relanzamiento. Su apoyo es un elemento de incalculable valor para una iniciativa política. Al mismo tiempo, su fidelidad a la causa podría ser menos eficaz de lo deseable, pues no parecen ser totalmente conscientes de los problemas que, en otros muchos países o contextos, han rebajado la aceptación del mercado único.

Para construir, y posteriormente promover, una nueva estrategia para el mercado único, será necesario un compromiso con cada una de estas tres posiciones.

La estrategia para el mercado único debe plantearse ex novo, en un contexto muy diferente del existente cuando el proyecto se puso en marcha hace 25 años. La globalización no fue creada por el mercado único europeo. Pero el mercado único, si se refuerza para que resista al nacionalismo y se adapta para adecuarse mejor a otros problemas y objetivos políticos, es la mejor respuesta a la globalización. El bienestar económico, social y medioambiental de los ciudadanos europeos puede defenderse mejor con la Unión Económica que con la desintegración económica y unas medidas meramente nacionales. Esto no excluye que la dimensión exterior del mercado único - para mantenerlo abierto, pero no inerte - pueda exigir un mayor estudio, tal como se hará en el presente informe.

La elaboración de la estrategia para el mercado único de una manera actualizada y no dogmática podría inducir a algunos de los «críticos radicales» a una reconsideración parcial. También debería reforzar la convicción de los «partidarios condicionales». Los Estados miembros, los grupos políticos y los interesados de esta última categoría, que es la mayor, aunque muy heterogénea, probablemente incrementarán su apoyo a un relanzamiento del mercado único si ven que aborda sus problemas.

La principal consideración política será entonces cómo abordar estos problemas de una manera explícita y centrada para hacer que el relanzamiento del mercado único goce de una mayor aceptación, sin por ello suavizarlo ni diluirlo.

Estratégicamente, la cuestión será cómo obtener el apoyo de los «partidarios condicionales» y conservar al mismo tiempo el apoyo de los «partidarios incondicionales». Esto requiere en primer lugar que los partidarios incondicionales tomen plena conciencia de las amenazas a que se enfrenta en la actualidad el mercado único, y más aún su relanzamiento; y en segundo lugar, que se convenzan de que las «concesiones» incluidas en una estrategia global que permita un relanzamiento no van a socavar la eficiencia del mercado único, basada en una economía europea competitiva.

1.5. ¿Necesita realmente consenso el mercado único?

Ante todo, cabe plantear una pregunta legítima: ¿es realmente necesario lograr el consenso y, en caso afirmativo, hasta qué punto, para lograr un mercado único fuerte y seguirlo desarrollando? ¿No es el mercado único una zona de clara competencia comunitaria, con una Comisión encargada de hacer cumplir las normas y capacitada para ello?

Debe distinguirse entre la aplicación de las normas existentes y la adopción de nuevas normas o, más ampliamente, iniciativas políticas para relanzar y desarrollar el mercado único.

Por lo que se refiere a la aplicación, la Comisión cuenta con un conjunto de instrumentos que tiene el derecho y el deber de utilizar como guardiana de los Tratados, bajo el control exclusivo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y sin necesidad de consenso alguno.

Es importante, sin embargo, que las políticas seguidas para la ejecución efectiva de las normas, así como las decisiones específicas de ejecución, se apliquen y presenten de manera que se genere un amplio entendimiento e incluso consenso. Cuanto más rigurosa sea la aplicación, tal como exige el funcionamiento de un mercado único competitivo, tanto más necesario será explicarlo de forma convincente, a fin de evitar reacciones hostiles a la UE en general y al mercado único en particular.

En cuanto a la adopción de nuevas normas u otras iniciativas políticas para relanzar el mercado único, incluyendo quizás la concesión de poderes de ejecución mayores y más efectivos, se requerirá obviamente el consenso. El grado de consenso necesario dependerá de las normas en materia de toma de

decisiones previstas por los Tratados para los distintos ámbitos. El apoyo del Parlamento Europeo y del Consejo revestirá una importancia esencial. Por lo que se refiere al Consejo, podrá requerirse la unanimidad en algunas áreas, mientras que en otras bastará con la mayoría cualificada.

El logro de un consenso - que compromete plenamente al Parlamento Europeo, los Estados miembros, el Consejo y otros interesados - será así un elemento esencial de una nueva estrategia para el mercado único. Los esfuerzos para generar el consenso deberán tener plenamente en cuenta las principales preocupaciones que rodean hoy al mercado único. Estas preocupaciones son a menudo compartidas, hasta cierto punto, incluso por los Estados miembros, grupos políticos e interesados que consideran el mercado único una importante baza de Europa y desearían ver su consolidación.

1.6. Identificación de las preocupaciones

Las preocupaciones expresadas respecto del mercado único pueden examinarse bajo tres perspectivas: la evolución a lo largo del tiempo, los ámbitos de preocupación y las diferencias entre los Estados miembros. El análisis que sigue, lejos de ser exhaustivo, puede ser útil en el diseño de una estrategia políticamente realista para el mercado único.

a. Evolución de las preocupaciones

a.1. Antes de la crisis

Mucho antes del inicio de la crisis en 2008, ya se observaba una cierta «fatiga de la integración». Por una parte, las instancias económicas y políticas se mostraron reticentes a la idea de que la lógica del mercado único se incardinara más en el corazón del poder económico a nivel nacional. De ahí, por ejemplo, el difícil proceso - y escasos resultados - por lo que se refiere a la introducción de la Directiva sobre absorciones; la resistencia a la aplicación de la libre circulación de capitales en el ámbito de los derechos especiales de control (acciones de oro o «golden shares») y otros derechos especiales; y los intentos de bloquear adquisiciones transfronterizas.

Por otra parte, en distintos segmentos de la sociedad, surgieron preocupaciones sobre aspectos aún más básicos del mercado único, tales como la libre circulación de personas o servicios. Fue como si, de pronto, los principios que había introducido medio siglo antes el Tratado de Roma y que se habían aplicado en gran parte desde entonces, se hubieran convertido en fuente de tensiones y miedos, en especial en el contexto de la adhesión de 12 nuevos Estados miembros en 2004 y 2007. De hecho, esa ampliación se preparó muy

eficazmente en todos los aspectos, salvo en lo que respecta a las opiniones públicas de los antiguos Estados miembros. La percepción de una nueva realidad inminente - un mercado único caracterizado por un grado de diversidad sin precedentes - creó aprensiones que contribuyeron a sembrar la duda en gran parte de la opinión pública, tal como demostró claramente el resultado de los referéndums francés y holandés de 2005.

a.2. Durante la crisis

Durante la crisis, el mercado único se vio amenazado por una razón distinta, a saber, la tendencia a buscar soluciones de urgencia a nivel nacional, que caracterizó a muchos Gobiernos y también a partes de la comunidad empresarial y, en particular, al sector de los servicios financieros. La decidida política de la Comisión para la aplicación de sus normas, mencionada en el apartado 1, y un sentido compartido de la responsabilidad entre los Estados miembros permitieron que el mercado único sobreviviera, quedando prácticamente indemne. Sin embargo, los años 2008 y 2009 han recordado de manera inquietante que el mercado único corre el riesgo de enfrentarse a problemas muy serios en caso de crisis grave y prolongada. Aunque está sólidamente arraigado en el ordenamiento jurídico y en la economía, el mercado único no está aún lo bastante arraigado en las mentalidades, y tampoco cuenta con los poderes y mecanismos de gestión de crisis necesarios para aguantar y no sobrepasar el «punto de no retorno» incluso en la peor situación.

a.3. Después de la crisis

Después de la crisis, se ha producido una cierta «fatiga del mercado». El apoyo a la economía de mercado es ahora menos generalizado y menos profundo de lo que ha venido siendo desde los años ochenta. El mercado ha mostrado claramente sus límites. Muchos consideran ahora que el mercado es injusto y que ha generado desigualdades inaceptables; e ineficaz, atrayendo recursos masivos a actividades financieras cuya contribución a la economía está en tela de juicio. Esta «fatiga del mercado» se añade a la «fatiga de la integración» señalada anteriormente. En la época del Libro Blanco de 1985, y durante los veinte años siguientes, eran los que se *oponían* a los progresos del mercado, la competencia y la integración, los que debían justificarse. Ahora, y probablemente durante varios años más, son los que quieren *promover* más mercado, más competencia y más integración, los que tendrán que soportar la «carga de la prueba» frente a la opinión pública y los medios políticos. El «producto» que se promueve - por ejemplo, más mercado único, como en este informe - tendrá que responder mejor a las preocupaciones que la crisis ha amplificado. Igualmente, la manera de promoverlo tendrá que ser mucho más

convinciente, pues ahora la tendencia generalizada es desfavorable, y no favorable como lo era hasta hace poco.

La cooperación de buena fe entre los Estados miembros y las instituciones europeas será particularmente importante, a fin de evitar que las opiniones públicas atribuyan a la UE y a su mercado único una tercera fatiga que ha surgido hace unos años, la «fatiga de la reforma» generada por las reformas estructurales, aunque estas reformas benefician sobre todo a los países individualmente.

a.4. A más largo plazo

También a más largo plazo, incluso cuando se hayan absorbido la crisis y su impacto cultural, es probable que el terreno para una mayor integración basada en el mercado esté menos abonado que nunca, desde el principio de la integración europea. Este tema está fuera del ámbito del presente informe. Pero el futuro del mercado único, y más ampliamente de la integración, tendrá que contar con la tendencia, visible en muchos Estados miembros tanto antiguos como nuevos, de panoramas electorales más fragmentados, con un relativo declive de los partidos más grandes que han apoyado tradicionalmente la integración europea, y la aparición tanto a la derecha como a la izquierda del espectro político de partidos más pequeños pero en aumento que tienen en común una postura muy crítica sobre la integración, ya sea global o europea. Incluso los partidos más grandes favorables a la UE encuentran cada vez más difícil, a la hora de luchar por los votos, aferrarse a su visión, y a menudo se ven inducidos a adoptar posturas más moderadas en materia de integración.

El mercado único puede ser la primera víctima de este panorama político, si se lo considera el «agresor ciego» del localismo y sus valores tradicionales. Pero también puede convertirse, si se reconfigura de forma que aporte beneficios reales, visibles, materiales e inmateriales a los ciudadanos, abordando al mismo tiempo las preocupaciones y los miedos que éstos suelen asociar al mercado, en un elemento esencial de un proyecto político más amplio dirigido a reconciliar a los ciudadanos con Europa.

b. Preocupaciones por ámbitos

b.1. Preocupaciones de los captadores de rentas

En la medida en que el mercado único aporta apertura y competencia, suscita obviamente la preocupación, y a menudo la fuerte oposición, de los que ven sus rentas erosionadas por él. Esto es inevitable e incluso indica que el proceso contribuye al crecimiento económico mediante una mayor eficiencia, y a

menudo también al progreso social. La supresión de las protecciones para los iniciados permite que el resto de la sociedad «no se vea gravada» por los captadores de rentas y permite a los no iniciados, que suelen ser los más jóvenes y menos privilegiados, obtener más oportunidades económicas y sociales. No obstante, existe la cuestión de cómo minimizar la influencia de los grupos de intereses especiales, que incitan a la opinión pública y a los políticos a cuestionar el mercado único y, más ampliamente, a la UE como vector de competencia y de cambio.

b.2 Preocupaciones de los consumidores

Los consumidores son los grandes beneficiarios del mercado único. Sin embargo, hay muchos casos en que los beneficios tardan en materializarse, porque a pesar de la introducción del mercado único la competencia es aún insuficiente, o porque el acceso al mercado único se ve obstaculizado o es difícil, o porque la protección de los consumidores es inadecuada. A semejanza de otras preocupaciones que se mencionan más adelante, en este apartado las preocupaciones se mencionan concisamente, a fin de que se pueda contemplar el panorama global. Estas preocupaciones se examinarán más detenidamente en capítulos posteriores, donde se presentan propuestas para abordarlas.

b.3. Preocupaciones de los ciudadanos

Las libertades inherentes, en principio, al mercado único tienen también dimensiones no económicas, que los ciudadanos de la UE desean poder disfrutar. Pero el ejercicio de estos derechos es a menudo muy problemático, y otras veces se ve sencillamente excluido. Además de causar frustración justificada, estas situaciones empañan la imagen del mercado único. Los ciudadanos pueden ver aquí una confirmación de su convicción, por infundada que ésta sea, de que ellos no pueden utilizar activamente el mercado único, pero que en cambio soportan pasivamente las amenazas que genera.

b.4. Preocupaciones sociales

Estas preocupaciones son de naturaleza muy diversa. Algunas se refieren a cuestiones laborales, y otras al descontento por las desigualdades. Aunque el mercado único ha contribuido considerablemente tanto a la creación de empleo como a la mejora de las condiciones absolutas y relativas de los Estados miembros y regiones menos avanzados, existe una percepción generalizada - normalmente errónea - de que las reestructuraciones y la deslocalización de las empresas se deben en cierta manera a la insuficiente protección que otorga la UE respecto al resto del mundo, o a la incitación efectiva a la deslocalización en el interior de la UE generada por el mercado único.

También existe un cierto miedo de que en una UE ampliada con grandes divergencias en cuanto al nivel de vida, otros puedan, a través de la libre circulación de trabajadores o de servicios o a través de trabajadores destacados, amenazar su propia posición en el mercado de trabajo e incluso algunos derechos fundamentales de los trabajadores.

Por último, es innegable que el mercado único, al estimular la integración económica, contribuye a crear, al menos temporalmente, ganadores y perdedores, en el contexto de un proceso general positivo de crecimiento y creación de empleo. Los Estados miembros, a través de sus políticas sociales, intentan de diversas maneras compensar financieramente a los perdedores y reciclarlos para que participen activamente en el proceso. Pero los medios presupuestarios necesarios para establecer políticas de redistribución pueden verse erosionados por ciertas formas pronunciadas de competencia fiscal que además transfieren la presión fiscal de las bases impositivas más móviles, como las rentas de capital o los ingresos profesionales muy elevados, hacia las bases menos móviles como los ingresos del trabajo y en particular de la mano de obra no cualificada.

Esto explica las tensiones entre la integración del mercado y los objetivos sociales. Estas tensiones se perciben aún más claramente ahora que el Tratado de Lisboa ha introducido, incluso formalmente, el objetivo de lograr una «economía social de mercado altamente competitiva». Si no se logra conciliar plenamente el *mercado* con los componentes *sociales*, uno de los dos tendrá que ceder. Después de la crisis, con la pérdida de entusiasmo por el mercado y la creciente preocupación por las desigualdades, no está claro en modo alguno que vaya a ser el mercado, y concretamente el mercado único, el que prevalezca.

Otras preocupaciones sociales se refieren más específicamente a los servicios de interés económico general y a las amenazas reales o percibidas que les plantea el mercado único.

b.5. Preocupaciones medioambientales

Estas preocupaciones se refieren a la amplia cuestión de si el mercado único, según está legislado y se aplica actualmente, puede proporcionar respuestas adecuadas a los objetivos políticos de la UE en términos de medio ambiente, lucha contra el cambio climático y eficiencia de los recursos. Se trata de una interacción entre sostenibilidad y mercado único, que resalta el Tratado de Lisboa. En relación con las preocupaciones sociales que plantea el mercado único, las preocupaciones medioambientales son mucho más recientes, pero avanzan rápidamente en el debate político. Si bien el objetivo del crecimiento verde afecta a un amplio espectro de políticas de la UE y de los Estados

miembros, existe ciertamente una dimensión específica relativa a la estructura y manera de funcionamiento del mercado único. Intelectual y políticamente, se trata de un terreno relativamente nuevo, que justifica una importante inversión.

b.6. Preocupaciones empresariales

Las empresas, que siempre han sido las principales defensoras y motor del mercado único, siguen teniendo un gran interés en su desarrollo. Pero la comunidad empresarial también tiene sus preocupaciones. Naturalmente, éstas difieren según los sectores y el tamaño de las empresas. Las consultas efectuadas para elaborar este informe han permitido considerar numerosas perspectivas distintas, muchas de las cuales han contribuido hasta cierto punto a las posiciones que se presentan en los capítulos siguientes (como las consultas realizadas a otros interesados). Con el fin de dar una visión de conjunto de las preocupaciones, éstas se han dividido en tres categorías.

En los distintos sectores, las empresas se quejan de los numerosos obstáculos que sigue habiendo en forma de fragmentación y problemas. Hay una fuerte demanda para unas condiciones de competencia equitativas más efectivas, una ejecución más rápida y claros progresos en ámbitos como la economía digital, donde todavía no existe el mercado único.

Las PYME en particular, pero no sólo ellas, exigen una simplificación y una normativa menos gravosa, aunque no niegan los progresos realizados en estos aspectos.

En el otro extremo del espectro, entre las grandes empresas que actúan globalmente, tiende a haber una preocupación por la dimensión exterior del mercado único, y se considera que la UE no hace la suficiente fuerza para reclamar acceso al mercado en algunos países clave, y que hasta cierto punto penaliza a sus propias empresas con un medio normativo más exigente que otros, especialmente en materia de control de las ayudas estatales.

Cabe también señalar que las principales organizaciones empresariales, aunque promueven la visión de la comunidad empresarial respecto del mercado único, muestran una conciencia cada vez mayor acerca de la necesidad de abordar las preocupaciones de otros interesados, según se ha señalado anteriormente, para que el mercado único pueda soportar las tentaciones del nacionalismo económico y lograr de forma sostenible los grandes progresos que se consideran necesarios.

c. Preocupaciones de los Estados miembros

Las preocupaciones resumidas anteriormente, aunque están bastante generalizadas, no se distribuyen uniformemente en los Estados miembros. A fin de identificar las perspectivas para un futuro acuerdo, puede ser interesante ver cómo divergen los puntos de vista entre los grupos de Estados miembros que tienen hasta cierto punto una visión compartida del mercado único, más resultante de sus tradiciones culturales que de la mayoría política que gobierna. Huelga decir que este ejercicio debe tomarse como lo que es, a saber, una primera aproximación, aunque quizás no inútil.

c.1. Países continentales de economía social de mercado

En estos países, el consumidor desempeña un papel menos central como beneficiario primario del mercado único que en el caso, por ejemplo, de los países anglosajones. Se tiende a considerar que la posición del trabajador y del empresario merecen una mayor prioridad. La industria de fabricación, más que los servicios, se considera un elemento particularmente importante de la estructura productiva. Se presta mayor atención a las preocupaciones sociales ligadas a los efectos de los mecanismos del mercado. Se considera que los servicios de interés económico general son un ámbito clave para una política social amplia, a nivel nacional, regional y local.

La política de competencia, y particularmente el control de las ayudas estatales, se juzgan a menudo más críticamente que en los Estados miembros de los otros grupos. Del mismo modo, no siempre se ha acogido de buen grado la aplicación de las normas del mercado único.

Si bien estos Estados miembros fueron durante mucho tiempo los motores de la integración del mercado en Europa, ese papel fue asumido posteriormente por los países anglosajones. La falta de entusiasmo de los países de economía social de mercado respecto del mercado único y la competencia viene determinada hasta cierto punto por sus preocupaciones sociales. Las tentativas de moderar los efectos sociales de la integración del mercado único, por ejemplo gracias a una cierta coordinación de las políticas fiscales, se enfrentaron, sobre todo, a la resistencia de los países anglosajones.

c.2. Países anglosajones

El enfoque de los Estados miembros anglosajones ha sido tradicionalmente opuesto al descrito anteriormente para las economías sociales de mercado continentales. Los países anglosajones, en las dos últimas décadas, han hecho del bienestar de los consumidores el principio rector de la política económica; han privilegiado en gran medida la apertura de los mercados y una política de competencia vigorosa; han aceptado los cambios inducidos por el mercado en la

estructura de la economía sin preocuparse de las consecuencias de la basculación del sector manufacturero al sector de los servicios, y en particular los servicios financieros; y han dado muestras de indiferencia, en la mayoría de los casos, frente a la transferencia del control de las empresas a manos extranjeras. Las preocupaciones sociales no han estado ausentes, pero estos países han respondido mediante políticas dirigidas a reforzar el empleo, junto con un crecimiento basado en el mercado.

Coherentemente con este enfoque, a la hora de configurar políticas de la UE, los Estados miembros anglosajones han sido una fuerza impulsora del mercado único, la política de competencia, el estímulo de reformas económicas a nivel de los Estados miembros y una normativa ligera; en cambio no han sido favorables a la idea de que la UE podría ser más activa en cuanto a políticas sociales, coordinación fiscal, política industrial o protección de los servicios de interés económico general.

c.3. Los nuevos Estados miembros

La cultura política que prevalece en los nuevos Estados miembros y la necesidad de compensar décadas de gestión ineficaz de la economía tienden a hacerlos fervientes defensores del mercado y la competencia, dando prioridad al crecimiento sobre una protección social muy fuerte. Al ser Estados miembros nuevos y, en la mayoría de los casos, de pequeño tamaño, valoran considerablemente la aplicación rigurosa del mercado único y de las normas de competencia que ejerce la Comisión Europea, como garantía de igualdad de trato en relación con los antiguos Estados miembros más grandes y económicamente más poderosos. Su entusiasmo por todo lo anterior hace de los nuevos Estados miembros un notable motor político potencial del desarrollo futuro del mercado único, en un momento en el que, por una parte, algunas de las economías sociales de mercado continentales son menos entusiastas al respecto y, por otra parte, la crisis financiera ha atenuado, al menos temporalmente, la fuerza de convicción de los países anglosajones en su defensa del mercado.

Los nuevos Estados miembros tienen sus propias prioridades específicas para la mejora del mercado único, como las áreas de la libre circulación de trabajadores y de servicios, las infraestructuras para un auténtico mercado único «físico», y las políticas de cohesión. También han aplicado, en muchos casos, políticas audaces de competencia fiscal. Si bien insistieron en sus ventajas, al principio de su pertenencia a la UE, algunos de ellos parecen estar dispuestos a considerar ahora estas políticas desde una perspectiva más amplia. Las actuales dificultades presupuestarias tras la crisis, y la posibilidad de obtener un mercado único y un

marco de cohesión más satisfactorios mediante una cierta moderación en el ámbito fiscal, pueden abrir la perspectiva para una reorientación de las políticas.

c.4. Países nórdicos

Estos últimos años, los observadores de otros países y de organizaciones internacionales han elogiado a menudo el modelo económico y social de los países nórdicos. Estos países combinan con bastante eficacia, por una parte, apertura de mercado y competencia, y por otra, una protección social más basada en redes de seguridad para los trabajadores individuales que en la preservación de empleos específicos que han quedado obsoletos debido a la evolución tecnológica y económica (*flexiguridad*).

Al mismo tiempo, dan ejemplo de que, mientras que las consideraciones fiscales desempeñan obviamente un papel en la determinación de la competitividad y la capacidad de una economía para atraer inversiones, no son en modo alguno el factor exclusivo, ni siquiera el principal. Lo que el sector público hace con los ingresos fiscales, especialmente proporcionar una buena educación y apoyar la investigación y el desarrollo, desempeña un papel igualmente importante, si no más.

Si el mercado único, a través de la nueva estrategia que este informe aspira a desarrollar, se consolida en términos de apertura y competencia y se hace más fiable por lo que se refiere a las dimensiones social y medioambiental, la diferencia entre los países nórdicos y otras regiones de la UE se reduciría en cierta medida.

1.7. Abordar las preocupaciones

Dadas las preocupaciones generalizadas y diversas que rodean al mercado único, y que es más probable que aumenten a largo plazo en vez de reducirse, cabe plantear dos respuestas alternativas: una opción defensiva y una opción proactiva.

a. Opción defensiva

La opción defensiva consistiría, en primer lugar, en no discutir las preocupaciones demasiado abiertamente, por miedo a que esto mismo contribuya a erosionar la confianza en el mercado único.

En segundo lugar, la ejecución de las normas existentes debe evidentemente seguir su curso. En caso de que surjan casos muy sensibles, las políticas de

ejecución deben buscar un equilibrio entre el rigor requerido y la necesidad de evitar confrontaciones demasiado duras con los Estados miembros.

En tercer lugar, las iniciativas audaces para relanzar y ampliar el mercado único deberán considerarse con prudencia, habida cuenta de la probable oposición alimentada por las múltiples preocupaciones señaladas, y para no exacerbarlas.

b. Opción proactiva

La opción proactiva buscaría reforzar considerablemente el mercado único, a través de lo siguiente: un sistema de ejecución más sólido para hacer frente a las amenazas del nacionalismo económico, que no están en vías de desaparición, y a las distorsiones de la competencia causadas por los Gobiernos y las empresas; la ampliación del mercado único a ámbitos en los que no está lo suficientemente desarrollado; y una mayor potenciación del mercado único, como condición indispensable para una unión económica y monetaria sostenible y capaz de aportar los beneficios prometidos.

Esta opción proactiva requeriría una inversión política considerable, y en especial una defensa enérgica de los beneficios de la integración del mercado y de una competencia vigorosa, así como diversas iniciativas políticas dirigidas a abordar las preocupaciones más graves y los puntos de tensión entre el mercado único y otros objetivos políticos.

El presente informe recomienda la opción proactiva, que parece coincidir plenamente con la iniciativa política emprendida por el Presidente Barroso.

1.8. Una nueva estrategia

El resto del informe intenta desarrollar una nueva estrategia para el mercado único. Tal estrategia resulta necesaria para que la opción proactiva recomendada tenga posibilidades de éxito. El desafío es nada menos que avanzar en la integración europea, superando los riesgos visibles de desintegración, en una sociedad que parece estar menos dispuesta a la integración que en 1957, época del Tratado de Roma, o en 1985, época del Libro Blanco de Delors.

a. Un enfoque global

La nueva estrategia tiene que ser global. Es preciso integrar en un objetivo estratégico para el mercado único muchas políticas que tradicionalmente no se consideraban políticas para este mercado. Aquí se incluyen no sólo la política de competencia, tradicionalmente considerada como un potente instrumento para integrar mercados y hacerlos competitivos, sino también, entre otras, las

políticas industrial, de los consumidores, de energía, de transporte, digital, social, de medio ambiente, de cambio climático, comercial, fiscal y regional, así como las políticas que parecen más alejadas de los aspectos económicos, como la justicia y la ciudadanía. A su vez, la realización de un mercado único profundo y eficaz es un factor determinante del rendimiento macroeconómico global de la UE. Es particularmente importante para la solidez del euro y para que la unión monetaria aporte los beneficios económicos prometidos.

Este enfoque global, que moviliza todas las políticas mencionadas anteriormente, debe consistir en tres grandes grupos de iniciativas:

1. Iniciativas destinadas a reforzar el mercado único.
2. Iniciativas destinadas a lograr un consenso sobre el refuerzo del mercado único.
3. Iniciativas destinadas a concretar el refuerzo del mercado único.

Sin consenso, es poco probable que puedan adoptarse y ejecutarse las iniciativas para construir un mercado único más fuerte. Incluso si se ejecutaran, su continuidad en el tiempo y su capacidad para soportar circunstancias económicas o políticas adversas para la UE serían dudosas.

A su vez, un mercado único más fuerte, que busca abiertamente el consenso necesario para su construcción y excluye la opción de paliar el descontento suavizando su ejecución, necesita una mejor aplicación, ejecución y gobernanza.

b. Refuerzo del mercado único

Las iniciativas destinadas a reforzar el mercado único se presentan en el capítulo 2.

Estas iniciativas, que también responden a la llamada del Presidente Barroso, ratificada por el Consejo Europeo, de abordar los problemas y suprimir las carencias existentes en el mercado único (apartado 2.1), se agrupan por recomendaciones relativas a lo siguiente:

- un mejor funcionamiento del mercado único para los ciudadanos, los consumidores y las PYME (2.2);
- el mercado único digital (2.3);

- el mercado único y el crecimiento verde: energía, cambio climático y medio ambiente (2.4);
- el mercado único de bienes (2.5);
- el mercado único de servicios (2.6);
- los trabajadores en el mercado único (2.7);
- el mercado único de capital y servicios financieros (2.8);
- la infraestructura física del mercado único: hacer frente al reto de la inversión (2.9);

c. Creación de un consenso sobre el refuerzo del mercado único

Las iniciativas destinadas a crear un consenso sobre el refuerzo del mercado único se presentan en el capítulo 3. Se inscriben en el contexto de la referencia, en el Tratado de Lisboa, a «una economía social de mercado altamente competitiva» (apartado 3.1), y pretenden abordar las preocupaciones detectadas mediante el proceso de consulta y que se describen en el apartado 1.6. Al mismo tiempo, tienen en cuenta la necesidad de no socavar el objetivo central de refuerzo del mercado único.

Estas iniciativas abordan en especial los siguientes problemas:

- la conciliación entre las libertades económicas en el mercado único y los derechos de los trabajadores, una cuestión sensible a raíz de las sentencias Viking, Laval y otras del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (3.2);
- los servicios sociales y el mercado único (3.3);
- el aprovechamiento de la contratación pública en beneficio de los objetivos de la UE (3.4);
- la dimensión fiscal del mercado único: coordinación fiscal para proteger la soberanía fiscal a medida que avanza el proceso de integración del mercado (3.5);
- competitividad y cohesión: la dimensión regional del mercado único (3.6);
- la política industrial en el mercado único (3.7);

- la dimensión exterior del mercado único: abierto, pero no inerte (3.8).

d. Concreción del refuerzo del mercado único

Las iniciativas destinadas a concretar el refuerzo del mercado único se presentan en el capítulo 4.

Se formulan varias recomendaciones, que abordan dos aspectos clave:

- la regulación en el mercado único (4.1);

- el refuerzo de la ejecución (4.2).

e. Una solución global

La nueva estrategia esbozada debe considerarse como una «solución global», en la que los Estados miembros con distintas tradiciones culturales, problemas y preferencias políticas encuentren elementos con suficiente atractivo para justificar algunas concesiones, en relación con sus posiciones del pasado.

En particular, los Estados miembros con una tradición de economía social de mercado podrían estar más preparados para un nuevo compromiso consistente en adherirse plenamente a la competencia y al mercado único, con inclusión de un plan con plazos para establecer el mercado único en áreas donde aún no existe, si los Estados miembros de tradición anglosajona se muestran dispuestos a resolver algunas cuestiones sociales a través de medidas específicas, incluidas formas limitadas de coordinación fiscal.

Los Estados miembros de Europa Central y Oriental, que son favorables a un programa serio para reforzar el mercado único, incluso en las áreas de la infraestructura y la cohesión, podrían a su vez abrirse más respecto a las formas de coordinación fiscal.

Debería adoptarse un nuevo enfoque respecto de estas cuestiones sensibles, aprovechando las circunstancias recientes; este enfoque debería reforzar el sentimiento de pertenecer a un proyecto común, olvidando las posiciones rígidas del pasado.

Una de estas circunstancias es ciertamente la herencia económica, fiscal y social de la crisis, que debería permitir que todo el mundo aprecie el valor, mayor que nunca, de que un mercado único más eficaz genere mayor crecimiento y empleo, dados los muy limitados márgenes de que se dispone para proporcionar estímulos presupuestarios. Del mismo modo, la necesidad de hacer frente a la

prioridad cada vez mayor que otorga la opinión pública a la cuestión de las desigualdades, en un contexto de crisis fiscal en muchos países, puede llevar a favorecer un enfoque más cooperativo respecto de las políticas fiscales.

Más profundamente, la crisis ha soliviantado muchas opiniones consolidadas sobre las jerarquías de los modelos económicos y ha suscitado una actitud más pragmática y modesta, así como una mayor predisposición a la coordinación de la política económica.

Por último, las recientes tensiones en la eurozona muestran más que nunca la necesidad de hacer pleno uso del mercado único como vector para reforzar la productividad total de los factores y la competitividad en las economías de la eurozona.

En los capítulos 2 a 4 se analizan sistemáticamente los principales elementos para una solución global.

El capítulo 5 aglutina estos elementos y recomienda una iniciativa política para reforzar el mercado único, así como la Unión Económica y Monetaria.

CAPÍTULO 2

REFUERZO DEL MERCADO ÚNICO

2.1. Problemas, carencias y nuevas fronteras

El mercado único es la idea inicial de Europa, y su obra inacabada. En sus Directrices políticas para la nueva Comisión, el Presidente Barroso mencionó las lagunas existentes que obstaculizan el funcionamiento del mercado único. Haciéndose eco de esta orientación, el Consejo Europeo de 26 de marzo de 2010 acordó que la nueva Estrategia Europa 2020 abordará «los principales estrangulamientos que obstaculizan ... el funcionamiento del mercado interior y las infraestructuras».

Las «carencias» y los «problemas» significan que, en muchas áreas, el mercado único existe sobre el papel, pero en la práctica múltiples barreras y obstáculos normativos fragmentan el comercio en el interior de la UE y obstaculizan la innovación y la iniciativa económica. En otras áreas, el potencial para obtener mayores beneficios económicos se ve frustrado por la falta de infraestructura física y jurídica o por la falta de diálogo entre los sistemas administrativos. La revolución de las TIC y el rápido desarrollo tecnológico añaden una tercera categoría a la lista de carencias del mercado único: sectores que no existían cuando se concibió inicialmente el mercado único, como el comercio electrónico, los servicios innovadores y las ecoindustrias. Éstos son los sectores que obtendrán los mayores dividendos en términos de crecimiento y empleo en el futuro, y representan las nuevas fronteras del mercado único.

El relanzamiento del mercado único requiere abordar los diversos desafíos que plantean las carencias, los problemas y las nuevas fronteras. En algunos sectores, como el mercado único de bienes, la integración del mercado ha alcanzado la fase de madurez. La acción política puede centrarse en el «mantenimiento del mercado» a través de la supervisión del mercado, la intervención reguladora específica, la simplificación y la reducción de los costes de cumplimiento. En otros sectores, como sucede con los servicios, Europa se encuentra aún en una fase de «construcción del mercado» que requiere la supresión de obstáculos a la actividad transfronteriza, la eliminación de las barreras técnicas y administrativas nacionales y la superación de las resistencias corporativistas. Por lo que respecta a las nuevas fronteras, Europa debería aprovechar toda la gama de herramientas del mercado único para avanzar en la construcción de una economía digital y con baja emisión de carbono que utiliza sus recursos de forma eficaz. Los beneficios marginales de la acción en este campo son enormes. Es esencial prestar atención a las nuevas fronteras para generar un nuevo ímpetu y una confianza en el mercado único como prioridad para el futuro de Europa.

Sin embargo, ningún proyecto de relanzamiento del mercado único tendrá la energía política necesaria para lograr el éxito si no es capaz de demostrar a los ciudadanos, consumidores y PYME que trabaja sobre todo para ellos. Por tanto, el presente informe tomará este punto de partida.

2.2. Un mercado único para los ciudadanos, los consumidores y las PYME

El mercado único y sus cuatro libertades encarnan un ideal: el de un espacio sin fronteras nacionales en el que los ciudadanos puedan circular, trabajar, investigar o crear empresas sin discriminación alguna. A medida que el mercado único crecía en alcance y tamaño, se percibió que no siempre era así. La apertura del mercado amplía los horizontes para las grandes empresas, pero no tiene el mismo efecto para los ciudadanos, los consumidores o las PYME.

Las encuestas ponen de manifiesto que las actitudes hacia el mercado único van desde la falta de interés hasta el rechazo abierto. En parte, la integración económica y sus beneficios se dan por hechos y por tanto no se valoran. Sin embargo, gran parte del desencanto se debe a la frustración con las barreras subsistentes o a la sensación de impotencia que experimentan los ciudadanos en su interacción con el mercado único. El relanzamiento del mercado único sirve para reactivar el motor de crecimiento y empleo de Europa, y en definitiva para ampliar las oportunidades de los ciudadanos. El primer desafío es por tanto permitir a los ciudadanos, ya sean consumidores o empresarios, convertirse en agentes activos del mercado único. El mercado único los beneficia de muchas maneras horizontalmente en diferentes ámbitos de intervención, ampliando la gama de proveedores, servicios y productos o ampliando las opciones de movilidad y garantizando la seguridad de los productos. No obstante, deberían emprenderse acciones específicas para permitir a los ciudadanos, consumidores y PYME aprovechar activamente esta mayor gama de oportunidades.

Los ciudadanos en el mercado único

El informe Lamassoure de 2008 sobre «El ciudadano y la aplicación del Derecho comunitario» resaltó claramente la relación entre la movilidad y los derechos de los ciudadanos en el mercado único. El ritmo al que progresa esta dimensión ciudadana del mercado único se ha ralentizado en relación a la evolución económica y social. Si bien la movilidad en el interior de la UE puede parecer limitada si se compara con la situación de Estados Unidos, afecta no obstante a más de 11,3 millones de europeos. Cada año, unos 350 000 europeos contraen matrimonio con un nacional de otro Estado miembro. Cada año, 180 000 estudiantes europeos se trasladan a otro Estado miembro con el programa Erasmus o para realizar estudios postuniversitarios, y a menudo se quedan allí para buscar empleo.

Sin embargo, el mercado único no es un medio fácil para ellos. Existe un gran desfase entre la legislación sobre el papel y lo que sucede en la práctica. La acumulación de barreras y obstáculos a superar es tal que, en su informe, Alain Lamassoure concluyó que «el espacio de los ciudadanos se encuentra aún en la fase anterior al Acta Única Europea de 1986: se han suprimido las fronteras, pero innumerables obstáculos reglamentarios dificultan una vida armoniosa en este espacio común»⁴.

El progreso en este ámbito ha sido lento. Las medidas necesarias pertenecen al ámbito del Derecho civil, mercantil e incluso de familia, ámbitos que afectan a la soberanía de los Estados miembros. Por otra parte, los ordenamientos jurídicos nacionales presentan a menudo soluciones divergentes. El requisito de la unanimidad para la adopción de medidas relacionadas con la creación de un espacio de justicia, libertad y seguridad también ha contribuido a ralentizar el cambio.

Hay varios ámbitos donde deberían tomarse medidas para facilitar la movilidad de los ciudadanos suprimiendo los obstáculos administrativos y reglamentarios. Las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa ofrecen en la actualidad la posibilidad concreta de impulsar todas las dimensiones de la ciudadanía ligadas a la creación de un espacio de justicia, libertad y seguridad.

Mejora del acceso al derecho a circular y residir en otros Estados miembros

El derecho de los ciudadanos a circular libremente y residir en otro Estado miembro debería facilitarse lo más posible. En este contexto, el régimen establecido por la Directiva 2004/38/CE está empezando a funcionar tras un comienzo lento y un tanto difícil. Para seguir avanzando, deberían adoptarse medidas que garanticen la libre circulación de los documentos oficiales. Demasiadas quejas de los ciudadanos se refieren a la exigencia de las administraciones nacionales reacias a reconocer derechos de la UE de que se presente una traducción de documentos o certificados nuevos. Un sistema que prevea el reconocimiento mutuo de documentos oficiales, tal como documentos legalizados o documentos del registro civil, expedidos por las administraciones nacionales, facilitaría considerablemente la movilidad. Del mismo modo, la creación de una tarjeta europea de libre circulación que contenga en un documento único toda la información que un ciudadano europeo puede necesitar en otro Estado miembro además de la identidad y la nacionalidad (situación del permiso de trabajo, situación social y derecho a la seguridad social), supondría un cambio decisivo en favor de la movilidad. De esta manera, toda la

⁴ Alain Lamassoure, informe sobre «El ciudadano y la aplicación del Derecho comunitario», 2008, página 12.

información necesaria para comunicarse con las administraciones nacionales se vería agrupada en un único documento, utilizando el modelo de la tarjeta sanitaria europea ya existente para la información sobre salud y seguridad social.

La reciente iniciativa de lanzar una cooperación reforzada respecto de un reglamento relativo a la ley aplicable, la jurisdicción y la ejecución de sentencias relativas a los regímenes económicos matrimoniales, proporciona una solución a los cerca de 145 000 casos anuales de divorcios internacionales. También sería importante progresar en el ámbito igualmente esencial de los testamentos y sucesiones transfronterizas.

Facilitar la resolución de litigios transfronterizos en materia civil y mercantil

El creciente número de litigios transfronterizos en materia civil y mercantil exige un serio análisis de los medios para facilitar la circulación de sentencias y el cobro de deudas transfronterizas. Esto implica la abolición del *exequatur*. Este procedimiento requiere la asistencia de un abogado y tiene unos costes que pueden ascender a 2 000 euros por lo que es a menudo un mero trámite. En un momento en que las PYME y los prestadores de servicios apenas pueden cuadrar sus cuentas, es importante suprimir obstáculos para el cobro transfronterizo de deudas. Esto supone prohibir a los deudores mover fondos de una cuenta bancaria en un Estado miembro a otra cuenta en otro Estado miembro sólo para evitar pagar una factura. La reducción al mínimo del número de deudas no cobradas, que en la actualidad suponen el 37 % de las deudas transfronterizas, justificaría una iniciativa legislativa específica. El mayor recurso al proceso europeo de escasa cuantía, que se aplica a las demandas de valor inferior a los 2 000 euros y que permite tramitar los expedientes de forma sencilla y homogénea, sin asistencia de abogado, también aumentaría la confianza de ciudadanos y empresas en las transacciones transfronterizas. En el contexto de la actual crisis, debe examinarse la posibilidad de revisar la normativa sobre la insolvencia transfronteriza. Tanto los deudores como los acreedores se beneficiarían de unos procedimientos de insolvencia más rápidos y eficaces, especialmente por lo que respecta a los grupos de empresas transfronterizos. El refuerzo de la cooperación administrativa a través del apoyo del portal e-Justicia también podría ser beneficioso a corto plazo.

Un mercado único para los conductores ...

Por último, los obstáculos administrativos y la inseguridad jurídica caracterizan la experiencia de los europeos que se desplazan con sus coches por el mercado único. No es posible, por ejemplo, trasladar un coche de un país a otro sin tener que volver a matricular el coche y pagar el impuesto correspondiente. Esto hace que los ciudadanos se vean sujetos a la doble imposición, a procedimientos

administrativos complicados, a costes adicionales y a pérdida de tiempo, pero también es un problema para las empresas. Las empresas de alquiler de coches carecen de la flexibilidad necesaria para gestionar sus flotas entre los Estados miembros en función de la variación estacional de la demanda. Asimismo, esta fragmentación impide que el sector del automóvil explote al máximo las economías de escala, pues tiene que ajustar sus especificaciones técnicas a los requisitos de los distintos mercados nacionales. Los últimos intentos de regular esta área no han dado resultado, pero convendría examinar de nuevo la cuestión habida cuenta del coste que tiene para ciudadanos y empresas. La inseguridad jurídica afecta a los ciudadanos que son víctimas de alguno de los 500 000 accidentes de tráfico transfronterizos que tienen lugar cada año en Europa. Si bien se han aclarado las normas sobre la ley aplicable, las condiciones y plazos para presentar demandas de indemnización a las aseguradoras siguen siendo confusas. Una iniciativa destinada a armonizar las condiciones para presentar estas demandas ofrecería una mayor seguridad jurídica tanto a las empresas de seguros como a los ciudadanos.

Recomendaciones principales:

- ⇒ Garantizar la libre circulación y el reconocimiento de actos oficiales.
- ⇒ Introducir una tarjeta europea de libre circulación.
- ⇒ Avanzar en el reconocimiento mutuo de documentos del registro civil relativos a matrimonios internacionales y a sucesiones y testamentos.
- ⇒ Facilitar el cobro de deudas transfronterizas, especialmente mediante un mayor uso del proceso europeo de escasa cuantía.
- ⇒ Suprimir la doble imposición para la matriculación de vehículos.

Capacitar a los consumidores

Los consumidores y su bienestar deberían constituir el núcleo de la próxima fase del mercado único. A tal efecto, debería prestarse mayor atención a la integración del mercado y a la competencia, y deberían reforzarse los derechos, protecciones y recursos, así como el acceso a servicios básicos.

Diversas acciones tratadas en otras partes del presente informe contribuyen al bienestar de los consumidores en el mercado único, tales como el acceso a los servicios de interés general, el consumo de energía a través de los contadores inteligentes, la consideración de las preocupaciones de los consumidores en los ejercicios de vigilancia del mercado, el mayor recurso a la resolución extrajudicial de conflictos o la mejor aplicación de las normas. Para desarrollar el mercado único en nuevas áreas, como la economía digital o el comercio

electrónico, debe abordarse la protección de los consumidores de manera horizontal. Como punto de partida, el legislador debe alcanzar sin demora un acuerdo sobre el proyecto de directiva relativa a los derechos del consumidor, a fin de garantizar un alto nivel de protección para los consumidores en un mercado al por menor integrado.

Los consumidores deberían beneficiarse de la mayor oferta de productos y servicios y de la mayor competencia que proporciona el mercado único gracias al incremento de la transparencia y comparabilidad del mercado. Es preciso progresar en materia de regulación de los intermediarios independientes (por ejemplo, los sitios web de comparación de precios y los ensayos de productos) para que los consumidores encuentren, en toda la UE, los productos de mejor calidad y al mejor precio de entre una gran oferta de productos y proveedores. La elección informada del consumidor es un medio para recompensar y estimular a las empresas más innovadoras y eficaces.

Prever un mecanismo de recurso colectivo de la UE

A medida que los mercados de consumo adquieren un carácter transfronterizo, un número muy importante de consumidores pueden ser víctimas de prácticas idénticas o similares por parte de un comerciante que a menudo se encuentra en otro Estado miembro. En la actualidad, las demandas transfronterizas representan el 20 % de las denuncias masivas y es probable que aumenten en el futuro. En estos casos, los pleitos tradicionales no resultan prácticos ni rentables para los consumidores y empresas. Agrupar varios asuntos similares en un solo procedimiento permitiría realizar economías de escala tanto a los consumidores como a las empresas y aumentaría la eficacia de los tribunales nacionales. Europa debería avanzar en la creación de su propio modelo de mecanismo de recurso colectivo, evitando el modelo de la *class action* al estilo americano. Las medidas adoptadas en la UE para fomentar la resolución judicial y extrajudicial de litigios colectivos reforzarían la confianza de los consumidores en el mercado único, aumentarían las transacciones transfronterizas y estimularían la competencia entre empresas. Estas medidas deberían introducirse prioritariamente para el comercio electrónico.

Mayor integración del sector bancario al por menor

Nuevas medidas tendentes a acelerar la integración de los servicios bancarios al por menor permitirían a los consumidores obtener los plenos beneficios de la integración del sector financiero europeo. Deberían adoptarse medidas tendentes a mejorar la transparencia de las comisiones bancarias, a garantizar la disponibilidad de información normalizada y comparable para los productos financieros al por menor, y a facilitar la movilidad de los clientes. En definitiva, cambiar una cuenta bancaria no debería ser más complicado que cambiar de operador de teléfono móvil.

Recomendaciones principales:

- ⇒ Adoptar una legislación de la UE sobre el recurso colectivo.
- ⇒ Mejorar la transparencia de las comisiones bancarias, garantizar la disponibilidad de información normalizada y comparable para los productos financieros al por menor, y facilitar la movilidad de los clientes de los bancos.

Crear un entorno favorable para las PYME

La empresa europea típica es una PYME, y nueve de cada diez son microempresas con menos de 10 empleados. Los 20 millones de PYME y microempresas de la UE son la espina dorsal de la economía europea. Generan una parte cada vez mayor del valor añadido, y suponen una contribución crucial a la creación de empleo. El mercado único es un factor importante para su crecimiento, pero desafortunadamente no siempre es un medio favorable para ellas. Sólo el 8 % de las PYME se dedican al comercio transfronterizo, y sólo un 5 % han creado filiales o empresas de riesgo compartido en el extranjero.

Existen varias áreas respecto de las cuales el presente informe recomienda adoptar medidas para crear un entorno empresarial más adaptado a las necesidades de las PYME: facilitar el comercio electrónico, ampliar el nuevo enfoque a otros productos, mejorar la ejecución de las normas de la UE, facilitar información más clara y eficaz sobre las oportunidades que proporciona el Derecho de la UE y prever estructuras para una resolución más rápida de conflictos, facilitar el acceso a la contratación pública, prever normas más sencillas de facturación electrónica, mejorar la regulación y simplificar la legislación, y prever procedimientos de normalización más sencillos y rápidos.

Esto no requiere modificar las políticas actuales, pues la Ley de la pequeña empresa adoptada por la Comisión en 2008 es el mejor medio para promover la competitividad de las PYME en el mercado único y más allá. El ritmo de progreso y los enfoques adoptados por los Estados miembros para su ejecución presentan aún considerables diferencias. Para garantizar unas condiciones de competencia equitativas para todas las PYME que operan en el mercado único, los Estados miembros deberían redoblar esfuerzos para aplicar plenamente los principios y acciones definidos en la Ley de la pequeña empresa. Deberán adoptarse medidas destinadas a garantizar que las PYME puedan participar plenamente en la elaboración de normas y tener un acceso adecuado a las mismas. Deberán hacerse más esfuerzos para simplificar y acelerar los procedimientos de quiebra en caso de quiebra no fraudulenta.

Adoptar un Estatuto de la Sociedad Privada Europea

Deberían hacerse mayores progresos en la adopción del Estatuto de la Sociedad Privada Europea, que permitiría a los empresarios crear su empresa de la misma forma, con independencia de si operan en su propio Estado miembro o en otro.

Recomendaciones principales:

- ⇒ Acelerar la aplicación de la Ley de la pequeña empresa.
- ⇒ Adoptar el Estatuto de la Sociedad Privada Europea.

2.3. Configurar el mercado único digital de Europa

Las tecnologías digitales están transformando radicalmente nuestro modo de vivir, trabajar e interactuar. La propagación de la tecnología digital es un proceso espontáneo de innovación y transformación. Sin embargo, las condiciones sociales y normativas influyen en la velocidad y en el grado de absorción de las nuevas tecnologías, así como en el reparto de los beneficios de una economía digital. Europa se mueve a menor velocidad que Estados Unidos. Diversos obstáculos reducen la capacidad de la industria en Europa para innovar y generar valor añadido en el ámbito digital: la fragmentación de los mercados en línea, la inadecuación de la legislación sobre propiedad intelectual, la falta de confianza e interoperatividad, la falta de infraestructura de transmisión de alta velocidad y la falta de cualificaciones digitales. Muchos de estos obstáculos tienen una explicación sencilla: la falta de un mercado único digital.

El coste de una Europa no digital es considerable: según un estudio reciente⁵, la UE podría ganar un 4 % del PIB estimulando el rápido desarrollo del mercado único digital antes de 2020. Esto supone un aumento de casi 500 000 millones de euros, y significa que sólo el mercado único digital podría tener un impacto similar al del programa del mercado interior de 1992.

En su Estrategia Europa 2020, la Comisión ha reconocido el inmenso potencial de la Europa digital. Es preciso adoptar medidas urgentes destinadas a suprimir diversos problemas que siguen obstaculizando el rápido desarrollo del mercado único digital. El mercado único en línea debe convertirse en el principal motor de una estrategia digital europea y de la transformación de Europa en una economía digital.

⁵ Copenhagen Economics, *The Economic Impact of a European Digital Single Market*, informe final, marzo de 2010.

Un espacio normativo integrado para los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones

Los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones de la UE siguen estando muy fragmentados en las fronteras nacionales. El marco regulador existente a nivel de la UE ha sido útil para la apertura del mercado, pero todavía no ha creado un espacio normativo único para las comunicaciones electrónicas. La fragmentación del mercado ha dado lugar a numerosos efectos negativos: favorece la creación de poderes de mercado, impide que los operadores realicen economías de escala, retrasa la inversión en nuevas infraestructuras y servicios, reduce el potencial de crecimiento y frena la aparición de campeones europeos en detrimento de la competitividad de Europa a escala mundial.

La ejecución rápida y plena del nuevo marco regulador de la UE y la aplicación estricta de las normas sobre competencia y ayudas estatales siguen siendo una prioridad inmediata. Sin embargo, es preciso hacer más para superar la fragmentación del mercado y suprimir los obstáculos normativos en el mercado interior. Para crear un espacio regulador integrado de los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones se requiere un marco más coherente que incluye lo siguiente: una vigilancia reglamentaria reforzada a nivel europeo, la introducción de un sistema paneuropeo de concesión de licencias y la gestión y atribución de radiofrecuencias a escala europea. La Comisión deberá realizar un estudio completo del sector de las telecomunicaciones con objeto de presentar las propuestas necesarias para la creación de un mercado europeo integrado de las comunicaciones electrónicas.

El comercio electrónico: un mercado al por menor en línea paneuropeo

La importancia del comercio electrónico está aumentando rápidamente a medida que crece el número de ciudadanos de la UE27 que adquieren bienes o servicios por Internet. El porcentaje de consumidores de la UE que han adquirido bienes o servicios por Internet en los últimos 12 meses ha aumentado del 20 % en 2004 hasta el 37 % en 2009⁶. No obstante, aún hay un gran potencial sin aprovechar debido a la fragmentación de los mercados y a la persistencia de diversos obstáculos para el comercio electrónico transfronterizo.

En muchos casos, los consumidores experimentan la negativa de los comerciantes en línea a aceptar pedidos de consumidores de otro país. Los consumidores tampoco tienen seguridad sobre la confidencialidad de sus datos, la seguridad de la transacción y sus derechos en caso de que surjan problemas. Para los minoristas, las principales barreras normativas para el comercio

⁶ Comisión Europea, Cuadro de indicadores de los mercados de consumo, SEC (2010) 385, de 29.3.2010.

electrónico transfronterizo derivan de las diferencias en cuanto a las normas de protección de los consumidores y otras, tales como las relativas al IVA y los impuestos y tasas de reciclaje. Estas diferencias crean un medio complejo e imprevisible para las empresas y conducen a la reticencia de los comerciantes, en especial las PYME, a la hora de considerar la venta transfronteriza. La UE debería solucionar urgentemente los obstáculos existentes a fin de crear un mercado al por menor en línea paneuropeo antes de 2012.

Un mercado único para los contenidos digitales en línea

Los mercados europeos de contenidos digitales en línea están infradesarrollados debido a que la complejidad y la falta de transparencia del régimen de derechos de autor crea un entorno desfavorable a las empresas. Es urgente simplificar el pago y la gestión de los derechos de autor facilitando la concesión de licencias paneuropeas para la explotación de contenidos y elaborando normas europeas en materia de derechos de autor, incluido un marco para la gestión de los derechos digitales. El régimen normativo también debería establecer las condiciones para desarrollar los mercados de difusión y de contenidos digitales, regulando la concesión de licencias y el pago de derechos de autor. Un marco claro y fiable de la UE para las obras huérfanas contribuiría a liberar un gran potencial sin aprovechar.

Para mantener la confianza de los titulares de derechos de autor y de los usuarios, y facilitar la concesión de licencias transfronterizas, es preciso mejorar la gobernanza y la transparencia de la gestión de derechos colectivos y adaptarla a los progresos tecnológicos. Unas soluciones más sencillas, uniformes y tecnológicamente neutras para la concesión de licencias transfronterizas y paneuropeas en el sector audiovisual estimularán la creatividad y ayudarán a los productores y difusores de contenidos, en beneficio de los ciudadanos europeos. Tales soluciones deberán garantizar la libertad contractual de los titulares de derechos para limitar la concesión de licencias a determinados territorios y para fijar contractualmente el importe de los derechos de las licencias.

También deberían considerarse medidas adicionales que tengan en cuenta las especificidades de las distintas formas de contenidos en línea, tal como una mayor armonización de los derechos de autor; la creación de un título de derechos de autor de la UE, teniendo en cuenta que las transacciones transfronterizas en línea se realizan en el lugar de la oferta; y las licencias colectivas ampliadas.

Recomendaciones principales:

Servicios e infraestructuras de telecomunicaciones

⇒ Estudio del sector a fin de elaborar propuestas para crear un espacio normativo integrado para las comunicaciones electrónicas, incluyendo propuestas sobre una vigilancia reglamentaria reforzada a nivel europeo, la introducción de un sistema paneuropeo de concesión de licencias y la gestión y atribución de radiofrecuencias a escala europea.

Comercio electrónico

⇒ Presentación de propuestas destinadas a suprimir la fragmentación de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores y a introducir en particular normas armonizadas en materia de entrega, garantía y solución de conflictos.

⇒ Presentación de propuestas destinadas a simplificar el entorno de las transacciones al por menor transfronterizas, incluidas normas en materia de IVA, la gestión transfronteriza de las normas sobre reciclaje y la percepción de los derechos de autor sobre los soportes vírgenes y los equipos de grabación.

Contenidos digitales en línea

⇒ Presentación de propuestas relativas a una legislación de la UE en materia de derechos de autor, incluido un marco europeo para el pago y la gestión de los derechos de autor.

⇒ Presentación de propuestas relativas a un marco jurídico aplicable a la difusión en línea en toda la UE.

2.4. El mercado único y el crecimiento verde: energía, cambio climático y medio ambiente

El sector de la energía es uno de los últimos en llegar al mercado único. Al mismo tiempo, es el sector que más expectativas genera en la actualidad. En 2012 no se celebrará el 20 aniversario del mercado único de la energía, sino que se marcará el principio de la consolidación de un mercado común de la energía. Sin embargo, no hay tiempo que perder. Respecto de la electricidad y el gas, Europa necesita que la nueva arquitectura normativa creada en virtud del tercer Paquete del mercado interior de la energía [Agencia de Cooperación de los

Reguladores de la Energía (ACER), Red Europea de Gestores de Redes de Transporte (REGRT), directrices marco y códigos de red, planes decenales de desarrollo de la red, etc.] esté plenamente instaurada en esa fecha. El mercado único está en el núcleo de todos los objetivos de la política energética de Europa: competitividad, seguridad del suministro y sostenibilidad. Europa debe contar con un mercado único de la energía eficaz para garantizar un suministro seguro y asequible a sus consumidores y empresas. Tiene que explotar su potencial para transformar su liderazgo político en materia de lucha contra el cambio climático en posibilidades concretas para sus industrias innovadoras.

Mejora del bienestar de los consumidores

Un mercado único de la energía en pleno funcionamiento beneficiará a los consumidores ofreciéndoles mayores opciones y precios más bajos. Desde 2007, en casi todos los Estados miembros, los consumidores pueden elegir libremente su proveedor de electricidad y gas, mientras que el tercer paquete del mercado interior de la energía reconoce las obligaciones de servicio público existentes. Es preciso adoptar medidas suplementarias para permitir que todos los consumidores, especialmente los más vulnerables, se beneficien plenamente de la competencia y de unos precios justos, empezando por reforzar las normas mínimas comunes. También debe avanzarse con determinación en los trabajos en curso sobre la mejora de la información a los consumidores y la facilidad de contacto con éstos. El desarrollo de los contadores inteligentes, que permiten a los consumidores de energía ser plenamente conscientes de sus patrones de consumo y de los costes asociados, requiere nuevas medidas reguladoras para garantizar la rápida absorción de las nuevas tecnologías y una mayor eficiencia a través de la competencia en los servicios energéticos. A fin de asegurar unos precios transparentes, es preciso desarrollar un marco regulador europeo para los mercados de la energía al por mayor, evitando el riesgo de iniciativas reguladoras nacionales divergentes.

Interconectar los mercados de energía de Europa para garantizar la seguridad del suministro

Unos mercados bien integrados revisten una importancia crucial para la seguridad del suministro de Europa. Permiten a los Estados miembros compartir recursos, aprovechando al máximo la diversidad de los abastecimientos de energía nacionales, la flexibilidad de la demanda y la capacidad disponible. Las interconexiones y la flexibilidad de las redes mejoran la capacidad de Europa para hacer frente a las crisis de abastecimiento y refuerzan la capacidad de la UE frente a sus socios internacionales. Aún queda mucho trabajo por hacer para interconectar las capacidades de los Estados miembros y construir nuevas infraestructuras, particularmente a escala transfronteriza. Deben utilizarse las

nuevas herramientas de regulación y planificación de la UE para movilizar el máximo de inversiones privadas. Una manera de acelerar los trabajos en grandes proyectos de infraestructuras transfronterizas, que a menudo se ven retrasados por procedimientos de autorización complejos y controvertidos, sería explorar la posibilidad de un mecanismo europeo de búsqueda de consenso o de arbitraje que facilite el proceso. Unas soluciones innovadoras de facilitación y de fijación de incentivos al nivel de la UE permitirían levantar los bloqueos y acelerar la ejecución de proyectos.

Mayor utilización de productos y tecnologías con baja emisión de carbono

Los mercados mundiales de productos, servicios y tecnologías ecológicos y con baja emisión de carbono están creciendo a un ritmo no igualado por ningún otro mercado. El valor del mercado global se calcula actualmente en 1 billón de euros anuales y se estima que alcanzará los 3 billones en todo el mundo antes de 2020. La industria de la UE es de la más competitivas, con unas cuotas de mercado de entre el 30 % y el 50 %, y está en rápido crecimiento. Ya genera un volumen de negocios de 300 000 millones de euros y proporciona casi 3,5 millones de empleos⁷. Sin embargo, los competidores avanzan rápidamente y Europa podría perder en poco tiempo la ventaja que le confiere su estatuto de pionera. Un mercado de la energía único es el mejor activo de Europa para promover la transición a un crecimiento con baja emisión de carbono y con una utilización eficaz de los recursos, preconizado por la Estrategia Europa 2020, y para obtener los beneficios del crecimiento previsto para las ecoindustrias. Sólo un mercado único de la energía ofrece el marco necesario para acelerar la utilización de tecnologías nuevas y jóvenes con baja emisión de carbono en toda la cadena de valor energética. Para reducir los costes y acelerar el desarrollo de estas tecnologías en la UE, es preciso explotar plenamente el potencial del mercado único de la energía. Para ello, hay que establecer un marco regulador estable para los productos de infraestructura de gran envergadura y recurrir a la normalización para promover los productos y tecnologías verdes e innovadores, explorando la aplicación del nuevo enfoque en este ámbito. También deberá utilizarse de manera proactiva la política de competencia a fin de crear un medio propicio para que las nuevas tecnologías maduren y se incorporen al mercado.

Los mercados líderes deben ser mercados únicos desde el principio. Existe el riesgo de que el enfoque de reparto de esfuerzos adoptado para las energías renovables, que deja a los Estados miembros elegir sus medios de acción, dé lugar a una «renacionalización» de la política energética. Europa deberá integrar las políticas de apoyo a las energías renovables en el mercado interior de la

⁷ Comisión Europea, *EU Manufacturing Industry: What are the Challenges and Opportunities for the Coming Years?*, documento presentado en la segunda conferencia de alto nivel sobre la competitividad industrial, 26 de abril de 2010.

energía para evitar distorsiones del mercado que puedan dar señales equivocadas en materia de precios a los inversores. Es preciso continuar determinando los requisitos aplicables a otras tecnologías y productos con baja emisión de carbono en la UE, a fin de evitar la proliferación de enfoques nacionales. Del mismo modo, debe evitarse la introducción de etiquetas de productos «verdes» a nivel nacional, pues se corre el riesgo de fragmentar el mercado.

Aumentar la financiación de la UE para hacer frente al reto de una inversión de 50 000 millones de euros

En los próximos diez años será necesaria una inversión pública y privada adicional de 50 000 millones de euros para desarrollar las tecnologías energéticas necesarias para reforzar la seguridad energética y luchar contra el cambio climático. Dado que el sector de la energía necesita inversiones a largo plazo y considerables capitales para obtener beneficios a medio o largo plazo, un mercado de la energía competitivo debe, con la perspectiva de decisiones futuras de inversión, enviar señales de precios fiables a los operadores al por mayor. Al mismo tiempo, sería bueno evaluar la financiación que la UE podría aportar además de la que ya proporciona el mercado.

Una financiación coherente y específica de la UE puede ser determinante para acelerar la creación de capacidades de interconexión críticas, crear capacidades de reserva críticas para la seguridad del suministro y disminuir los plazos de introducción en el mercado de nuevas tecnologías con baja emisión de carbono. El debate relativo a la inversión debe incluir la cuestión de las medidas de apoyo a las tecnologías energéticas renovables en los Estados miembros.

Recomendaciones principales:

- ⇒ Establecer nuevos marcos reguladores en la UE para el desarrollo a gran escala de fuentes de energías renovables, contadores inteligentes, redes inteligentes y mercados de la energía al por mayor transparentes.
- ⇒ Establecer un mercado único de productos verdes, desarrollando normas a escala de la UE para medir y controlar las huellas de carbono y para los productos eficientes desde el punto de vista energético, y en especial certificados para productos energéticos renovables.
- ⇒ Aumentar la financiación específica de la UE para las infraestructuras energéticas.

2.5. El mercado único de mercancías: sacar el máximo partido

El mercado único de mercancías ha alcanzado ya su madurez. La revisión del mercado único de 2007 llegó a la conclusión de que se habían suprimido todas las barreras técnicas para las mercancías. Para muchos ciudadanos, el mercado único significa en primer lugar un gran abanico de opciones de productos disponibles en sus mercados nacionales. El comercio de mercancías es un impulsor importante del crecimiento de los sectores manufactureros de la UE. El sector de los bienes genera el 25 % del PIB de la UE de los Veintisiete. El comercio intracomunitario de mercancías representa el 75 % de los flujos comerciales en el interior de la UE, con una tasa de crecimiento anual del 7,6 % entre 1999 y 2007.

Es un error concluir que ya está todo hecho. En primer lugar, la fabricación de bienes es un negocio en permanente evolución, pues responde a la innovación, los cambios de los gustos de los consumidores y las nuevas tecnologías. Es necesario actualizar periódicamente las políticas y los marcos reguladores para que sigan siendo pertinentes, basándose, si procede, en ejercicios de supervisión del mercado. Nos acechan obstáculos generados constantemente por las prácticas de concesión de licencias y las nuevas normas nacionales técnicas y administrativas. Las observaciones de los interesados durante la fase de consulta pusieron de manifiesto una larga lista de problemas a pequeña escala. En tercer lugar, si se compara con EE.UU., el mercado único de mercancías se evidencia un considerable potencial desaprovechado. El coeficiente de las exportaciones en el interior de EE.UU. con relación al PIB sigue siendo alrededor del 70 % mayor que el coeficiente de las exportaciones de la UE de los Quince en el interior de la UE con relación al PIB. En cuarto lugar, se plantean nuevos desafíos, a medida que evolucionan no sólo los bienes sino también los mercados. Como ejemplos de ello cabe citar la aceleración de los ciclos de los productos y la globalización de las cadenas de suministro. En quinto lugar, el comercio electrónico está en auge y plantea su propio conjunto de desafíos, que se examinan en la sección del informe relativa al mercado único digital.

Para mantener un mercado único de mercancías dinámico y en expansión es necesario aplicar plenamente el Paquete sobre mercancías aprobado en 2008, particularmente en lo que respecta al principio de vigilancia mutua y a la vigilancia del mercado. La aplicación de los principios del Nuevo marco legislativo debe también extenderse a otros ámbitos de la legislación sobre productos y el Nuevo planteamiento debe abrirse en general a nuevos ámbitos.

El potencial total del mercado único de mercancías no puede aprovecharse sin el apoyo de un proceso moderno de normalización, un sistema logístico y de

transporte fluido y eficaz y un régimen efectivo y accesible de protección de la propiedad intelectual.

Reforma del proceso de normalización

La normalización es clave para la gobernanza del mercado único. Europa necesita hoy determinar de forma más rápida y eficaz unas normas interoperables y adecuadas al mercado, basadas en modelos aceptados internacionalmente. Es necesario revisar el proceso europeo de normalización, conservando las ventajas del sistema actual y logrando al mismo tiempo un equilibrio apropiado entre la dimensión europea y la nacional. Se debe prestar una atención especial a mejorar el acceso del sector privado al proceso de normalización y a lograr que las normas sean más económicas y más fáciles de utilizar para las PYME.

Un sistema logístico y de transporte fluido, flexible y eficaz

El aprovechamiento al máximo de los beneficios de un mercado único de mercancías depende de la existencia de un sistema logístico y de transporte fluido, flexible y eficaz. Sin embargo, la política de transportes de la UE ha tardado en despegar en relación con su reconocimiento inicial en el Tratado, y se ha desarrollado de forma desigual en los distintos modos de transporte. La fragmentación resultante se considera cada vez más un obstáculo a la libre circulación. Las barreras administrativas y técnicas dan lugar a «estrangulamientos» de la movilidad en Europa. Simplemente, no existe un mercado único del transporte marítimo, pues los trámites aduaneros para los buques que efectúan trayectos entre dos puertos europeos siguen siendo idénticos a los previstos para el transporte marítimo internacional. En el sector ferroviario, los anchos de vía, el suministro de energía y los sistemas de señalización son distintos según los Estados miembros, como herencia de los tiempos en que los ferrocarriles aún eran monopolios nacionales. Esto obstaculiza la circulación transfronteriza de trenes e incrementa el coste del material rodante utilizado en las operaciones internacionales, que debe estar equipado con diferentes sistemas. Además, el mercado de servicios de transporte de mercancías por ferrocarril todavía no funciona debido a la transposición incorrecta o incompleta del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros. En el transporte por carretera, los mercados nacionales no se han abierto al «cabotaje» hasta hace poco. Europa necesita un cambio decisivo hacia el transporte multimodal, pero las barreras legales, administrativas y técnicas se multiplican. No existe un documento único de transporte, sino que los distintos modos de transporte necesitan distinta documentación. Las normas en materia de responsabilidad también difieren. El documento único de transporte (a ser posible electrónico) y el régimen único de responsabilidad mejorarán la

seguridad jurídica y disminuirán perceptiblemente los costes para las empresas y los ciudadanos. Para crear un mercado único moderno es necesario resolver la falta de interoperatividad y las deficiencias de las infraestructuras que merman la eficiencia del sector logístico de la UE y debilitan su competitividad global.

Desbloquear la patente europea

El fallido acuerdo sobre la patente de la UE es uno de los puntos débiles más graves del mercado único. La base jurídica que ofrece ahora el artículo 118 del Tratado de Lisboa y la estrategia Europa 2020 dan un nuevo impulso a la búsqueda de un acuerdo. Es fundamental capitalizar este ímpetu y superar el problema del régimen de traducción aplicable a las patentes de la UE. La patente europea es el terreno de pruebas en el que medir la seriedad del compromiso de relanzar el mercado único. Las empresas y los innovadores necesitan un régimen de patente única, y una jurisdicción única en toda Europa, que sea atractivo y rentable para los usuarios. Es sumamente importante para las PYME contar con una protección de los derechos de propiedad intelectual asequible y jurídicamente segura. La Comisión no debe renunciar a su nivel de ambición en este ámbito.

Recomendaciones principales

- ⇒ Evaluar los efectos del paquete de 2008 en el funcionamiento del mercado interior de mercancías e identificar las posibles nuevas medidas.
- ⇒ Revisar el sistema de determinación de normas de la UE logrando un equilibrio apropiado entre la dimensión europea y la nacional.
- ⇒ Adoptar nuevas medidas para hacer frente a las barreras técnicas y administrativas subsistentes que impiden el establecimiento de un mercado único del ferrocarril.
- ⇒ Establecer un documento único de transporte y un régimen único de responsabilidad para el transporte multimodal.
- ⇒ Adoptar urgentemente la patente de la UE y establecer una jurisdicción única en materia de patentes.

2.6. El mercado único de servicios: motor de la economía europea

Los sectores de los servicios tienen una importancia crucial para nuestras economías. Suponen el 70 % del PIB, son la fuente más importante de inversión extranjera directa y son el único sector de creación neta de empleo en la UE. Sin embargo, los mercados de los servicios siguen muy fragmentados ya que solo el 20 % de los servicios prestados en la UE tiene una dimensión transfronteriza.

Como consecuencia, la diferencia de productividad entre EE.UU. y la zona euro sigue siendo muy superior a lo aceptable (alrededor del 30 %).

La Directiva de servicios introduce mejoras significativas para el funcionamiento del mercado único de servicios. Se simplifica y moderniza la administración y la supervisión por las autoridades nacionales. Se refuerzan los derechos de los consumidores y usuarios. Se ha calculado que los beneficios económicos potenciales de la aplicación de la Directiva de servicios oscilan entre 60 mil millones EUR y 140 mil millones EUR, lo que representa un potencial de crecimiento de entre un 0,6 % y un 1,5 % del PIB.

Comprometerse a aplicar con rapidez la Directiva de servicios

La aplicación de la Directiva de servicios exige un esfuerzo sin precedentes de los Estados miembros. Deben realizar cambios administrativos y legislativos importantes, entre ellos un estudio exhaustivo del marco regulador aplicable a una amplia gama de actividades económicas a nivel nacional, regional y local.

Hasta ahora los resultados son alentadores pero no hay motivo para sentirse satisfechos. Los Estados miembros deben aplicar plenamente la Directiva de servicios cuanto antes. Las siguientes áreas deben ser prioritarias: los Estados miembros que no han concluido la revisión de la legislación deben hacerlo urgentemente; debe darse una elevada prioridad política en todos los Estados miembros afectados a la adopción de las disposiciones de aplicación pendientes; los Estados miembros que corren el riesgo de incurrir en retrasos importantes en la realización de todos los cambios necesarios deben efectuar un esfuerzo supremo para acelerar el proceso; los Estados miembros que todavía no han creado ventanillas únicas o cuyas ventanillas únicas son insuficientes deben tomar rápidamente las medidas necesarias para cumplir con los requisitos pertinentes de la Directiva. Además, los Estados miembros deben velar por que las autoridades nacionales hagan un uso efectivo del sistema de información del mercado interior (IMI) para cumplir sus obligaciones de cooperación.

La Comisión debe tomar todas las medidas de aplicación necesarias y mantener la presión sobre los Estados miembros que se están quedando atrás, con objeto de garantizar una aplicación plena y rápida de la Directiva. La Comisión debe también mantener informados al Parlamento Europeo, al Consejo y a los interesados sobre el estado de aplicación de la Directiva. Al mismo tiempo, la Comisión debe continuar trabajando con los Estados miembros para mejorar los procedimientos y los mecanismos administrativos de cooperación. Las ventanillas únicas deben llegar a ser en último término unos centros de administración electrónica de gran alcance que puedan abarcar los ámbitos y procedimientos no contemplados en la Directiva, tales como la fiscalidad.

Además, los Estados miembros y la Comisión deben aplicar un planteamiento ambicioso al proceso de evaluación recíproca previsto en la Directiva para 2010. Los resultados de esta evaluación deben utilizarse para impulsar nuevas medidas más específicas.

Servicios industriales

La industria europea debe dedicarse más a la prestación de servicios para seguir siendo competitiva a escala mundial. Las empresas que operan en sectores industriales y manufactureros deben desarrollar nuevas oportunidades de negocio impulsando los servicios conexos como los de mantenimiento, apoyo, formación y financiación. Generalmente, estos servicios tienen un potencial de crecimiento mucho mayor que el negocio de productos propiamente dicho. La UE debe reforzar el mercado único de los servicios industriales y empresariales suprimiendo los obstáculos subsistentes a la libre circulación de tales servicios, mejorando el marco comunitario de la normalización de servicios y fomentando los servicios innovadores

Eliminar las barreras a la prestación de asistencia sanitaria transfronteriza

Los mercados de servicios van más allá de los sectores cubiertos por la Directiva. En este contexto, la Comisión debe considerar en particular los nuevos pasos que hay que dar en relación con los numerosos tipos de servicios que no están contemplados actualmente en la Directiva o lo están parcialmente.

Un ámbito no incluido en la Directiva de servicios al que debe prestarse una atención particular es el del sector sanitario. La Directiva propuesta sobre atención sanitaria transfronteriza pretende garantizar un marco claro y transparente aplicable a la prestación en la UE de una asistencia sanitaria transfronteriza segura, de alta calidad y eficaz, para aquellos casos en los que los pacientes solicitan asistencia en un Estado miembro que no es su país de origen. Según las normas propuestas, se reembolsará a los pacientes el mismo importe que se les hubiera reembolsado si hubieran recibido el tratamiento en su país, pero tendrán que soportar cualquier gasto financiero adicional en el que pudieran incurrir. La propuesta, que data de 2008, debe adoptarse ya de urgencia.

Además, hay que tomar ciertas medidas de apoyo para fomentar la integración del mercado en el sector sanitario. La Comisión debe lanzar, junto con los Estados miembros, una evaluación comparativa detallada de los sistemas sanitarios de toda la Unión Europea. Debe desarrollar y difundir los conocimientos de las mejores tecnologías en el sector sanitario, basándose en el proyecto piloto de tecnologías sanitarias. Es necesario fomentar el uso de tecnologías de sanidad en línea para apoyar la toma de decisiones en los sistemas sanitarios con objeto de sistematizar la introducción de las buenas

prácticas que se identifiquen. Hay que desarrollar normas específicas que faciliten en mayor medida la libre circulación de pacientes en la UE.

Recomendaciones principales

- ⇒ Examinar las iniciativas necesarias en los sectores de los servicios que no están contemplados actualmente en la Directiva, o lo están parcialmente, y presentar las propuestas necesarias.
- ⇒ Adoptar la directiva propuesta sobre asistencia sanitaria transfronteriza y tomar medidas de apoyo, en especial lanzar una evaluación comparativa de los sistemas sanitarios de los Estados miembros.

2.7. Los trabajadores en el mercado único: antiguos problemas y nuevos desafíos

La movilidad laboral transnacional es importante para Europa. Constituye la base de una movilidad más extendida, profesional – entre empleos y sectores – y social – entre grupos sociales – que en general es considerada como condición previa para el éxito de Europa en la economía que surgirá de la recesión global. Unos mercados laborales nacionales cerrados o unos sectores de empleo blindados frente a la competencia no generarán más empleo ni un crecimiento más rápido. La movilidad laboral también es clave para absorber los impactos asimétricos y responder a los procesos locales de reestructuración en la zona euro, donde las autoridades nacionales ya no pueden emplear el tipo de cambio y la política monetaria como herramientas. Sin embargo, Europa aún carece de la movilidad laboral que necesita para mejorar la eficiencia de los mercados laborales y garantizar el correcto funcionamiento de su unión monetaria.

Varias barreras de hecho creadas por los factores lingüísticos o culturales, los modelos de familia y la estructura del mercado inmobiliario dificultan aún más la movilidad laboral entre los Estados miembros. Aún subsiste cierto número de obstáculos legales y administrativos, pero en general la libre circulación de trabajadores es un éxito desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, desde un enfoque económico y político, aún está lastrada por dos paradojas.

En primer lugar, de las cuatro libertades, la libre circulación de trabajadores es la más controvertida y al mismo tiempo la menos utilizada. Una gran parte de los europeos, según se refleja en los debates sobre la ampliación y la ratificación del Tratado constitucional y del Tratado de Lisboa, está preocupada porque la migración laboral empuje los salarios a la baja, quite empleo a los trabajadores locales y se convierta en una carga para el sistema de seguridad social. Sin

embargo, Europa es una zona de baja movilidad. En la actualidad solo el 2,3 % de los europeos vive en un Estado miembro que no es el de su nacionalidad. En un sistema federal y una economía unificada como los de Estados Unidos, la proporción de ciudadanos de este país que cambian de Estado en un año es alrededor de tres veces mayor. El número de personas que trabajaban en otro Estado miembro se mantuvo estable en el tiempo. Desde 2001, el número de ciudadanos de la UE que vivían en otro Estado miembro creció cerca de cuatro millones. En comparación, la migración de países no pertenecientes a la UE es un fenómeno mucho más importante para los mercados laborales de los Estados miembros. El número de ciudadanos no pertenecientes a la UE que viven en ella ascendió en 2008 a 19,5 millones, es decir el 3,9 % de la población total. Por otra parte, las encuestas del Eurobarómetro muestran que la mayoría de los europeos no están interesados en trabajar en otro lugar de la UE o consideran que existen demasiados obstáculos para ello. Esta actitud fría ante la movilidad no varía sustancialmente entre los Estados miembros antiguos y nuevos.

La segunda paradoja es que la libre circulación de trabajadores se enfrenta a un número inferior de obstáculos legales que las otras tres libertades económicas, pero estos obstáculos son los más trascendentales y difíciles de superar: se necesitaron once años para actualizar los reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social.

La recesión económica ha mostrado que, incluso en tiempos de crisis, hay puestos de trabajo en la UE que no se cubren. Europa se debe enfrentar a estas paradojas y fomentar una mayor movilidad y un mayor uso de los derechos a la libre circulación si quiere alcanzar los objetivos de Europa 2020. Los crecientes niveles de paro y las diferencias persistentes de los ingresos y salarios entre distintas regiones europeas no generarán automáticamente una mayor movilidad ni, indudablemente, el tipo de movilidad que puede redundar en beneficio de Europa.

Los mayores beneficios para Europa procederán de la movilidad de trabajadores con alto nivel de formación en sectores nuevos e innovadores, adaptándose a nuevos tipos dinámicos de movilidad y fomentando formas de movilidad circular en el interior de la UE que compensen las fugas de cerebros con captaciones de cerebros. Esto no quiere decir que haya que replantearse las políticas establecidas. Se trata más bien de resolver con mayor determinación algunos viejos obstáculos legales y administrativos bien identificados y estudiar cómo hacer frente a los nuevos desafíos que plantean las nuevas y más diversificadas categorías de trabajadores móviles.

Velar por la coordinación de los derechos de seguridad social y la portabilidad de los derechos a pensión para todos

Una condición previa clave para la libre circulación de trabajadores es que la persona que se desplaza en la UE no vea afectada negativamente su situación de seguridad social. El paquete de coordinación de los sistemas de seguridad social adoptado en julio de 2009, tras unas larguísimas negociaciones, modernizó unas disposiciones comunitarias que databan de los años 50. Supone un progreso significativo pero desde entonces la situación ya ha avanzado. Las normas existentes pretenden afrontar los problemas y necesidades del tipo de migración laboral que caracterizó los mercados laborales en el pasado. Hay espacio para adaptarlas aún más a la situación de las nuevas y más diversificadas categorías de trabajadores móviles y para tener en cuenta las situaciones específicas de los trabajadores transfronterizos y de los que no están asegurados en su país de origen.

La portabilidad de las pensiones y los derechos suplementarios de seguro médico plantea un problema específico. El marco regulador vigente cubre los derechos de seguridad social pero no puede evitar que las modalidades de protección social ajenas al sistema público sufran mermas. Esto perjudica especialmente a los trabajadores de gran movilidad, pues a menudo cambiarán varias veces de sistema de seguridad social durante su vida laboral conforme cambian de situación profesional y de tipo de asignación. Existe una propuesta de la Comisión en este ámbito estancada en el Consejo desde 2008 a pesar del firme apoyo del Parlamento Europeo.

En su próxima consulta sobre los sistemas de pensiones en Europa, la Comisión debe dar prioridad al aspecto de los obstáculos para la movilidad laboral transnacional. En este contexto, se puede explorar la opción de desarrollar un vigésimo octavo régimen de derechos a pensión complementaria. Este régimen estará establecido en su totalidad mediante normas de la UE pero existirá paralelamente a las normativas nacionales y por lo tanto será opcional para las empresas y los trabajadores. Cuando el trabajador opte por este régimen se aplicarán en toda Europa las mismas normas a sus beneficios complementarios. Para facilitar la situación, cabe la opción secundaria de limitar la posibilidad de que solo puedan optar a este régimen los trabajadores que firman su primer contrato de trabajo. Esto servirá de incentivo para la movilidad de algunos trabajadores jóvenes, que son los más interesados en la movilidad internacional.

Hay que prestar también atención a la eliminación de obstáculos fiscales para el trabajo transfronterizo. Las diferencias de los tipos impositivos entre los Estados miembros hacen imposible lograr un tratamiento plenamente neutral de las actividades económicas transfronterizas. En este ámbito los progresos realizados han dependido de la jurisprudencia del TJUE. Quizás quede espacio para medidas políticas que garanticen la neutralidad fiscal de, por ejemplo, los

impuestos sobre aquellas partes de los ingresos que dependen de las bonificaciones de expatriación.

Agilizar y simplificar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales

Un segundo obstáculo importante que se opone al incremento de la movilidad laboral transfronteriza es la complejidad del reconocimiento internacional de las cualificaciones profesionales. El reconocimiento automático de las cualificaciones solo se aplica a siete de más de ochocientas profesiones. En los demás casos, las (malas) prácticas administrativas, las demoras en los procedimientos de reconocimiento y las resistencias corporativistas a nivel nacional se suman al coste y a la dificultad de ejercer en el extranjero e incrementan de hecho los obstáculos a la entrada en las profesiones reguladas. Por consiguiente, es necesario aclarar y reforzar el vigente marco jurídico establecido en la Directiva 2005/36/CE para facilitar el reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales entre los Estados miembros. En este momento, hay margen para subir el listón en este ámbito. El Tratado de la Unión Europea sustituye la unanimidad del Consejo de Ministros por la mayoría cualificada. Además, hay una mayor concienciación de que, a pesar del proceso de Bolonia, los contenidos de formación de los Estados miembros no convergen tanto como para que no sean necesarias nuevas medidas. Para simplificar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales es necesario modernizar el acervo en este ámbito. El margen para ampliar el reconocimiento automático de cualificaciones a nuevas profesiones debe extenderse a los nuevos sectores además de las siete profesiones actuales, centrándose en especial en las nuevas profesiones necesarias para las industrias verdes y digitales con objeto de facilitar la movilidad de trabajadores muy cualificados.

También es de fundamental importancia desarrollar la taxonomía de los conocimientos y las competencias europeas. Este sistema garantizará que en toda Europa los conocimientos y las competencias de quienes buscan trabajo o los requisitos establecidos en una oferta de empleo se comprendan de la misma manera y sean fácilmente equiparables.

Ajustar mejor las cualificaciones a las vacantes en todo el mercado único

La tercera categoría de obstáculos a la libre circulación de trabajadores consiste en la eficacia de la concordancia de las cualificaciones con las vacantes transfronterizas. Es necesario tomar medidas en diversos frentes, tanto en la UE como a nivel nacional. La red EURES es un éxito. En la actualidad gestiona un millón de ofertas de empleo y desempeña un papel clave asesorando en todos los aspectos a los solicitantes de empleo transfronterizos y a las empresas contratantes, estableciendo un enlace entre los servicios públicos de empleo de

todos los Estados miembros. Con el tiempo ha ampliado sus actividades, pasando de ser una simple base de datos a escala comunitaria a una plataforma de colocación internacional en Europa. Esta evolución debe proseguir con el desarrollo de vínculos EURES con los servicios públicos de empleo, los interlocutores sociales y las agencias privadas de empleo y la consolidación de su capacidad de concordancia de las cualificaciones y de su cobertura de todas las fases de la movilidad. También debe desarrollar vínculos con redes de información y solución de problemas, tales como SOLVIT, para responder a todas las inquietudes y problemas planteados por los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la movilidad. Asimismo, hay que prestar una mayor atención a ofrecer información, asesoría e incentivos a los trabajadores que quieren volver a sus países de origen después de una experiencia laboral en el extranjero. La vuelta al país de origen es parte de la libre circulación de trabajadores y la cooperación entre las instituciones de la UE y los servicios públicos de empleo nacionales debe velar por que la movilidad aporte también un valor añadido para los países de origen.

Los servicios públicos de empleo nacionales y las políticas nacionales, junto con los interlocutores sociales a nivel nacional, también tienen que contribuir de forma crucial a configurar un entorno más propicio a la movilidad en Europa y supervisar la aplicación correcta de los derechos y obligaciones de los trabajadores y las empresas. Los fondos estructurales de la UE y en especial el Fondo Social Europeo, deben apoyar y facilitar las medidas destinadas a fomentar la movilidad en el interior de la UE y a reforzar los servicios de información y asesoría sobre los derechos relacionados con la movilidad.

Recomendaciones principales

- ⇒ Coordinar los sistemas de seguridad social para las personas de gran movilidad y, en especial, para los investigadores.
- ⇒ Introducir un vigésimo octavo régimen de derechos a pensión suplementarios para los trabajadores transfronterizos.
- ⇒ Suprimir los obstáculos fiscales al trabajo transfronterizo.
- ⇒ Ampliar el reconocimiento automático de cualificaciones.
- ⇒ Reforzar la transparencia y el reconocimiento de cualificaciones y competencias, desarrollando sistemas nacionales de cualificaciones y estableciendo el sistema de taxonomía de los conocimientos y las competencias europeas.
- ⇒ Consolidar el sistema EURES transformándolo en una plataforma plenamente dedicada a la colocación en el mercado único.

2.8. El mercado único de capitales y servicios financieros

Supervisión en pro del mercado único y no fragmentación del mercado mediante la supervisión

El mercado único de capitales y el de servicios financieros, estrechamente interrelacionados, son vitales para la asignación eficaz de recursos, que es un impulsor fundamental del crecimiento y el empleo, y para la estabilidad económica. En las décadas de los años setenta y ochenta, especialmente en Europa, la rigidez del sistema de restricciones de la competencia y las limitaciones a la asignación en el sector de los servicios financieros, a menudo diseñadas para favorecer la financiación de los déficits del sector público, tuvieron consecuencias negativas para las inversiones y el crecimiento. La fase posterior de liberalización financiera a partir de la década de los noventa, no acompañada, especialmente en Estados Unidos, por unas mejoras correlativas de la regulación y la supervisión cautelares, fue un elemento clave determinante de la crisis financiera.

La Unión Europea, también en el contexto del G 20, está actualmente centrada en un programa ambicioso para establecer un sistema adecuado de supervisión. Este programa se lanzó a raíz del informe De Larosière, encargado por la Comisión Europea.

En este ámbito, las instituciones de la UE están desarrollando de forma prioritaria el proceso de elaboración de políticas. No parece necesario examinar estos trabajos en curso en el presente informe (1).

Lo que parece necesario, en cambio, es subrayar la importancia vital de tener especialmente en cuenta, en las próximas decisiones legislativas que deben tomar el Parlamento y el Consejo, las implicaciones para el mercado único de los servicios financieros. Es probable que las estructuras de supervisión que se establezcan tras esas decisiones configuren durante mucho tiempo el paisaje financiero de la UE. Es un grave error estratégico que el Consejo, bajo la presión de los Estados miembros cediendo a una tendencia natural a proteger las competencias nacionales de supervisión, propicie unas soluciones tímidas. Esto conlleva el riesgo de dar lugar a un mercado único fragmentado y más vulnerable.

Apoyo al mercado único y a la integración financiera mediante la emisión de bonos europeos

La UE necesita un sistema financiero moderno y desarrollado, construido en torno a una clase de activos líquidos exentos de riesgo que, al tiempo que

constituyen el patrón de referencia para la valoración de otros activos, sirva de base para desempeñar con eficiencia las funciones esenciales de la asignación de recursos, encauce el ahorro a la inversión, contribuya a distribuir el riesgo y garantice la aplicación más uniforme de la política monetaria única en toda la zona euro. Esto reforzará los puntos fuertes del mercado único, respaldará al euro como moneda global y contribuirá al funcionamiento adecuado de las economías de la UE, no solo en tiempos normales sino también ante impactos externos y crisis financieras, amplificando en definitiva el beneficio del crecimiento y el empleo para los Estados miembros.

El mercado de los bonos del Estado ha actuado como catalizador contribuyendo a la integración de los mercados financieros europeos desde la creación del euro, con el apoyo de la aparición de una base de inversores mayor y más diversificada, reduciendo los costes públicos de transacción y financiación y estimulando a su vez el desarrollo de mercados para otras clases de activos afines (tales como los bonos de empresa, los bonos garantizados, los valores respaldados por activos y un abanico de instrumentos derivados).

Sin embargo, el mercado de bonos del Estado sigue fragmentado, pues la emisión de deuda se mantiene a escala nacional y hasta ahora no se ha tomado ninguna medida, aparte de una cierta mayor transparencia y de la coordinación de emisiones, para obtener las economías de escala que ofrece el euro. La fragmentación significa que el mercado europeo de obligaciones es menos líquido que los correspondientes mercados de EE.UU. y Japón⁸, lo que genera costes para los inversores, emisores, otros deudores y, en definitiva, los ciudadanos europeos. Por ejemplo, los particulares pagan innecesariamente por sus hipotecas unos tipos de interés más altos, que se determinan utilizando como referencia los bonos del Estado⁹. Las empresas, en especial las más pequeñas, apenas pueden obtener financiación mediante obligaciones, lo cual las expone a riesgos en términos de gobernanza empresarial asociados a la financiación de capital. Las grandes infraestructuras públicas de Europa, tales como las redes transeuropeas, son transnacionales, inadecuadas para los sistemas nacionales actualmente fragmentados, y su financiación adolece de la falta de liquidez del mercado de obligaciones con periodos de amortización muy largos, mientras que los inversores a largo plazo tales como los fondos de pensiones no pueden encontrar bonos que se adapten a sus necesidades de inversión. Las operaciones financieras realizadas por las instituciones de la UE también son probablemente más costosas de lo que podrían ser. La fragmentación existente disuade al capital extranjero de venir a Europa – por ejemplo, los fondos soberanos no

⁸ Según lo atestiguan el bajo volumen de negocios en el mercado al contado y la migración de la liquidez a los mercados de derivados y el hecho de que las emisiones sean aún relativamente pequeñas y que no haya ningún instrumento que sirva de patrón de referencia eficaz y completamente representativo para todos los vencimientos y tipologías, lo que no es el *Bund* alemán, aunque lo parezca.

⁹ Para una hipoteca de 100 000 € a más de diez años, cada punto básico de interés que refleja la ineficacia del mercado de obligaciones del Estado supone más de 50 € de intereses adicionales pagados durante el período.

tienen interés en las emisiones pequeñas – y, cuando viene, exige una prima que compense la falta de liquidez del mercado europeo de obligaciones, lo que conlleva una transferencia neta de riqueza al resto del mundo. Finalmente, el hecho de que los mercados financieros no funcionen puede obstaculizar las reformas en otras áreas¹⁰. En conjunto, el potencial del euro se ve inevitablemente limitado sin el respaldo de instrumentos financieros adecuados para la inversión de cartera en un mercado financiero único, lo que hace que la zona euro sea una localización menos atractiva para la inversión financiera, especialmente en tiempos de crisis financiera, reduciendo así el capital disponible para Europa y por lo tanto su potencial de crecimiento y empleo.

Hay en Europa un bono del Estado que está considerado como un activo líquido y seguro: el *Bund* alemán. Su fortaleza indica que es objeto de una preferencia relativa de los inversores en comparación con otros bonos del Estado existentes en Europa. Pero, desde el punto de vista mundial, el *Bund* es un instrumento relativamente pequeño. La reciente caída del euro durante la crisis griega indica que se ha producido una salida de capital desde Europa hacia el Tesoro de EE.UU., que ni siquiera la calidad del *Bund* fue capaz de contener. Europa sale perdiendo claramente debido a que carece de un activo global.

Para hacer frente a la fragmentación del mercado de bonos del Estado es necesario crear un mercado nuevo, a escala europea, con una dimensión global. Al mismo tiempo, hay que tener presentes las preocupaciones legítimas: la solución que se adopte debe garantizar que no se pueda obligar a los países fiscalmente responsables a acudir al rescate de los Estados miembros indisciplinados, sea de la forma que sea. El mero temor a esta situación afectará a su actual situación favorable en el mercado, con lo que cualquier propuesta carecerá inmediatamente de interés. Por consiguiente, hay que realizar cambios cautelares en lo que respecta a las prácticas de emisión de bonos, de tal modo que puedan mejorar el funcionamiento del mercado único y garantizar al mismo tiempo la observancia de la norma del Tratado que prohíbe el rescate. Las medidas para ocuparse del riesgo moral se reforzarán si se impone a los Gobiernos derrochadores una disciplina de mercado más férrea, además de una supervisión multilateral más efectiva¹¹. Esto puede lograrse aumentando la sensibilidad de los mercados frente a la evolución de los presupuestos nacionales y abriendo la posibilidad de que otros países de la UE puedan gestionar con más facilidad un impago de la deuda pública, lo que hará que los mercados puedan cuantificarla con mayor precisión y más fácilmente.

¹⁰ Al hacer posible que los agentes económicos se sobrepongan a las pérdidas de ingresos a corto plazo y que con el tiempo el consumo se atempere, los mercados financieros operativos ofrecen los beneficios a largo plazo de las reformas.

¹¹ La disciplina del mercado ha sido bastante ineficaz desde el comienzo de la UEM a la hora de impedir la acumulación de los desequilibrios, poniendo en peligro en último término incluso el cumplimiento de la norma del Tratado que prohíbe el rescate.

En este contexto, una operación de préstamo a gran escala a través de un organismo europeo para realizar a continuación un empréstito a los Estados miembros puede representar una solución equilibrada. Estos empréstitos a los Estados miembros no deben exceder de un determinado nivel del PIB de un país (idéntico para todos los Estados miembros) de modo que, para sus necesidades de financiación no cubiertas a través de este mecanismo, los Gobiernos continuarán emitiendo su propia deuda pública, cuya responsabilidad individual conservarán.

Dado que, mediante este mecanismo, los Estados miembros tendrán acceso a una financiación más barata, considerarán acreedor preferente al organismo europeo, en comparación con los tenedores de su deuda que flotan en el mercado, lo que teóricamente incrementa la posibilidad de que el impago solo afecte a estos últimos. A su vez, esto debería aumentar la presión de mercado (y los tipos) sobre la deuda flotante, creando un mayor incentivo para que los Estados miembros reduzcan rápidamente esa deuda mediante el saneamiento de su política fiscal.

Dicho mecanismo puede incluir a todos los países de la UE y los países no pertenecientes a la zona euro también podrán obtener préstamos en euros. Esto reforzaría sus incentivos para velar por la estabilidad frente al euro, en coherencia con los requisitos del MC II, lo cual respaldará el proceso de ampliación de la zona euro. A su vez, cuanto mayor sea el número de países de la UE participantes en el mecanismo, mayores serán las emisiones efectuadas por el organismo europeo y mayores serán los beneficios en términos de liquidez y profundidad del mercado de obligaciones europeo y, en definitiva, para el mercado único de la UE.

Sería interesante empezar con un grupo menor de países, a condición de que haya un emisor importante en el mercado mundial. De este modo, el mecanismo ya sería atractivo si se sumaran a él Estados miembros de la UE con deudas de pequeño y medio tamaño, y aún más si participan países con una deuda importante. Sin embargo, la UE solo sacará provecho de este mecanismo si Alemania está dispuesta a participar en este proceso. Para Europa, esto constituirá un paso significativo hacia un mercado financiero más eficaz y un mercado único más fuerte, que apoye al euro como moneda internacional y a la economía europea en general. A Alemania, le proporcionará la posibilidad de guiar un proceso de suma importancia política y económica para Europa y de influir en el diseño del mecanismo de un modo tal que tome en cuenta su preocupación por asegurar una mayor disciplina fiscal en la UE y por mantener sus condiciones favorables de financiación.

Recomendaciones principales

- ⇒ Garantizar que la estructura de la supervisión financiera sea tal que *no* lleve a la fragmentación del mercado único.
- ⇒ Explorar la posibilidad de consolidar la integración financiera mediante la emisión de bonos europeos.

2.9. La infraestructura física del mercado único: afrontar el reto de la inversión

Es imposible imaginarse un mercado único sin una infraestructura física que conecte sus partes: carreteras y otras conexiones de transporte, redes eléctricas y de comunicaciones electrónicas y redes hidráulicas. Las infraestructuras son vitales para asegurar la movilidad que es el sostén de un mercado integrado operativo y para promover el crecimiento y el desarrollo sostenible. Son claves para garantizar la cohesión territorial. Si bien se reconoce la importancia de las infraestructuras como elemento del mercado único y el cometido fundamental de la UE en el desarrollo de las redes transeuropeas, aún existe un conjunto de obstáculos que impide considerar este ámbito en términos europeos.

La planificación, financiación y gestión de los proyectos de infraestructuras se efectúan predominantemente a escala nacional. A medida que la producción y la distribución se integran más por encima de las fronteras nacionales y a medida que sectores como la energía y la comunicación electrónica necesitan nuevas interconexiones, se agudiza la brecha transfronteriza infraestructural en Europa. Por una parte, aún subsisten problemas en el mercado único, especialmente en los nuevos Estados miembros. Por otra, si Europa quiere acelerar la transición a una economía verde y basada en el conocimiento, debe contar con nuevas infraestructuras.

El hecho de colmar esta brecha infraestructural es un reto técnico y de coordinación, pero también financiero. La crisis económica tiene un impacto importante en la capacidad de los Estados miembros para financiar nuevos proyectos de infraestructura en un momento en que se debe dar prioridad a la consolidación presupuestaria. Al mismo tiempo, el sector privado se enfrenta a graves limitaciones para obtener financiación y necesita seguridad jurídica en forma de directrices claras sobre la aplicación de la política de competencia (*antitrust* y ayudas estatales) en este ámbito, e incentivos para invertir en redes en un entorno competitivo. Europa debe replantearse el aspecto económico de

las inversiones transfronterizas y la forma de garantizar su financiación de manera innovadora. La cuestión clave para Europa estriba en cómo obtener nuevos recursos para las inversiones de alcance europeo a medio y largo plazo. Una manera de abordar el problema es explorar todas las combinaciones posibles entre la financiación pública y privada, incluido un mayor uso de las fuentes innovadoras de financiación, tales como los derechos de uso. A medida que disminuya el margen presupuestario de los Gobiernos aumentará naturalmente la importancia de las asociaciones de los sectores público y privado como instrumento generador de inversiones en infraestructuras. A este respecto, será crucial facilitar la combinación de las asociaciones de los sectores público y privado con el uso de fondos estructurales.

Otra opción consiste en mejorar los incentivos para que los inversores a largo plazo (instituciones financieras con mandato público pero también inversores privados, incluidos los fondos de pensiones) orienten sus recursos a los proyectos infraestructurales a largo plazo. El volumen de los fondos gestionados por los inversores a largo plazo a nivel mundial se estima en 30 billones EUR, pero solo una fracción de estos fondos se utiliza para la inversión en infraestructuras. Ciertas experiencias innovadoras recientes, tales como el Fondo Margarita, de 1 500 millones EUR, en el que participan el Banco Europeo de Inversiones e instituciones financieras públicas de seis Estados miembros, son un buen punto de partida. Hay que plantearse la necesidad de establecer un marco jurídico europeo *ad hoc* para los inversores a largo plazo, con objeto de incitarles a centrarse en inversiones en infraestructuras, teniendo al mismo tiempo en cuenta sus características específicas y la diversidad de operadores que componen esta categoría de inversores.

Finalmente, se podrían liberar recursos pertinentes para inversiones en infraestructuras mediante la implantación en Europa de un mercado líquido de obligaciones con vencimiento a muy largo plazo. Esto puede servir para obtener fondos para inversiones transfronterizas importantes a nivel de la UE así como para proponer una oferta adecuada de obligaciones que se ajuste a las necesidades de inversión de los inversores a largo plazo. De cara a la implantación de este mercado habrá que estudiar soluciones que resuelvan la fragmentación actual del mercado de la deuda pública en Europa.

Recomendaciones principales

- ⇒ Facilitar la combinación de las asociaciones de los sectores público y privado con el uso de fondos estructurales.
- ⇒ Examinar si se necesita un marco regulador europeo *ad hoc* para incitar a los inversores a largo plazo a centrarse en proyectos de infraestructuras.
- ⇒ Proporcionar la máxima seguridad jurídica por lo que se refiere a la política de competencia en el ámbito de la inversión en infraestructuras y de su financiación.

CAPÍTULO 3

ALCANZAR UN CONSENSO EN TORNO A UN MERCADO ÚNICO MÁS FUERTE

3.1 Un mercado único para una «economía social de mercado altamente competitiva»

El objeto de fondo de este informe estriba en cómo dar un nuevo ímpetu al mercado único. Para generar una energía y confianza renovadas en el proyecto del mercado único es fundamental superar las diferencias y marcarse nuevas fronteras. Quizás no baste con crear el clima político para una acción sostenible, en un momento en que amplios sectores del público europeo, y a veces también los líderes políticos e incluso los dirigentes de las empresas, ponen en duda los beneficios de la integración del mercado y consideran que el proceso de apertura del mercado ha ido más allá de lo que era necesario o deseable.

Con el tiempo, el sistema de la UE ha acumulado asimetrías internas entre la integración del mercado a nivel supranacional y la protección social a nivel nacional que generan fricciones y son fuente de desencanto y hostilidad hacia la apertura del mercado. Para que el relanzamiento del mercado único sea sostenible es necesario centrarse en suprimir estas fuentes de fricciones. En algunos casos, esto implica adaptar las vigentes normas del mercado único para tener en cuenta las necesidades derivadas del contexto social y local. En otros casos, es necesario introducir una mayor coordinación de los sistemas reguladores nacionales, asegurar su coherencia y ajustarlos a los principios de la UE.

En las próximas páginas, el informe repasa los retos políticos y las posibles acciones en el campo de la libre circulación de trabajadores, los servicios sociales de interés general, la contratación pública, la política industrial, la coordinación de las políticas fiscales y la política regional. Todos ellos son elementos básicos para conciliar el mercado único con la dimensión social y ciudadana en la lógica del Tratado de una «economía social de mercado altamente competitiva».

3.2. Libertades económicas y derechos de los trabajadores después de las sentencias Viking y Laval

Entre 2007 y 2008, las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos Viking, Laval, Rüffert y Comisión contra Luxemburgo han reabierto una vieja herida que nunca se había cerrado: la división entre quienes abogan por una mayor integración del mercado y quienes piensan que la defensa de las libertades económicas y la supresión de las barreras reguladoras es una

forma subrepticia de dismantelar los derechos sociales protegidos a nivel nacional.

El renacimiento de esta división puede hacer que un segmento de la opinión pública, las organizaciones de trabajadores y los sindicatos, que con el tiempo han llegado a ser partidarios claves de la integración económica, se distancien del mercado único y de la UE.

Las sentencias del Tribunal han puesto de manifiesto de dos maneras las brechas existentes entre el mercado único y la dimensión social a nivel nacional.

Primero, porque las sentencias hicieron que afloraran las tensiones a las que está expuesto el vigente marco regulador aplicable al desplazamiento de trabajadores, en un contexto de divergencia de las condiciones sociales y de empleo entre los Estados miembros y de sensibilidad aguda ante los presuntos riesgos de dumping social y competencia desleal. En segundo lugar, las sentencias del Tribunal mostraron que el alcance del Derecho de la UE llega hasta los conflictos laborales colectivos. De resultas de ello, los interlocutores sociales y la acción colectiva se han encontrado directamente en el corazón de la configuración económica del mercado único. Al mismo tiempo, han abierto la posibilidad de que tanto los sistemas nacionales de relaciones laborales como el ejercicio del derecho de huelga tengan que ajustarse para encajar con las libertades económicas establecidas en el Tratado.

Los aspectos concretos y normativos están estrechamente relacionados. Desde un punto de vista práctico, se trata de dilucidar si la Directiva sobre desplazamiento de los trabajadores sigue constituyendo una base adecuada para gestionar el flujo cada vez mayor de trabajadores transfronterizos desplazados temporalmente, sin dejar de proteger los derechos de los trabajadores. Desde un punto de vista normativo, está en liza el lugar del derecho de los trabajadores a emprender acciones sindicales en el mercado único y su situación respecto a las libertades económicas.

Los responsables políticos son muy conscientes de que la aclaración de estos aspectos no debe depender de futuros litigios esporádicos ante el TJUE o los tribunales nacionales. Las fuerzas políticas tienen que dedicarse a buscar una solución, conforme al objetivo del Tratado de una «economía social de mercado».

El Presidente Barroso anunció ante el Parlamento Europeo su intención de presentar un reglamento para mejorar la interpretación y aplicación de la Directiva sobre desplazamiento de los trabajadores. La fractura entre las

posiciones y las peticiones de los interlocutores sociales a este respecto hace que ese ejercicio sea altamente delicado.

Dada la trascendencia del problema, al preparar el presente informe se prestó una atención especial a escuchar los puntos de vista y las preocupaciones de los interlocutores sociales. Se organizó una consulta conjunta con el CES y BusinessEurope. Los interlocutores sociales pudieron exponer sus inquietudes, basadas en la posición esbozada en el «Informe sobre el trabajo conjunto de los interlocutores sociales europeos relativo a las sentencias del TJCE en los asuntos Viking, Laval, Rüffert y Luxemburgo», adoptado por cuatro interlocutores sociales el 19 de marzo de 2010 en respuesta a una invitación de la Comisión y de la Presidencia francesa de la UE. La consulta reveló que las posiciones aún están distantes aunque hay ámbitos que suscitan una inquietud general que pueden servir de base de acercamiento a las partes. Una manera de facilitar esta convergencia consiste en abordar tanto los aspectos concretos como los normativos que están en juego en el debate. Sin embargo, los dos aspectos requieren estrategias diferentes para alcanzar un equilibrio entre el mercado único y las exigencias sociales.

Más claridad en la aplicación de la Directiva sobre desplazamiento de los trabajadores

Para garantizar un marco jurídico justo y equilibrado para los trabajadores desplazados es necesario reducir el margen de ambigüedad en la interpretación y aplicación de la Directiva sobre desplazamiento de los trabajadores. Los Estados miembros donde se han planteado los problemas más graves han adaptado, a veces tras un complicado proceso político, la normativa de aplicación. Sin embargo, convendría tomar medidas a nivel europeo que resuelvan las ambigüedades que aún afectan a la interpretación de la Directiva facilitando el acceso a la información, reforzando la cooperación entre las administraciones nacionales y sancionando mejor los abusos. En este contexto, también es de crucial importancia intensificar la lucha contra las «sociedades pantalla» y reforzar el acceso de los trabajadores desplazados a soluciones jurídicas contra las infracciones de sus derechos en el país de acogida.

Proteger los derechos de los trabajadores, rechazando el proteccionismo

La segunda cuestión estriba en cómo responder a la inquietud de los sindicatos por que el ejercicio de las libertades económicas reduzca la protección del derecho de huelga.

Las sentencias del TJUE son anteriores a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que establece explícitamente la economía social de mercado como

objetivo de la Unión y confiere a la Carta Europea de los Derechos Fundamentales un carácter jurídicamente vinculante al nivel del Tratado. Estos elementos deben configurar un nuevo contexto jurídico, en el que cabe esperar que los problemas y las inquietudes planteados por los sindicatos encuentren una respuesta adecuada. No obstante, de no ser así, hay que examinar si queda margen para nuevas medidas políticas.

En teoría, caben dos estrategias opuestas para alcanzar el equilibrio entre las libertades económicas y el derecho de huelga.

Por una parte, los sindicatos proponen modificar el Tratado para introducir una cláusula, denominada «de progreso social», que excluya el derecho de huelga de su ámbito de aplicación. Esta cláusula seguiría el modelo del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2679/98 del Consejo sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros. Una cláusula de progreso social «inmunizaría» el derecho de huelga, según se reconoce a nivel nacional, frente al impacto de las normas del mercado único. Sin embargo, la introducción de cambios en el Tratado no parece una opción realista a corto plazo.

Por otra parte, la estrategia alternativa contraria consiste en regular el derecho de huelga a nivel de la UE. Esta solución está claramente prohibida por el Tratado.

La lógica de un mercado único coherente con la «economía social de mercado», adoptada ahora como modelo en el Tratado de Lisboa, sugiere una tercera estrategia: una intervención orientada a coordinar mejor la interacción entre los derechos sociales y las libertades económicas en el sistema de la UE. Se trata de garantizar un ámbito de acción adecuado para que los sindicatos y los trabajadores defiendan sus intereses y protejan sus derechos con acciones sindicales sin sentirse limitados indebidamente por las normas del mercado único. En este contexto, el Reglamento (CE) n° 2679/98 del Consejo puede ofrecer un punto de referencia para llegar a una solución, aunque se refiera a situaciones que poco tienen que ver con los conflictos laborales.

En realidad, la finalidad del Reglamento es renovar el compromiso con la libre circulación de mercancías excluyendo al mismo tiempo cualquier impacto negativo en el ejercicio del derecho de huelga. Establece una prohibición de las acciones que puedan «perturbar gravemente el buen funcionamiento del mercado interior y ocasionar pérdidas muy graves a los particulares perjudicados» al tiempo que reconoce que el derecho de huelga no se ve afectado por esa prohibición. Con objeto de generar confianza mutua, el Reglamento crea un sistema de detección rápida de los obstáculos a la libre circulación de mercancías y de intercambio de información entre los Estados

miembros interesados. La Comisión desempeña un papel de arbitraje, pues puede pedir al Estado miembro correspondiente que elimine en un determinado plazo los obstáculos existentes a la libre circulación de mercancías.

Sin necesidad de modificar la Directiva sobre desplazamiento de los trabajadores, si se adoptan medidas para aclarar su aplicación, la Comisión y los interlocutores sociales pueden examinar en ese contexto si estudian el modelo del Reglamento (CE) n° 2679/98 del Consejo. Para ello es necesario introducir una disposición que garantice que el desplazamiento de trabajadores en el contexto de la prestación transfronteriza de servicios no afecte al derecho a tomar medidas sindicales y al derecho de huelga, protegidos por la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y en virtud del Derecho y las prácticas nacionales conformes al Derecho comunitario. Después de todo, se ha introducido una disposición similar de salvaguarda del Derecho del trabajo en el texto de la Directiva de servicios, con una redacción ligeramente diferente de la del Reglamento (CE) n° 2679/98 del Consejo¹². Dicha disposición podría complementarse con un sistema de resolución informal de litigios referentes a la aplicación de la Directiva sobre desplazamiento de los trabajadores cuando aquellos supongan el riesgo de causar un impedimento significativo para el funcionamiento del mercado único. En estas situaciones, los interlocutores sociales deberán remitir el asunto al Estado miembro de acogida. El Estado miembro deberá buscar una solución informal, informando a la Comisión así como al Estado miembro de origen de los trabajadores desplazados y de las empresas interesadas. Si las partes rechazan la solución propuesta, podrán defender libremente sus derechos ante los tribunales.

La solución propuesta responde a las preocupaciones por lo que se refiere al lugar que ocupa el derecho de huelga en el contexto de la libre circulación de trabajadores y actúa como mecanismo generador de confianza entre los interlocutores sociales. Es una manera concreta de hacer constar que el mercado único es plenamente compatible con una economía social de mercado.

¹² Artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

Recomendaciones principales

- ⇒ Aclarar la aplicación de la Directiva sobre desplazamiento de los trabajadores y reforzar la difusión de información sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores y empresas, la cooperación administrativa y las sanciones en el marco de la libre circulación de personas y de la prestación transfronteriza de servicios.
- ⇒ Si se adoptan medidas para aclarar la interpretación y aplicación de la Directiva sobre desplazamiento de los trabajadores, introducir una disposición que garantice el derecho de huelga siguiendo el modelo del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2679/98 del Consejo, y un mecanismo de resolución informal de los litigios laborales referentes a la aplicación de la Directiva.

3.3. Los servicios sociales y el mercado único

Desde la década de los años noventa, el lugar de los servicios públicos en el mercado único ha sido motivo persistente de controversia en el debate público europeo. La discusión sobre la función asignada a los servicios públicos en el Tratado debería haberse solucionado con el Tratado de Lisboa. El nuevo protocolo del Tratado y el artículo 14 modificado del TFUE establecen una base coherente que permite a las autoridades competentes velar por que los ciudadanos de la UE puedan beneficiarse de unos servicios de interés general de alta calidad.

A pesar de este compromiso renovado establecido en el Tratado de Lisboa, el debate sobre la interacción exacta entre las normas de la UE y el poder discrecional de las autoridades nacionales y locales sigue vivo. De hecho, si bien el eje del debate europeo se centró inicialmente en el gran problema de la liberalización de las industrias de red, hoy en día se ha trasladado a los servicios públicos sociales y locales. El desafío fundamental para la prestación de estos servicios es mantener su calidad y alcance en el contexto de la presión cada vez mayor sobre las finanzas públicas, que a veces obliga a llegar a compromisos difíciles. Como estos servicios son financiados esencialmente por los Estados miembros, son fundamentalmente ellos y no la UE quienes deben afrontar este desafío. Sin embargo, hay maneras de ayudar a los Estados miembros a modernizar estos servicios y adaptarlos a un entorno cambiante y a las necesidades de desarrollo de los ciudadanos por lo que respecta a su alcance y su calidad. Al mismo tiempo, la Comisión puede contribuir a garantizar que cuando

se apliquen las normas de la UE a estos servicios, estas sean previsibles y proporcionales.

Previsibilidad y flexibilidad: velar por que los servicios de interés general puedan cumplir sus misiones de servicio público

El debate en curso y varias consultas revelan que la previsibilidad y proporcionalidad del marco de la UE, en especial por lo que se refiere a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales y de las relacionadas con la selección del prestador, son preocupaciones clave para muchos de los interesados. Por ello, la Comisión se ha esforzado durante varios años por aclarar las implicaciones de las normas aplicables de la UE con objeto de velar por que los servicios de interés general puedan cumplir sus misiones y contribuir a una mejor calidad de vida para los ciudadanos europeos.

Se puede reforzar el planteamiento general adoptado en 2005 en el paquete de medidas destinadas a aumentar la seguridad jurídica respecto de la compensación económica pagada a un gran número de pequeños servicios públicos, a menudo locales, que recibió el beneplácito de un amplio abanico de interesados. Basándose en los resultados de la actual evaluación del paquete, la Comisión debe examinar todas las posibilidades de mejorar aún más la flexibilidad de las normas aplicables a la compensación económica, incluso mediante un aumento de los umbrales y/o una ampliación de la lista de actividades cuya compensación no es necesario notificar con independencia de las cantidades implicadas.

Por lo que se refiere a la aplicación de las normas de la UE a la selección del prestador, se han expuesto inquietudes similares referentes a la falta de seguridad jurídica y de flexibilidad y a la carga administrativa creada por las normas de la UE en materia de contratación pública. Sin embargo, en el ámbito de la contratación pública la Comisión todavía no ha tomado una iniciativa similar al paquete adoptado relativo a la compensación económica. Vista la respuesta muy positiva en general al paquete sobre ayudas estatales, la Comisión deberá revisar las normas en materia de contratación pública con objeto de alinearlas con las relativas a la compensación para garantizar un enfoque coherente en lo que respecta a los pequeños servicios de interés económico general.

Universalidad: garantizar que todos los ciudadanos puedan beneficiarse del mercado único

Para poder participar efectivamente en el mercado único, los ciudadanos necesitan acceder a varios servicios básicos de interés económico general, en especial en el sector de las industrias de red, tales como los servicios postales, de

transporte o de telecomunicaciones. Así pues, en las industrias de red la apertura del mercado a nivel de la UE siempre ha ido acompañada por medidas que garantizaban la continuidad de la prestación del servicio universal.

El nuevo artículo 14 del TFUE reitera que la UE y sus Estados miembros tienen la responsabilidad conjunta del correcto funcionamiento de los servicios de interés económico general y proporciona una base jurídica específica para los reglamentos de la UE. Se ha propuesto abordar los servicios de interés económico general mediante un reglamento marco horizontal. Sin embargo, la consulta ha dejado claro que una propuesta de reglamento marco tendrá un valor añadido limitado, si es que lo tiene, y que cuenta con escasas probabilidades de ser adoptado. Por consiguiente, en este momento no parece apropiado que la Comisión presente tal propuesta.

Sin embargo, un relanzamiento del mercado único debe examinar las deficiencias existentes en las prestaciones de servicios universales a nivel de la UE que puedan evitar de hecho que un número importante de ciudadanos de la UE tengan acceso efectivo al mercado único. En este contexto, la Comisión debe considerar si propone, basándose eventualmente en el artículo 14 del TFUE, un reglamento que garantice que todos los ciudadanos tengan derecho a varios servicios bancarios básicos. Hoy en día, tener una cuenta se ha convertido en una condición previa para tener acceso a varios servicios y para beneficiarse plenamente del mercado único. Sin embargo, según un estudio realizado para la Comisión Europea en 2008, el 20 % de los adultos de la UE de los Quince y casi la mitad de la UE de los Diez (el 47 %) aún no tienen una cuenta bancaria y las respuestas políticas a este respecto son muy distintas según los Estados miembros. Un marco de la UE para la inclusión financiera que complemente la actual reforma exhaustiva del Reglamento de servicios financieros a nivel de la UE permitirá que una parte importante de la población, en especial en los nuevos Estados miembros, saque el máximo provecho de los beneficios del mercado único.

Del mismo modo, solo se puede sacar el máximo partido de un mercado único en línea si se dispone de una conexión de banda ancha rápida a internet. Habida cuenta de los resultados de la consulta pública en curso sobre el servicio universal de comunicaciones electrónicas, la Comisión debe también examinar si ha lugar a utilizar el artículo 14 del TFUE para ampliar el servicio universal de comunicaciones electrónicas al suministro de acceso de banda ancha.

Por otra parte, hay que proceder a evaluar las obligaciones de servicio público en el sector del transporte y a reforzar los derechos de los usuarios del transporte aéreo, sacando las conclusiones de las consecuencias de la reciente erupción del volcán Eyjafjallajökull en Islandia.

Recomendaciones principales

- ⇒ Aumentar la flexibilidad de las normas sobre ayudas estatales aplicables a la compensación económica.
- ⇒ Revisar las normas sobre contratación pública con objeto de alinearlas con las normas en materia de compensación.
- ⇒ Presentar, basándose eventualmente en el artículo 14 del TFUE, una propuesta de reglamento que garantice que todos los ciudadanos tengan derecho a varios servicios bancarios básicos.
- ⇒ Examinar si ha lugar, basándose eventualmente en el artículo 14 TFUE, a ampliar el servicio universal de comunicaciones electrónicas al suministro de acceso de banda ancha; reforzar los derechos de los usuarios del transporte aéreo.

3.4. Aprovechar la contratación pública en aras de los objetivos políticos de Europa

Las compras públicas, es decir, la adquisición por los poderes y organismos públicos de mercancías, trabajos y servicios en el mercado, captan una parte importante del PIB de Europa. En 2008, la contratación pública de la UE ascendió a cerca de 2 155 billones EUR, lo que equivale a un 17 % o 18 % del PIB de la UE. De esta cifra, las normas establecidas en las Directivas de la UE sobre contratación pública se aplicaron a licitaciones de contratación pública por un valor de aproximadamente 389 000 millones EUR.

La normativa de la UE referente a la contratación pública desempeña un papel clave en la creación y el mantenimiento del mercado único velando por que los proveedores y los prestadores de servicios de otros Estados miembros no estén excluidos del mercado de las licitaciones y por que la tendencia natural de los poderes públicos a circunscribir las compras a su propio país no compartimente el mercado de la UE. Al garantizar el acceso no discriminatorio a las licitaciones públicas, la normativa de la UE pretende también lograr objetivos de buena gobernanza y eficiencia.

No cabe duda de que la normativa de la UE referente a la contratación pública ha sido un éxito en buena medida, convirtiéndose en uno de los ámbitos más desarrollados y técnicamente sofisticados del mercado único. El número de anuncios de licitación publicados a escala de la UE crece sin cesar. Los

procedimientos son sin duda más transparentes que en el pasado. Los resultados desde el punto de vista de la competencia también son positivos. Por término medio, a cada licitación publicada a nivel de la UE responden cinco licitadores. Las expectativas en términos de rentabilidad también se han colmado: se estima que los poderes públicos han economizado del 5 % al 8% del precio pagado.

Sin embargo, se alzan voces que, por diversas razones y con diversos objetivos, claman por una revisión de las políticas de contratación pública. Dos son los aspectos que constituyen el eje del debate: si hay que reformar la política en materia de contratación pública y si esta reforma debe desembocar en una mayor integración de los objetivos políticos horizontales en la contratación pública. La Comisión ha iniciado una evaluación general de las directivas de 2004 sobre contratación pública, como base de la reforma futura y telón de fondo de esta. El replanteamiento político parece justificado, ante todo para simplificar, continuar modernizando y afinar las normas en este ámbito.

Simplificar y modernizar en mayor medida las normas sobre contratación pública

La mejor aplicación de las normas y la mayor apertura a los licitadores transfronterizos son beneficiosas. Las reducciones de precios difieren según los sectores de actividad y suelen beneficiar más a los poderes y organismos adjudicadores grandes o centralizados. El éxito de las licitaciones transfronterizas directas es aún bastante limitado, ya que solo incide por término medio en el 2 % de los contratos. Además, algunas categorías de servicios están excluidas del ámbito de aplicación de las directivas de la UE sobre contratación pública. Si bien en algunos servicios, como ciertos servicios sociales, hay que lograr más flexibilidad, la revisión debe ofrecer una oportunidad para evaluar si las categorías de servicios excluidas actualmente deben seguir estándolo.

La reforma de la contratación pública debe ser una oportunidad para plantearse los problemas iniciales de su complejidad, su carga administrativa y su uso problemático para las PYME. Así pues, hay que aprovechar todas las vías que lleven a la simplificación. Asimismo, se debe pedir a los Estados miembros que examinen su propia legislación nacional sobre contratación pública que, en muchos casos, es la responsable de la complejidad y la carga administrativa para los poderes adjudicadores y las pequeñas empresas.

Los Estados miembros deben hacer uso intensivo del Código de buenas prácticas, adoptado como parte de la Ley de la pequeña empresa para mejorar el acceso de las PYME a las licitaciones públicas.

Integrar mejor las políticas horizontales

La revisión de las normas sobre contratación pública debe también abordar los ámbitos de «fricción» con la autonomía política de las autoridades nacionales y locales. Por una parte, se considera que las normas sobre contratación pública de la UE limitan la capacidad de los municipios para prestar servicios a los ciudadanos como estos desean o prefieren tradicionalmente. Este es el caso, por ejemplo, cuando prefieren que los servicios se presten «internamente» o que se establezca una cooperación entre entidades públicas. Por otra parte, se considera que las normas de la UE no son suficientemente directas para fomentar o incluso imponer que las licitaciones públicas apoyen objetivos políticos de mayor alcance, tales como el cambio climático, la innovación, la igualdad de género, la creación de empleo y los objetivos de inserción social.

En el primer ámbito, convendrá aclarar más lo que se entiende por «internamente» según la jurisprudencia reciente del TJUE. Hay que utilizar todo el margen disponible conforme al Acuerdo sobre contratación pública de la OMC para ampliar el campo de acción de los poderes públicos. Puede ser de gran ayuda la autorización para usar el procedimiento negociado con publicación previa como procedimiento estándar en el «sector clásico» y también para aplicar a los poderes adjudicadores (especialmente los locales) el régimen más flexible relativo a listas de calificación contemplado en la Directiva sobre servicios públicos.

En el segundo ámbito, probablemente quede margen para un mayor uso de la contratación pública como herramienta para lograr los objetivos políticos establecidos a nivel de la UE. La contratación pública puede impulsar los productos y tecnologías innovadores en el sector del cambio climático y la energía, fomentar la investigación y la innovación, promover la cohesión social y contribuir a lograr los objetivos de reducción de la pobreza y creación de empleo establecidos en la estrategia. Para aprovechar la contratación pública en aras de estos objetivos es necesario evaluar la posibilidad de imponer en las Directivas sobre contratación pública unos requisitos obligatorios relacionados con los objetivos políticos antes citados. Hay que aclarar en mayor medida la aplicación concreta de dichos requisitos mediante una legislación basada en actos delegados.

Recomendaciones principales

- ⇒ Replantearse la política de contratación pública para hacerla más sencilla, más eficaz y menos onerosa para las autoridades nacionales y locales; reforzar la participación de las PYME aplicando el Código de conducta de la Ley de la pequeña empresa.
- ⇒ Aclarar las normas aplicables a las prestaciones de servicios «internas».
- ⇒ Aprovechar la contratación pública para fomentar la innovación, el crecimiento verde y la integración social imponiendo requisitos obligatorios específicos.

3.5. La dimensión fiscal del mercado único: trabajar unidos para salvaguardar la soberanía fiscal

La política fiscal es un ámbito que no suele gustar ni a los partidarios del mercado único ni a sus críticos radicales. Paradójicamente, existen motivos por los que ambos deben considerarla con interés.

Recortar las cargas administrativas y los costes de cumplimiento relacionados con la fiscalidad que afectan a las empresas y los ciudadanos

El paisaje fiscal europeo está muy fragmentado. En muchas áreas, el funcionamiento de veintisiete conjuntos diferentes de normas conlleva unos costes importantes de cumplimiento y una carga administrativa para los ciudadanos y las empresas que operan a escala transfronteriza. En los casos en que existe un marco fiscal de la UE, este carece de transparencia, tiene fallos y crea incertidumbres en lo que se refiere a las normas aplicables o da lugar a casos de doble imposición o de discriminación fiscal. A las empresas y los ciudadanos les interesa eliminar las barreras a las operaciones en el interior de la UE, resolviendo el problema de la compensación transfronteriza para las empresas, simplificando y modernizando las normas sobre facturación del IVA, facilitando la facturación electrónica, introduciendo un mecanismo vinculante de resolución de litigios que abarque la doble imposición sufrida por los particulares y ampliando la Directiva sobre fiscalidad del ahorro para colmar los vacíos existentes.

Por otra parte, en algunos ámbitos, los avances en materia de política fiscal pueden ofrecer a la UE la posibilidad de utilizar los impuestos como instrumento que complemente la normativa con objeto de alcanzar los objetivos políticos acordados. Por ejemplo, la falta de un acuerdo sobre la propuesta del IVA para los servicios postales limita la futura liberalización de los servicios postales en el

mercado único antes de 2010. Los impuestos medioambientales pueden contribuir a respaldar las iniciativas políticas de lucha contra el cambio climático.

Acabar con el sesgo antisocial resultante de la competencia fiscal en la UE

Sin embargo, hay un segundo aspecto importante que confiere al problema de la fiscalidad una importancia sistémica para el proceso de integración económica. El funcionamiento del mercado único, junto con el proceso de globalización, de mayor alcance, plantea un reto cada vez mayor para el funcionamiento de los sistemas tributarios nacionales y puede erosionar a largo plazo su capacidad recaudatoria, así como su capacidad de llevar a la práctica las políticas sociales y de redistribución al nivel nacional. Una de las vías para conciliar el mercado y la dimensión social del mercado único consiste en poner fin a esta tensión subyacente entre la integración del mercado y la soberanía fiscal.

La competencia fiscal es una práctica muy extendida en un mercado integrado, pues los sistemas nacionales pueden utilizar la herramienta fiscal para aumentar su atractivo para las empresas y los capitales. La competencia fiscal responde hasta cierto punto a un propósito sano de presionar a los gobiernos para que mantengan el gasto bajo control. Sin embargo, presenta una asimetría perturbadora. La liberalización de los mercados financieros y el desarrollo del mercado único permiten a las empresas aplicar estrategias destinadas a buscar una localización con una menor fiscalidad y una normativa más favorable. En respuesta a este fenómeno, la carga fiscal en los Estados miembros de la UE se ha desplazado progresivamente de una base imponible más móvil (rentas del capital y de las sociedades) hacia una imposición más intensa de las bases imponibles menos móviles, especialmente las rentas del trabajo. Durante los veinte últimos años, los tipos del impuesto de sociedades de casi todos los Estados miembros disminuyeron, compitiendo por captar capital móvil internacional. La media en la UE de los Quince pasó de alrededor del 50 % en 1985 a algo menos del 30 %. La media para los doce países que entraron a formar parte de la Unión en 2004 y 2007 es cerca de un 10 % menor. Al mismo tiempo, los Estados miembros ampliaron las bases imponibles para eliminar las oportunidades de evasión fiscal y salvaguardar sus recaudaciones fiscales. En 2007, los impuestos sobre la renta del trabajo en la UE supusieron el 46 % de la media aritmética de todas las recaudaciones fiscales, mientras que los impuestos sobre sociedades representaron el 9,8 %. El tipo impositivo implícito sobre la renta de sociedades en la UE de los Veinticinco ascendió por término medio al 25,5 % en 2007, mientras que el tipo impositivo implícito medio de las rentas del trabajo fue del 34,8 %.

Según estos elementos, durante la última década la presión fiscal en Europa tendió a concentrarse más en las bases imponibles menos móviles, es decir, en el trabajo, a través de impuestos sobre la renta de las personas físicas y de contribuciones sociales. Esta tendencia no es consecuencia del mercado único, pero el funcionamiento de este contribuye, involuntariamente, a agudizarla. Este fenómeno tiene repercusiones para la neutralidad de los sistemas tributarios y para su capacidad a largo plazo de recaudar ingresos para financiar programas sociales, pues la evasión y el fraude fiscal generan grietas. Por lo tanto, es importante concebir soluciones que minimicen la competencia fiscal perniciosa y acaben con el sesgo inherente de la imposición más intensa de las bases imponibles menos móviles. Esto no supone privar a los sistemas fiscales nacionales de una herramienta para aprovechar al máximo el mercado único. Las encuestas realizadas a las empresas muestran que los niveles del impuesto de sociedades son solo uno de los factores que estas consideran al examinar si les interesa realizar inversiones directas en lugares alternativos. Otros factores, como la estabilidad del marco jurídico y político, las infraestructuras, la productividad y los costes de la mano de obra, se consideran más importantes.

También hay que mejorar el intercambio automático de información fiscal y, en general, la cooperación entre las administraciones fiscales de los Estados miembros para que la recaudación de impuestos sea más eficaz y justa.

Así pues, hay margen para examinar qué medidas de coordinación fiscal pueden limar las asperezas que producen distorsiones o que generan incentivos para la evasión fiscal, respetando al mismo tiempo la soberanía fiscal. Las soluciones bilaterales no pueden lograr el mismo efecto y no son legalmente viables. La armonización no debe ser un objetivo en sí misma. La soberanía fiscal refleja las preferencias locales por distintos niveles de imposición y está anclada en el proceso democrático. Tiene por lo tanto una base sólida que hace que cualquier tentativa de armonización, con excepción de unos pocos aspectos relacionados más estrechamente con el funcionamiento del mercado único (en particular, el IVA y los impuestos especiales), sea innecesaria y escasamente realista.

Estrategias presupuestarias para salir de la crisis y coordinación fiscal

Un argumento adicional en pro de algunas medidas de coordinación de la política presupuestaria procede de los retos a los que las autoridades tributarias de los Estados miembros tendrán que enfrentarse en la concepción de estrategias presupuestarias creíbles para salir de la crisis. La crisis económica y financiera ha llevado a una explosión de la deuda pública en Europa y en el mundo. En la UE, los grandes paquetes de reactivación implantados por los Gobiernos a iniciativa de la Comisión y con su coordinación, han generado un incremento del déficit y la deuda públicos. Se espera que los déficits públicos nominales

alcancen por término medio en la UE el 7,5 % en 2010 y el 6,9 % en 2011, mientras que el nivel de la deuda de la UE crecerá hasta un 83,7 % en 2011. Cabe asumir, siendo realistas, que en varios países la reducción de la enorme deuda pública requerirá no sólo recortes de gastos y disciplina presupuestaria sino también incrementos de impuestos. También es realista imaginar que los esfuerzos de consolidación conllevarán un giro de la fiscalidad de las rentas hacia los impuestos indirectos y un mayor énfasis en los impuestos menos perjudiciales para el crecimiento, especialmente los medioambientales. En estas condiciones, la coordinación de las políticas fiscales puede ser un elemento importante de una estrategia de consolidación presupuestaria a nivel de la UE y mejorar la eficacia de las medidas nacionales. Una ventaja de la coordinación es que es más eficaz de cara a centrarse en las bases impositivas móviles, tapando las grietas que hacen posible el arbitraje y la evasión fiscales. Una segunda ventaja consiste en que se minimiza el impacto sobre la competitividad de los impuestos que gravan los productos que constituyen insumos para la producción industrial, como es el caso de los impuestos energéticos. Una tercera ventaja es que las medidas coordinadas limitan la fragmentación reguladora y fiscal que falsea la competencia en el mercado único e incrementa los costes de cumplimiento para las empresas. También reducirá la posibilidad de que se produzcan choques asimétricos inducidos por la fiscalidad en la zona euro, lo que facilita la dirección de la política monetaria por el Banco Central Europeo. En pocas palabras, algunas medidas de coordinación pueden hacer que un juego de suma cero se convierta en un juego en el que todos salgan ganando en el mercado único.

Determinar los ámbitos adecuados para la coordinación de las políticas fiscales

Hay tres ámbitos en los que se puede estudiar la posibilidad de coordinación fiscal.

El primero es el del impuesto de sociedades. Los trabajos para llegar a una definición común de las bases del impuesto de sociedades que sustituyan a la pluralidad de normas que existen en cada uno de los Estados miembros se iniciaron en 2001. Hay que prestar una especial atención al diseño específico de la propuesta, pero parece que ha llegado el momento de avanzar. El Grupo del Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas, creado en el Consejo conforme a la resolución del Consejo de Economía y Finanzas de 1 de diciembre de 1997, ha desempeñado la valiosa tarea de identificar y velar por la supresión de las prácticas fiscales perniciosas. Sin embargo, en el contexto de un relanzamiento del mercado único hay que volver a examinar el cometido y la situación del Código con objeto de garantizar una coordinación aún mayor de la política en este ámbito, estudiando con más detalle los efectos de los regímenes perniciosos, las discordancias y los otros efectos negativos de la competencia

fiscal. El grupo del Código de conducta también puede extender su cobertura a algunos aspectos limitados del impuesto sobre la renta de las personas físicas que son pertinentes en el contexto de la competencia perniciosa en materia de fiscalidad de las empresas y puede considerar con más detenimiento las definiciones de fraude fiscal acordadas.

El segundo ámbito es el de los impuestos sobre el consumo. Las divergencias de los tipos del IVA afectan a la circulación de capitales y al comercio, por lo menos a corto y medio plazo, y por lo tanto son importantes para el funcionamiento del mercado único. Con la tendencia actual al aumento de los impuestos sobre el consumo, la coordinación de las políticas dirigidas a subir los tipos normales del IVA o a limitar la aplicación de los tipos del IVA reducidos puede ser beneficiosa.

El tercer ámbito interesante de cara a la coordinación es el de los impuestos medioambientales, que probablemente desempeñen un papel clave en el futuro. Sería muy conveniente circunscribir los debates sobre estos impuestos en el contexto más amplio de la coordinación fiscal de tal modo que también se noten claramente los beneficios en términos de alivio de la presión fiscal sobre las rentas del trabajo.

Un Grupo de Política fiscal

Para avanzar hacia una cooperación y coordinación mayores se necesita un foro apropiado de debate sobre política fiscal. Mientras los aspectos fiscales se traten de forma fragmentada y puramente técnica, las posiciones tienden a afianzarse, dando lugar a menudo a un estancamiento debido a la falta de mayores posibilidades de llegar a compromisos. Para romper la situación de bloqueo, debe haber un foro para un diálogo político más estrecho entre la Comisión y las autoridades tributarias de los Estados miembros, al más alto nivel político. Un Grupo de Política fiscal, presidido por el Comisario responsable de la fiscalidad y compuesto por representantes personales de los Ministros de Hacienda de los Estados miembros constituye el mejor formato para poner en marcha un diálogo estratégico sobre los posibles beneficios y límites de la cooperación y la coordinación fiscales en el mercado único. Este Grupo puede ayudar de forma sustancial a la Comisión en el ejercicio de su poder de iniciativa de una manera tal que se beneficie de un diálogo abierto y constructivo a nivel político, que propicie que los Estados miembros compartan sus expectativas y preocupaciones. Al ser un instrumento para que la Comisión prepare sus iniciativas con pleno conocimiento de las opiniones de los Estados miembros, el Grupo de política fiscal debe estar presidido por el Comisario responsable de fiscalidad. Existe un precedente: el Grupo de política fiscal creado en 1996,

presidido por el Comisario competente, que permitió llegar a un acuerdo en el Consejo de Economía y Finanzas sobre la resolución de diciembre de 1997.

Recomendaciones principales

- ⇒ Seguir trabajando para eliminar las barreras fiscales en el mercado único, modernizando las normas sobre facturación electrónica, actualizando las normas sobre compensación transfronteriza, introduciendo un mecanismo vinculante de resolución de conflictos que abarque la doble imposición sufrida por los particulares y revisando la Directiva sobre el ahorro.
- ⇒ Trabajar hacia una definición común de las bases del impuesto de sociedades y continuar las actividades del Grupo del Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas.
- ⇒ Reformar las normas del IVA en pro del mercado único.
- ⇒ Desarrollar el ámbito de los impuestos ambientales en el contexto más amplio de la política fiscal y de su impacto en el crecimiento y el empleo.
- ⇒ Llegar a un acuerdo sobre la creación, a iniciativa de la Comisión, de un Grupo de política fiscal presidido por el Comisario responsable de fiscalidad e integrado por representantes personales de los Ministros de Hacienda de los Estados miembros como foro de debate estratégico y de gran alcance de los aspectos políticos de la fiscalidad.

3.6. Competitividad y cohesión: la dimensión regional del mercado único

El vínculo entre una mayor integración económica y monetaria y el desarrollo regional es el hilo conductor que recorre las distintas fases de la integración europea, del Informe Werner a la era Delors, cuando la política regional comunitaria reformada se convirtió en uno de los componentes esenciales del paquete estratégico diseñado para relanzar el mercado único.

En la visión política de Delors, inspirada en las conclusiones del Informe Padoa Schioppa sobre la eficacia, la estabilidad y la equidad, la integración del mercado solo podía ser un proceso en el que todos salieran ganando si se complementaba con medidas a nivel de la UE para corregir los desequilibrios estructurales a nivel infranacional. Estas medidas darían un impulso a las regiones periféricas sin el que no podrían participar plenamente en el mercado

único y evitarían que se ampliase la brecha entre las economías regionales menos y más desarrolladas .

Con el tiempo, la política de cohesión de la UE ha matizado su lógica original de «ajuste estructural», para poner mayor énfasis en la dimensión de futuro de contribuir a alcanzar los objetivos políticos de la Unión y de fomentar el desarrollo. La estrategia Europa 2020 de la Comisión confirma que la política de cohesión está anclada en las prioridades políticas a largo plazo de mayor alcance para la Unión y que los fondos estructurales son una de las vías principales para llegar a los objetivos de la estrategia, entre ellos la integración social. Ahora que se activa el debate sobre el futuro de la política de cohesión de la UE, vale la pena reflexionar también sobre las consecuencias territoriales del relanzamiento del mercado único previsto.

La transición a una economía verde y digital, la reorientación de los sectores manufactureros a los de alta tecnología y la mayor movilidad laboral en el interior de la UE conllevarán varios cambios. Como consecuencia, todas las regiones de la Unión experimentarán una mezcla de oportunidades y necesidades de realizar ajustes. Además, la política de cohesión continuará desempeñando un papel clave en la modernización de las infraestructuras de los nuevos Estados miembros, que es esencial para garantizar la interconexión del mercado único. Estos elementos exigen un análisis pormenorizado de los requisitos que un mercado único ampliado y dinámico impone a la política regional. Esta reflexión debe ampliarse para evaluar qué tipo de política de cohesión reformada, basada en unas condiciones rigurosas que garanticen su eficiencia, es más adecuada para dar a todas las regiones la oportunidad de sacar partido del mercado único.

Utilizar la política de cohesión para incitar a los Estados miembros a cumplir las normas del mercado único

Si uno de los objetivos de una política de cohesión reformada es contribuir a que todas las regiones y Estados miembros se beneficien de su participación en el mercado único y si se presta más atención a imponer unas condiciones más rigurosas, es lógico utilizar también el instrumento de la ayuda financiera de la UE para ofrecer incentivos para la transposición de las normas del mercado único en el plazo establecido. Una posibilidad consiste en crear una reserva de eficacia al comienzo del período de programación, equivalente, por ejemplo, al 1 % del presupuesto destinado a la cohesión para cada Estados miembro. Esta reserva se asignará a los Estados miembros basándose en un indicador objetivo de la eficacia de su transposición, como pueden ser las notificaciones de medidas de transposición de las directivas del mercado único. Posteriormente, el Estado miembro asignará los fondos a sus programas más eficaces.

Introducir en los reglamentos de la política de cohesión unas disposiciones más estrictas contra la deslocalización

Hay una preocupación general entre la opinión pública por que la decisión de las empresas de trasladarse a otros Estados miembros se vea falseada por las posibilidades de obtener subvenciones del país de acogida, que pueden ser cofinanzadas mediante fondos de la UE. En el presente período de programación se han introducido normas disuasorias de estas «expediciones financieras». Tales normas han resultado eficaces, pero no totalmente. En los reglamentos de la política de cohesión del próximo período de programación, habrá que prestar cierta atención a reforzar las normas contra la deslocalización y establecer también unos canales adecuados para coordinar el uso de los fondos de cohesión de la UE y la autorización de las ayudas estatales para una misma empresa.

Recomendaciones principales

- ⇒ Evaluar el impacto potencial del relanzamiento del mercado único en las regiones de la UE .
- ⇒ Introducir en los fondos estructurales una cláusula de condicionalidad para recompensar a los Estados miembros más disciplinados en la transposición de las directivas del mercado único.
- ⇒ Reforzar las normas que prohíben el uso de fondos estructurales para contribuir a la deslocalización de las empresas.

3.7. El mercado único y la política industrial

El tema ya no es tabú. Los líderes de Europa debaten de nuevo los méritos, y los límites, de una política industrial activa. La reactivación del interés por la política industrial es paralela a la atención renovada ante la importancia del sector manufacturero para la economía de Europa y a la gran preocupación por la transformación profunda de la base industrial europea suscitada por la crisis.

Algunos sectores se preocupan por que la política industrial y las normas de competencia sean términos antagónicos. Siguiendo esa lógica, en Europa solo podrá emerger una política industrial si se aplican menos estrictamente las normas sobre competencia y sobre ayudas estatales. Una política responsable en materia de competencia y ayudas estatales no es enemiga de una política industrial responsable. Al contrario: la competencia es necesaria para crear las variedades, las ventajas comparativas y los incrementos de productividad que sirven de nutriente para el crecimiento y la innovación.

El control de las concentraciones no es un impedimento para el dinamismo industrial pero necesita coherencia

Europa necesita una política industrial que no entre en conflicto con sus normas de competencia sino que se base en ellas. Indudablemente, las normas de competencia no impiden que las empresas europeas busquen el ámbito y la dimensión que les permita competir mejor a escala mundial. Las normas de competencia europeas no han impedido el nacimiento de numerosas empresas que son líderes europeos, de EADS a AirFrance-KLM, por citar solo dos, ni tampoco de líderes nacionales. Aunque Europa tuviera un régimen más permisivo, las operaciones de concentración habrían caído bajo la jurisdicción de las autoridades de competencia de Estados Unidos o Japón. En todo caso las hubieran prohibido. Europa necesita líderes europeos que puedan desarrollarse por sus propios medios y participar por sí solos en la carrera de la competencia mundial. Las políticas nacionales que apoyen a los líderes nacionales crearán coaliciones de operadores excluyentes que paralizarán el mercado único y debilitarán su potencial como motor de la innovación industrial y los cambios estructurales. Los mecanismos de control de las operaciones de concentración siguen siendo imprescindibles si queremos crear líderes europeos y no nacionales. Por lo tanto, interesa avanzar en pos de una mayor convergencia en la forma de evaluar el fondo de las concentraciones y en los procedimientos de examen a nivel nacional. Con objeto de velar por la igualdad de condiciones, que neutralice la repercusión de las inquietudes de interés público nacional ante los asuntos transfronterizos, y por el establecimiento de una «ventanilla única» para la autorización de las concentraciones, que evite que varias autoridades nacionales de competencia las examinen a la vez, es necesario que dichas autoridades apliquen también las normas sustantivas de control de operaciones de concentración de la UE a nivel nacional cuando la concentración tenga efectos transfronterizos. Asimismo, se debe mejorar la cooperación entre las autoridades nacionales, para garantizar la convergencia, tanto de fondo como de los procedimientos, entre ellas y con las autoridades de la UE. Otra opción más radical consiste en revisar los mecanismos que rigen la atribución y reatribución de los asuntos de concentración. Esto implica suprimir la llamada «norma de los dos tercios» en virtud de la cual las concentraciones que en principio deben ser examinadas por la UE conforme al Reglamento de concentraciones, lo son sin embargo por las autoridades nacionales de competencia cuando más de los dos tercios del volumen de negocios de las partes se realizan en un único y mismo Estado miembro. Esto presenta la ventaja de aplicar un trato más coherente a las concentraciones en ámbitos fundamentales de la economía de la UE.

¿Por qué es importante controlar las ayudas estatales?

El control de las operaciones de concentración es un hecho mundial, mientras que el control riguroso de las ayudas estatales es más bien una peculiaridad europea. ¿Debe entonces Europa ser mucho más flexible en su forma de considerar las subvenciones públicas a nivel nacional? Se afirma que, como Europa aplica un régimen más estricto de ayuda estatal que sus competidores principales, las empresas establecidas en el extranjero tienen más oportunidades de mejorar su competitividad al tiempo que se atrae cada vez más hacia el extranjero a las empresas establecidas en la UE. Esta afirmación carece no solo de consistencia desde el punto de vista normativo sino también de base fáctica.

Desde el punto de vista normativo, la lógica de un régimen riguroso en materia de ayudas estatales es que Europa no es un Estado, sino un sistema supranacional que engloba una pluralidad de sistemas nacionales. El control de las ayudas estatales es una herramienta esencial que permite que el mercado único siga siendo abierto, integrado y competitivo. Si los Estados miembros se dedican a una carrera en pos de subvenciones para sus propias empresas, se alterará el mercado único pues los Estados miembros más ricos ganarán la carrera contra los más pequeños. Como consecuencia de este proceso, grandes cantidades de fondos públicos irán a parar a inversiones estériles.

Tampoco es cierto que las normas de la UE sobre ayudas estatales sean un obstáculo en sí mismas a la intervención financiera de los Gobiernos, ya que establecen un marco que orienta la ayuda estatal a apoyar los objetivos de interés público general y compensa las deficiencias del mercado. La ayuda a las empresas no es menor en la UE que en otras jurisdicciones. Según estudios independientes, las subvenciones dirigidas a mejorar la competitividad ascienden a un 0,34 % del PIB en Francia, un 0,43 % en Alemania, un 0,35 % en Japón y un 0,24 % en EE.UU. Incluso en el campo de la I+D+i, el nivel de ayuda pública es muy similar en Europa, Japón y EE.UU. En todo caso, el vigente marco de ayudas a la I+D+i permitiría la inmensa mayoría de este tipo de ayudas concedida por EE.UU., Japón, China y Corea del Sur. El argumento de que el control de las ayudas estatales coloca a Europa en una situación menos atractiva para el capital extranjero carece de base fáctica. La UE ha sido uno de los principales beneficiarios de los flujos de inversión extranjera directa durante la mayor parte de los últimos veinte años. Tanto la inversión extranjera directa total con relación al PIB como el número de proyectos extranjeros presentados a la Comisión para su examen previo con arreglo al Marco multisectorial y a las Directrices comunitarias multisectoriales sobre ayudas regionales muestran una tendencia al alza. Finalmente, las subvenciones a la inversión pueden afectar a las decisiones de localización dentro de la UE, pero apenas entre la UE y otras jurisdicciones, tales como EE.UU., Japón, China y Corea del Sur. Las diferencias de precios de los insumos son tales que aunque las normas sobre

ayudas estatales fueran más flexibles no afectarían a las decisiones de localización. Al contrario, se generarían costes de oportunidad.

Avanzar en la definición de una nueva política industrial

Por consiguiente, Europa debe seguir confiando en que su mercado único es su primera y mejor política industrial. Sin embargo, tal como lo recuerdan todos los documentos políticos desde la Comunicación de 2002 sobre política industrial, el dinamismo de un mercado a escala de la UE es más beneficioso cuando se acompaña de una política industrial a largo plazo. Hay margen y justificación para diseñar unas medidas activas, razonables y eficaces de apoyo a las empresas y al espíritu empresarial. Estas medidas deben aprovechar todas las sinergias entre la políticas de competencia y la industrial y utilizar con flexibilidad todas las herramientas reguladoras y políticas. La estrategia Europa 2020 describe a grandes rasgos esta política industrial moderna en la que se mezclan las características horizontales y el apoyo a la competitividad de los sectores, ya se enfrenten a la globalización o a la transición a la economía verde y digital. También se conviene en que una acción de la UE debe tener algunos elementos verticales que contribuyan a que las políticas nacionales se centren en sectores selectos altamente prometedores, tales como la energía, las industrias innovadoras y los vehículos limpios, sin olvidar las necesidades del sector manufacturero. La UE debe avanzar en la formulación de su nuevo concepto de política industrial activa que complementa al relanzamiento del mercado único.

Recomendaciones principales

- ⇒ Revisar el Reglamento de concentraciones suprimiendo la llamada «norma de los dos tercios».
- ⇒ Desarrollar un nuevo enfoque de la política industrial basado en unas relaciones con el mercado único y con las normas sobre competencia que se refuercen mutuamente.

3.8. Abierto, pero no inerte: la dimensión exterior del mercado único

La apertura al comercio y la inversión mundiales es clave para la prosperidad de Europa a largo plazo. La economía europea es el mayor «exportador» mundial de inversiones extranjeras directas (IED), con un 36 % de las IED mundiales en 2006, y el mayor exportador mundial de mercancías, con un 16,2 % de las exportaciones mundiales. La aparición de cadenas mundiales de valor y la fragmentación geográfica de los procesos de producción significan que las economías de la UE son cada vez más interdependientes con el resto del mundo,

y en especial con las economías emergentes. El 65 % de las mercancías importadas por la UE son insumos para la producción de otros productos de la UE.

Sin embargo, Europa tiene un sentimiento ambivalente frente a la dimensión exterior de su mercado único. Los Estados miembros y las industrias de la UE son plenamente conscientes de las enormes ventajas que un mercado único a escala comunitaria introduce en la escena mundial: hace que la UE sea una situación muy atractiva para las inversiones extranjeras, constituye un instrumento valioso a la hora de negociar con los socios comerciales el acceso al mercado y crea un entorno competitivo que permite la expansión en el extranjero de las empresas de la UE.

Al mismo tiempo, existe una opinión generalizada de que las empresas europeas están sujetas a un régimen estricto de ayudas estatales mientras que los competidores del resto del mundo pueden beneficiarse de diversas formas de apoyo público con menos control. Las empresas europeas de sectores tales como la construcción naval, la industria aeroespacial y los semiconductores se quejan a menudo de que se topan a nivel nacional con unas restricciones que las sitúan en una desventaja competitiva en la carrera mundial contra competidores menos penalizados en este sentido. La competencia desleal viene a añadirse a una discriminación que las empresas consideran que sufren cuando operan en mercados extranjeros. En comparación con lo que ocurre en Europa, las concesiones de subvenciones son menos transparentes y los contratos públicos están más orientados a ser adjudicados a nivel nacional. La cuestión de los derechos de propiedad intelectual también se considera problemática. El incremento de las inversiones subvencionadas por el Estado también suscita preocupaciones por la exposición excesiva de los activos de la UE a la codicia extranjera en los sectores liberalizados.

Para conciliar sus sentimientos ambivalentes sobre el impacto del mercado único en la posición mundial de la UE, Europa debe adaptar mejor sus medidas destinadas a ampliar el ámbito de competencia para sus empresas a los esfuerzos por establecer una igualdad de condiciones reguladoras a nivel mundial. La política comercial común confiere a la UE el poder y los instrumentos adecuados para actuar eficazmente en la escena mundial. Europa debe utilizar estos instrumentos para defender y promover sus intereses de forma activa y firme frente a sus socios comerciales, para asegurar el acceso al comercio y para estimular la convergencia de las regulaciones.

Promover a nivel mundial la convergencia de las regulaciones y la transparencia de las políticas de subvención

La Comunicación de 2006 «Una Europa global» establece claramente que el rechazo del proteccionismo en el mercado único debe ir acompañado en paralelo de un conjunto de medidas destinadas a abrir los mercados y garantizar unas condiciones equitativas de competencia para los intercambios comerciales. Los resultados en este campo no han estado a la altura de los objetivos. Europa debe dedicar más recursos y más energía política a presionar en pro de la eliminación de los obstáculos existentes allende las fronteras, desde las normas técnicas a los derechos de propiedad intelectual, dando prioridad al aspecto de las subvenciones. Hay que esforzarse más por fomentar una transparencia cada vez mayor y hacer más rigurosas las normas internacionales sobre subvenciones, tanto a nivel multilateral como en acuerdos bilaterales y regionales. La UE no puede dar a sus empresas la impresión de que seguirá siendo la única zona del mundo en donde se aplican estrictamente las normas sobre competencia y sobre ayudas estatales. El debate mundial sobre la salida de la crisis ofrece una oportunidad que no se debe dejar escapar.

La Presidencia francesa del G 20 en 2011 proporciona una ocasión de situar el problema en el orden del día y abrir un debate global. Europa debe también reclamar mayor acción a nivel de la OMC, donde el nivel de cumplimiento de las obligaciones de notificación y transparencia por parte de los socios comerciales de la UE todavía no es óptimo. También debe encabezar en la OCDE el debate sobre subvenciones, impulsando el desarrollo de códigos de conducta y directrices compartidas. Hay que aprovechar al máximo el Foro económico transatlántico para fomentar la convergencia con EE.UU. y Canadá.

Al mismo tiempo, Europa debe intensificar sus esfuerzos por plantear en las negociaciones bilaterales los temas de las subvenciones y la regulación. Todos los acuerdos de libre comercio (ALC) cuentan con disposiciones sobre subvenciones, pero carecen de trascendencia y casi nunca se aplican en la práctica. El ALC concluido recientemente con Corea marca un cambio de planteamiento. Contiene disposiciones OMC-plus sobre subvenciones que asegurarán una mayor protección contra las subvenciones desleales, basadas en el intercambio de información y el diálogo regular para abordar los posibles conflictos. La UE debe pedir la inclusión de disposiciones similares en un cierto número de ALC que se están negociando, empezando por la India, la ANASE, Centroamérica, Canadá y Ucrania. La UE también debe reclamar una mayor apertura de los mercados de licitaciones de los socios comerciales, velando por el pleno cumplimiento de los compromisos adquiridos a nivel internacional. Teniendo en cuenta que, comparativamente, los mercados de licitaciones de la UE están más abiertos, hay que estudiar la forma de mejorar la influencia de la UE en las negociaciones internacionales a este respecto.

Para luchar contra la competencia fiscal desleal, la UE debe también realizar un seguimiento de los trabajos del G 20 sobre buena gobernanza en el ámbito fiscal, intentado incluir en los acuerdos internacionales, de forma más coherente, disposiciones sobre los tres principios de buena gobernanza en dicho ámbito.

Establecer las condiciones de la competencia global a priori mediante la regulación y la determinación de estándares

Europa también debe prestar mayor atención a incorporar la dimensión internacional cuando prepare nuevas normativas, para facilitar la convergencia a nivel global y para que las empresas se encuentren un menor número de obstáculos a la entrada en los mercados extranjeros. Cuando proceda, debe hacerse referencia en la evaluación de impacto de las nuevas propuestas legislativas a las soluciones reguladoras adoptadas en los ordenamientos jurídicos de nuestros principales socios comerciales.

Finalmente, Europa debe anticiparse a la hora de determinar estándares a escala comunitaria para productos y tecnologías innovadores, por ejemplo en los sectores de los servicios y tecnologías con bajas emisiones de carbono y de la información y la comunicación. Aunque pueda ser difícil exportar los estándares de la UE, el hecho de contar con ellos mejora la capacidad de Europa para influir en los acontecimientos a nivel internacional.

Configurar una nueva política en materia de inversión extranjera directa a nivel de la UE

Las inversiones son una parte cada vez mayor del comercio mundial. Han asumido un lugar fundamental en los acuerdos bilaterales celebrados por los Estados miembros. Con el Tratado de Lisboa, la inversión extranjera directa se convierte en una parte de la política comercial, que es una política exclusiva de la UE. Esta debe actuar rápidamente y desarrollar una nueva política global en materia de inversiones, que redunde por igual en beneficio de las empresas y de los inversores.

Recomendaciones principales

- ⇒ Fomentar una agenda proactiva de acceso al mercado en el G 20 y en otros foros multilaterales, prestando especial atención a las subvenciones.
- ⇒ Impulsar la introducción de disposiciones sobre subvenciones en los acuerdos bilaterales de comercio exterior.
- ⇒ Reclamar una mayor apertura de los mercados de contratación pública, en especial en Brasil, Rusia, India y China.

CAPÍTULO 4

LOGRAR UN MERCADO ÚNICO FUERTE

4.1. Regular el mercado único, *ma non troppo*¹³

En la actualidad, el acervo comunitario comprende 1 521 directivas y 976 reglamentos relacionados con los diferentes ámbitos políticos del mercado único. Así pues, es poco probable que una acción destinada a profundizar el mercado único necesite una nueva ola de reglamentos y directivas, como ocurrió con el Libro Blanco de 1985. Además, el programa de la UE «Legislar mejor» establece unos requisitos estrictos para la elaboración de las nuevas normativas. Sin embargo, esto no exime de plantearse el problema de los modos de regulación y los métodos de adopción de normas más adecuados para regular el mercado único.

Actualmente, el 80 % de las normas del mercado único se plasman en directivas que tienen la ventaja de hacer posible que las normas se ajusten a las preferencias y situaciones locales. Las desventajas son el desfase entre la adopción al nivel de la UE y la aplicación en la práctica y los riesgos de que no se apliquen o se introduzcan disposiciones más rigurosas a nivel nacional. El reciente debate sobre la regulación de los servicios financieros ha puesto de manifiesto que es interesante disponer de un marco normativo europeo único. En este sentido, cada vez hay más motivos para elegir los reglamentos en vez de las directivas como la técnica jurídica preferida para regular el mercado único. Los reglamentos presentan las ventajas de su claridad, previsibilidad y eficacia. Establecen una igualdad de condiciones para los ciudadanos y las empresas e implican una mayor facilidad de recurso a los tribunales por parte de los particulares. Sin embargo, el uso de los reglamentos no es una panacea ya que solo son instrumentos adecuados si se cumplen determinadas condiciones previas jurídicas y sustanciales. Puede que ni siquiera generen una mayor eficiencia si la discusión que habría tenido lugar a nivel nacional en el momento de la transposición se traslada al nivel europeo en el momento de la adopción por el Consejo y el Parlamento.

La armonización mediante reglamentos puede ser la más adecuada para regular nuevos sectores partiendo de cero y más sencilla cuando los ámbitos afectados permiten una interacción limitada entre las normas de la UE y los sistemas nacionales. En otros casos en que la armonización partiendo de cero no es la solución, merece la pena examinar la idea de un vigésimo octavo régimen, un marco de la UE alternativo a, pero no sustitutivo de, las normas nacionales. La

¹³ Pero no demasiado.

ventaja del vigésimo octavo régimen estriba en que incrementa las opciones para las empresas y los ciudadanos que operan en el mercado único: si este es su principal ámbito de actividad, pueden optar por un único marco jurídico estándar válido en todos los Estados miembros; si actúan a escala fundamentalmente nacional, se atenderán al régimen nacional. Una ventaja adicional de este modelo es que ofrece un punto de referencia y un incentivo para la convergencia de los regímenes nacionales. Hasta ahora no se ha prestado excesiva atención al modelo del vigésimo octavo régimen, con la excepción del Estatuto de la sociedad europea. Debe estudiarse con más detenimiento en el caso de los trabajadores expatriados o en el campo de los contratos comerciales en los que un marco de referencia aplicable a los contratos comerciales puede eliminar obstáculos a las transacciones transfronterizas.

Para una regulación inteligente, los métodos de adopción de normas son tan importantes como las técnicas jurídicas. La regulación inteligente supone una normativa basada en un conocimiento exacto de los factores en juego y en una gran concienciación de su posible repercusión en la economía, el contexto social y el medio ambiente. El compromiso de legislar mejor debe mantenerse. La evaluación de impacto y la consulta a los interesados han demostrado sus ventajas en términos de calidad de la normativa, transparencia y responsabilidad. Son características cruciales para la reforma eficaz del mercado único. Hay que prestar más atención a la dimensión social respetando el compromiso de realizar verdaderas «evaluaciones del impacto social» basadas en el desarrollo de metodologías más sofisticadas y en una mejor información estadística. Para garantizar un proceso legislativo democrático y legítimo es crucial que todas las categorías de interesados tengan un acceso igualitario y a gran escala. Una de las características positivas del sistema de la UE es que sigue siendo más resistente que muchos sistemas políticos nacionales frente a la manipulación de la normativa. Es necesario proteger este punto fuerte. El registro de grupos de presión es un paso adelante. Además, la Comisión debe velar por que tengan acceso a sus grupos de trabajo y comités todos los grupos de interés y especialmente los que representan intereses difusos, tales como las ONG de protección del medio ambiente o las organizaciones de consumidores. Todos los comités y grupos de trabajo deben estar inscritos en un registro de libre acceso. En caso de necesidad, la Comisión debe controlar su número. La proliferación de comités obstaculiza la coherencia política y puede impedir la plena participación de las organizaciones de la sociedad civil si su personal y sus recursos son limitados.

La eficacia de la regulación del mercado único puede ser mayor si pasa de centrarse en intervenciones políticas individuales a centrarse los sectores políticos en su totalidad, y de la evaluación de impacto *a priori* a la evaluación *a posteriori* de lo que funciona y lo que no en un determinado sector. Desde el

estudio del mercado único de 2007 se ha prestado una mayor atención a la utilización del seguimiento del mercado como herramienta para identificar las necesidades reguladoras basándose en un análisis completo del funcionamiento de los mercados a lo largo de toda la cadena de suministro. La experiencia con las primeras aplicaciones de este método muestra que se ajusta a sus fines, pero también plantea sus propios desafíos. El seguimiento del mercado requiere una inversión sustancial en términos de tiempo y de recursos, un objetivo concreto y un alcance bien definido. Debe utilizarse como herramienta específica para examinar unos pocos sectores selectos en los que se necesitan nuevas medidas de forma prioritaria. Entre estos pueden incluirse no sólo los sectores maduros en los que se han descubierto problemas y fallos de funcionamiento, sino también sectores de mercado nuevos o emergentes, para examinar cómo las medidas de la UE pueden ayudarlos a aprovechar plenamente su potencial de crecimiento. El punto de vista de los consumidores y la evaluación del estado de aplicación de las normas de la UE deben integrarse en el ejercicio de seguimiento del mercado.

Para que los mercados funcionen se necesitan normas, pero normas operativas que ofrezcan los incentivos adecuados para la actividad económica. En este sentido, la regulación inteligente es una regulación de calidad y que además no supone una carga para las empresas y los ciudadanos imponiéndoles obligaciones administrativas innecesarias y unos costes de cumplimiento excesivos. La aplicación con firmeza del programa de simplificación y reducción de la carga administrativa de forma determinada contribuye de manera significativa a mejorar las posibilidades de las PYME y de los empresarios para luchar contra la crisis económica. En último término, también es clave para eliminar la sensación negativa de que el mercado único equivale a unas regulaciones excesivamente detalladas e inútiles. La Comisión debe hacer todo lo posible para lograr el objetivo de recortar un 25 % los costes administrativos antes de 2012. Los Estados miembros deben comprometerse además a no introducir a nivel nacional unas disposiciones más rigurosas que generen nuevas cargas administrativas.

Recomendaciones principales

- ⇒ Utilizar los reglamentos en lugar de las directivas cuando sea posible.
- ⇒ Utilizar el vigésimo octavo régimen como solución específica cuando proceda.

4.2. Mejorar la aplicación

El mercado único es una construcción basada en el Derecho. Así pues, es crucial que los Estados miembros se tomen en serio su obligación de transponer a tiempo y aplicar correctamente las normas que han acordado.

El último Cuadro de indicadores del mercado interior de la Comisión muestra que, con una media del 0,7 %, el déficit de transposición es el más bajo de la historia de la UE, inferior incluso al objetivo del 1 % fijado por los Jefes de Estado y Gobierno. Sin embargo, un análisis más detenido revela un déficit de cumplimiento tan persistente como alarmante.

El mercado único sigue estando muy fragmentado. A finales de 2009, setenta y cuatro directivas del mercado único aún no habían producido todos sus efectos en la UE debido a la falta de medidas nacionales de transposición en uno o más Estados miembros. Es decir, el mercado único es un motor que funciona aproximadamente al 95 % de su potencia. Los Estados miembros también tienen una actitud muy relajada ante los plazos de transposición. Por término medio, una vez expirado el plazo, los propios Estados miembros se conceden nueve meses adicionales para adoptar la legislación de aplicación. Algunos son incluso más generosos y en el caso de dieciséis directivas se han llegado a conceder más de dos años. En conjunto, el 55 % de las directivas de la UE no se aplican antes del plazo establecido. Incluso cuando las normas del mercado único se transponen a tiempo y correctamente, esto no es óbice para que la aplicación sea desigual. Sumando la falta de transposición y la transposición incorrecta, el déficit de cumplimiento medio en la UE oscila en los últimos años entre el 1,5 % y el 1,8 %. Por lo que respecta a las infracciones, los resultados no son mejores. A finales de 2009, había 1 206 asuntos abiertos. Si bien el número de infracciones se ha mantenido bastante estable a lo largo del tiempo, el plazo necesario para resolver los asuntos ha aumentado. Actualmente asciende a veintiocho meses para la UE de los Quince y a dieciséis meses para la UE de los Doce. Uno de cada cinco casos tarda más de tres años en resolverse o en llegar al Tribunal. Incluso en el caso de los reglamentos, su aplicación administrativa puede ser problemática. A menudo la normativa promulgada resulta ser muy

diferente de la contemplada en el marco normativo único. Este «popurrí regulatorio» es una grave amenaza para la credibilidad y reputación del mercado único.

Paradójicamente, los doce peores Estados miembros en términos de retrasos en la transposición son los que pertenecen a la zona euro. Del mismo modo, los miembros de la zona euro figuran entre los primeros en la clasificación según el número de directivas transpuestas con retraso o de forma incorrecta. La demora en la transposición de la mayoría de medidas nacionales necesarias no solo es un problema para la coherencia jurídica y la transparencia del sistema, sino que también es perjudicial para la eficacia de la regulación. En lo que respecta a los procedimientos de infracción, los miembros de la zona euro obtienen asimismo por término medio unos resultados mucho peores que los Estados que no lo son.

Si la UE quiere relanzar el mercado único, hay razones de sobra para tomarse en serio la aplicación de las normas. En la actualidad, la cuestión de la aplicación es engañosa ya que presenta una mezcla de éxitos y fracasos, de nuevos y viejos problemas. La Comisión ha dado prioridad a la aplicación correcta del Derecho de la UE como parte de su programa Legislar mejor. La acción preventiva en asociación con los Estados miembros se ha intensificado. El procedimiento de infracción se ha utilizado de forma más eficaz y específica. Se han introducido garantías de transparencia en respuesta a la presión del Parlamento Europeo y del Defensor del Pueblo, por ejemplo mediante el sistema CHAP de tramitación de denuncias. Se han creado nuevas herramientas para facilitar la resolución informal de problemas a través de mecanismos muy eficaces, tales como SOLVIT y el proyecto innovador EU-PILOT. Sin embargo, el funcionamiento del sistema de aplicación no ha cambiado con respecto al pasado y muchos consideran que dista de ser satisfactorio.

La cruda realidad es que el sistema descentralizado, con arreglo al cual los Estados miembros son responsables de la aplicación del Derecho de la UE y la Comisión supervisa su acción, presenta muchas ventajas pero no puede garantizar el cumplimiento total y homogéneo. La aplicación a través de la intervención privada ante los tribunales es un instrumento complementario, pero también tiene limitaciones. Asimismo, no es posible ni deseable controlar el mercado único solamente desde Bruselas. Para salir de esta trampa del cumplimiento insuficiente, es necesario reforzar la aplicación central mediante el procedimiento de infracción y la aplicación privada. Al mismo tiempo, es crucial explorar con determinación cómo aplicar un nuevo enfoque basado en la gobernanza y la asociación en red. El mejor destino de este nuevo enfoque es la resolución alternativa de conflictos y la cooperación entre la Comisión y las administraciones nacionales. El objetivo en último término es diseñar un sistema coherente de aplicación en el que los procedimientos de infracción, los

mecanismos informales de resolución de problemas y la aplicación privada ante los tribunales nacionales formen una red sin fisuras de remedios contra las infracciones del Derecho de la UE. Se necesita una presión concertada en pro de la observancia de este, con vías y procedimientos de coordinación adecuados entre los distintos elementos del sistema.

Tomar la iniciativa en la aplicación

El procedimiento de infracción es el mecanismo central y vital que garantiza la aplicación efectiva del mercado único. La Comisión ha tenido razón al dar prioridad a la política de lucha contra las infracciones en el contexto de una Europa ampliada y más diversa. Partiendo de la estrategia lanzada en 2007, se han realizado avances significativos en muchos frentes. La Comisión debe utilizar los procedimientos de infracción con una firmeza cada vez mayor, incluso cuando se trate de asuntos que entrañan para los Estados miembros un riesgo directo de que se les impongan medidas vinculantes, a saber acciones por incumplimiento de sentencias del Tribunal y de decisiones anteriores de la Comisión que prohíban la concesión de ayuda estatal y ordenen recuperar las cantidades pagadas. El enfrentarse a los Estados miembros puede crear tensiones y tener un coste político, pero a largo plazo todos los Estados miembros se beneficiarán de una aplicación objetiva. Las actividades de aplicación de la Comisión no deben verse influenciadas por consideraciones políticas y su «separación» de las orientaciones políticas debe garantizarse mediante procedimientos y responsabilidades apropiados.

Hay que agilizar la tramitación de los casos de infracción, especialmente los de falta de transposición. La Comisión debe comprometerse políticamente a limitar a seis meses la duración máxima de los procedimientos referentes a la no notificación de las medidas de aplicación (la media actual es de catorce meses) y a doce meses la de los demás asuntos con arreglo al artículo 260 del TFUE (en la actualidad es de veintiséis meses). Transcurrido ese plazo, la Comisión debe poder decidir si archiva el asunto o lo lleva ante el Tribunal. Hay que efectuar ejercicios internos periódicos de control que garanticen el respeto de estos plazos de referencia. Se deben afinar más los criterios para seleccionar los asuntos prioritarios y el informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE debe hacer la referencia apropiada a la aplicación de estos criterios. Hay que tomar medidas rigurosas en lo que respecta a los asuntos más antiguos y de mayor duración.

A más largo plazo, puede estar justificado examinar si los poderes de la Comisión de conformidad con los procedimientos de infracción no deben alinearse con los que tiene en el ámbito de la política de competencia. Idealmente, cuando la Comisión establezca la existencia de una infracción, la

decisión debe imponer la obligación inmediata de que el Estado miembro correspondiente cumpla lo establecido en la decisión sin perjuicio, por supuesto, de su derecho a recurrirla ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El mayor poder de aplicación debe conllevar las correspondientes garantías administrativas adecuadas para los Estados miembros y los particulares.

En aras de preservar la igualdad de condiciones en el mercado único, hay que modernizar y reforzar el conjunto de instrumentos que tiene la Comisión para investigar si los Estados miembros cumplen las normas sobre ayudas estatales. El actual nivel de madurez de dichas normas es inferior al de las existentes en el ámbito de las fusiones y las concentraciones. La modificación del vigente Reglamento de procedimiento puede reformar y modernizar los instrumentos de investigación disponibles en el campo de las ayudas estatales.

Recomendaciones principales

- ⇒ Establecer un plazo de referencia para la duración media máxima de los procedimientos de infracción, limitando a seis meses la de los procedimientos de infracción y a doce meses la de los demás procedimientos .
- ⇒ Examinar cómo alinear los poderes de la Comisión con arreglo a los procedimientos de infracción con los que tiene en el ámbito de la política de competencia.
- ⇒ Modificar el Reglamento de procedimiento aplicable a las ayudas estatales para modernizar el procedimiento y reforzar los poderes de investigación de la Comisión, alineándolos con los existentes en el ámbito de las fusiones y las concentraciones.

Gestionar el cumplimiento por parte de los Estados miembros: acción preventiva, supervisión de la aplicación y evaluación recíproca

Para ser efectiva, la aplicación debe ser objeto de atención en todas las etapas del ciclo político. La calidad de la normativa presentada por las instituciones de la UE es importante con vistas a su ejecución. La facilidad de aplicación debe ser parte integrante de la génesis de las nuevas políticas y normas. La claridad de redacción, la simplicidad de las disposiciones y los plazos adecuados de transposición facilitan considerablemente el trabajo de seguimiento de los Estados miembros. Hay que incentivar desde el primer momento la sensibilización sobre los problemas de aplicación preparando planes de ejecución simultáneamente a la formulación de nuevas iniciativas legislativas importantes. El Consejo y el Parlamento también deben desempeñar plenamente

su cometido, aceptando incluir en la nueva legislación la obligación de que los Estados miembros elaboren cuadros de correspondencia cuando adopten disposiciones ejecutivas. Los servicios de la Comisión deben prestar asistencia técnica a través de reuniones de grupos de expertos y directrices y con su cooperación administrativa con objeto de preparar el terreno para la correcta aplicación de la nueva normativa.

Las medidas preventivas deben ir acompañadas de una atención paralela a la supervisión de la correcta aplicación nacional y a la evaluación de los efectos reales de la normativa. La transparencia, la presión paritaria y la cooperación administrativa son las mejores armas en este campo. El cuadro de indicadores del mercado interior ha resultado una herramienta muy efectiva para garantizar la transparencia y como instrumento de presión paritaria, por lo que es necesario ampliarlo. Una vez que se notifican las medidas, el control de conformidad por la Comisión es una tarea fundamental. Desgraciadamente, los controles de conformidad son actualmente una pesadilla administrativa. Por poner sólo un ejemplo, el servicio que se ocupa de las profesiones reguladas cuenta con veinte personas que tienen que evaluar la conformidad de más de 6 000 páginas de medidas nacionales en veintitrés lenguas oficiales. En el campo del Derecho de sociedades y de la lucha contra el blanqueo de capitales, los Estados miembros han notificado cerca de 10 000 páginas de medidas nacionales de transposición. Para ocuparse de este cúmulo de normas, una alternativa posible es el análisis de riesgos. La segunda alternativa obvia es incrementar los recursos dedicados a supervisar y controlar la aplicación correcta. A más largo plazo, es posible crear departamentos del mercado único en las representaciones de la Comisión en los Estados miembros. Estos departamentos pueden realizar un primer control de las medidas nacionales de ejecución, alertando a los servicios de la sede de la Comisión solo cuando se plantea un problema específico.

La presentación periódica de informes por los Estados miembros y la evaluación recíproca pueden tener un impacto positivo de gran alcance en la conformidad de la legislación de aplicación. El procedimiento de evaluación recíproca previsto en la Directiva de servicios para 2010 es una manera innovadora de utilizar la presión paritaria para mejorar la calidad de la aplicación, facilitar el intercambio de buenas prácticas y ofrecer una retroalimentación que permita introducir ajustes en la normativa vigente. Este modelo puede ampliarse a otras iniciativas reguladoras importantes. La evaluación recíproca también puede ser un tema pertinente en la agenda de los sistemas de cooperación macrorregionales, como la región de Mar Báltico o, en un futuro próximo, la del Danubio. Los marcos macrorregionales pueden facilitar el diálogo entre sistemas nacionales, sin volver, por supuesto, a crear barreras entre grupúsculos de Estados miembros. La evaluación de las normas del mercado único en un determinado ámbito también debe tenerse en cuenta cuando la Comisión realice

estudios de seguimiento del mercado para detectar si el funcionamiento incorrecto del mercado puede guardar relación con la aplicación inadecuada de las directivas.

El peso y la legitimidad del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales también deben influir en este campo. El Tratado de Lisboa refuerza los poderes tanto del Parlamento Europeo como de los Parlamentos nacionales en el proceso legislativo. Los poderes legislativos deben examinar también la otra cara de la moneda, revisando cómo se transponen y se aplican las normas de la UE. Al fin y al cabo, los Parlamentos nacionales participan a menudo directamente en la aprobación de la legislación de ejecución. El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales pueden elegir cada año una ley o un ámbito de la normativa del mercado único y estudiar su aplicación a nivel nacional, para descubrir casos de aplicación incorrecta o efectos negativos imprevistos. La COSAC puede participar plenamente en este ejercicio. El resultado de este estudio puede suscitar nuevas medidas de la UE o a nivel nacional.

Recomendaciones principales

- ⇒ Reforzar las medidas preventivas elaborando unas normas de fácil aplicación basándose en la evaluación de impacto, introduciendo de forma sistemática cuadros de correspondencia e intensificando la asistencia técnica a las administraciones nacionales.
- ⇒ Crear unos departamentos del mercado único en las representaciones de la Comisión para realizar un control previo de la conformidad de las normas de aplicación nacionales con la legislación del mercado único y servir de enlace con las administraciones nacionales responsables de la aplicación.
- ⇒ Ampliar el proceso de evaluación recíproca a las nuevas iniciativas legislativas.
- ⇒ Incorporar en el análisis de seguimiento del mercado la evaluación *a posteriori* del estado de la aplicación en un determinado sector.
- ⇒ Seleccionar cada año una o más leyes de la UE para su examen por el PE mediante un proceso en el que participen los Parlamentos nacionales y la COSAC.

Enfoque basado en las redes y asociación: mecanismos alternativos de resolución de conflictos y cooperación entre las administraciones nacionales

Para velar por la eficacia de la aplicación, es vital que los ciudadanos conozcan sus derechos y tengan fácil acceso a un mecanismo informal de resolución de conflictos.

Una condición previa para que los ciudadanos ejerzan los derechos que les confiere el Tratado y luchen contra el incumplimiento es su conocimiento de los mismos. En la actualidad, no faltan fuentes de información patrocinadas por la UE referentes a la normativa y las políticas de la UE. Sin embargo, a menudo no es fácil acceder a esta información o no siempre es pertinente o está dispersa. Hay un gran número de centros que proporcionan información básica o asesoramiento jurídico sobre temas relativos a la UE: la Red Europe Direct, el portal «Tu Europa», el Servicio de orientación a los ciudadanos, la red Enterprise Europe y la Red de cooperación para la protección de los consumidores, entre otros. Se dirigen a públicos diferentes, ofrecen distintos servicios y no tiene idénticos fines. A menudo sus relaciones recíprocas son confusas. Es frecuente que los usuarios se vean encaminados de un centro a otro o les resulte difícil comprender por qué no se soluciona su problema. Además, no están bien conectados con las redes de solución de problemas tales como SOLVIT.

Durante los últimos años, la red SOLVIT se ha desarrollado considerablemente. Sin embargo, sigue estando infrautilizada ya que solo tramita 1 600 casos al año. Dado que abarca los treinta países del Espacio Económico Europeo, esto significa que por término medio cada centro nacional tramita un poco de más de un caso por semana. Como se basa en centros gestionados por las administraciones nacionales, tiene ciertos defectos, tales como la falta de personal adecuado, la insuficiente supervisión de la Comisión y la utilización de una amplia gama de procedimientos y normas de calidad. Otra experiencia muy acertada en el campo de la resolución informal de conflictos es la del sistema UE PILOT puesto en marcha por la Comisión en abril de 2008 para llegar a una solución de las infracciones del Derecho de la UE en una fase inicial, sin tener que incoar un procedimiento de infracción. Sin embargo, este sistema solo abarca quince Estados miembros. Su articulación exacta con el procedimiento de infracción por una parte y con SOLVIT por otra es un problema recurrente.

La primera medida para mejorar la situación consiste en reforzar los mecanismos existentes para proporcionar una solución informal a los conflictos. Esto supone consolidar SOLVIT mediante una base jurídica más clara, unas normas mínimas sobre su dotación de personal y una cierta cofinanciación de la UE. El sistema UE PILOT debe ampliarse a todos los Estados miembros, velando por su articulación con los procedimientos de infracción de tal modo que no alargue indirectamente la duración de estos.

Una solución más radical sería establecer una red de la UE de centros alternativos de resolución de conflictos en la línea del modelo aplicado a la descentralización de la política de la competencia con la creación en 2004 de la Red europea de la competencia (REC). Se trata de fusionar todos los centros existentes a nivel nacional (de información, asesoramiento jurídico o resolución de problemas) en una ventanilla única para los ciudadanos que abarque tanto los casos de aplicación incorrecta de las normas de la UE como los que se refieren a pequeñas infracciones de la legislación de la UE. Este centro se mantendrá en la administración nacional para conservar las ventajas de la proximidad a los ciudadanos, el conocimiento de las leyes locales y el respeto de la subsidiariedad. La organización, los poderes y los procedimientos de los centros se deben definir mediante una norma de la UE. Cabe estudiar la posibilidad de establecer algún tipo de cofinanciación con el presupuesto comunitario. Los centros nacionales han de tener un interlocutor en la Comisión que supervise su funcionamiento, facilite asesoría jurídica cuando se pida o intervenga en el procedimiento si el denunciante no queda satisfecho con las soluciones encontradas (o no) a su caso. Esta red de centros de solución de problemas debe coordinarse con la aplicación centralizada de la Comisión a través de normas y procedimientos apropiados y puede ayudar a aliviar una parte de la carga de los procedimientos de infracción.

La cooperación administrativa transfronteriza más sencilla y rápida entre las administraciones nacionales también puede facilitar que los ciudadanos disfruten de sus derechos en el mercado único. El sistema de información del mercado interior (IMI) introducido con la Directiva de servicios ha tenido éxito a la hora de poner en contacto a las administraciones nacionales y debe ampliarse a otros sectores distintos de los servicios. Además, la Comisión debe invertir en la dinamización de las redes existentes con la administración nacional en lo que se refiere a la ejecución, facilitación del intercambio de buenas prácticas, formación y elaboración de orientaciones sobre la aplicación de las normas del mercado único.

Recomendaciones principales

- ⇒ Ampliar el sistema UE PILOT a los veintisiete Estados miembros y consolidar la red SOLVIT dotándola de la cofinanciación de la UE y de una base jurídica más clara.
- ⇒ Intensificar la cooperación administrativa ampliando el sistema del IMI a otras áreas legislativas.
- ⇒ A largo plazo, establecer una red de la UE de centros alternativos de resolución de conflictos.

Aplicación privada

El ordenamiento jurídico de la UE faculta a los ciudadanos y empresas para defender sus derechos, litigando ante los tribunales nacionales. Así pues, la aplicación privada es una herramienta clave para contribuir a recortar el déficit de cumplimiento y velar por la eficacia del mercado único. Esta aplicación privada puede reforzarse de dos maneras.

En primer lugar, los jueces nacionales desempeñan un papel clave en la interpretación y aplicación del Derecho de la UE además del Derecho nacional. La Comisión, en asociación con los Estados miembros, debe intensificar su apoyo a los programas y estructuras de formación para asegurarse de que los jueces nacionales y los profesionales del Derecho tengan un conocimiento sólido de las normas del mercado único que tienen que aplicar más a menudo.

En segundo lugar, todos los ciudadanos de la UE tienen el mismo derecho a obtener una indemnización por los daños resultantes de una infracción del Derecho de la UE. El acceso a este derecho es dispar. Las soluciones y procedimientos varían según los Estados miembros pues están engarzados en el ordenamiento jurídico nacional. El resultado es una fuerte desigualdad entre los Estados miembros en el nivel de protección del derecho a indemnización. Los expertos han calculado que la cantidad de daños no resarcidos en la UE puede ascender a más de 20 000 millones al año. Es lógico enfrentarse a este problema, en especial cuando se trata de infracciones de las normas de competencia. Cabe una iniciativa legislativa para implantar en todos los Estados miembros unas garantías mínimas que permitan que las víctimas de infracciones del Derecho de competencia hagan valer efectivamente ante los tribunales nacionales su derecho a una indemnización.

Recomendaciones principales

- ⇒ Intensificar las iniciativas de formación en materia de Derecho de la UE dirigidas a los jueces y los profesionales del Derecho en asociación con los Estados miembros.
- ⇒ Adoptar normas mínimas referentes al derecho a indemnización.

CAPÍTULO 5

UNA INICIATIVA POLÍTICA

PARA CONSOLIDAR EL MERCADO ÚNICO

(Y LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA)

5.1. Una nueva iniciativa política

El Presidente Barroso ha señalado que el mercado único es el objetivo estratégico clave que hay que perseguir con una nueva determinación política. También ha anunciado la intención de la Comisión de liderar este proceso, involucrando plenamente al Parlamento Europeo, al Consejo, a los Estados miembros y a todos los interesados.

El presente informe, encargado por el Presidente Barroso, pretende contribuir a la articulación de una nueva estrategia que la Comisión puede tomar en consideración.

Partiendo de un amplio proceso de consulta, la estrategia propuesta es exhaustiva y consta de iniciativas que pretenden, respectivamente, reforzar el mercado único, alcanzar un consenso en torno a él y lograr que sea fuerte. Para ello, se propone un paquete general de medidas.

Para todo esto es necesario implicarse en una iniciativa política de gran calado que pueda crear un nuevo ímpetu, que también es necesario para lograr progresos rápidos en las propuestas que llevan mucho tiempo encima de la mesa.

Para ello, parece necesario no sólo trabajar en cada iniciativa concreta, sino también replantearse cómo se ocupan del mercado único las instituciones de la UE, y redefinir el lugar del mercado único en el proceso general de definición de las políticas de la UE.

5.2. Replantearse las instituciones de la UE en el mercado único

La Comisión, que ha logrado defender el mercado único incluso durante las tensiones sin precedentes de la reciente crisis, debe seguir haciendo pleno uso de sus poderes de aplicación, intensificándolo cuando sea necesario. Cuando inicie un proceso legislativo, la Comisión debe defender con firmeza su integridad, de modo que sus propuestas, que, por supuesto, siempre estarán completamente abiertas a la influencia decisiva del Parlamento y del Consejo, no acaben desnaturalizadas, como ha ocurrido a veces. De vez en cuando puede ser preferible retirar una propuesta antes de llegar a un resultado profundamente insatisfactorio. Asimismo, la Comisión debe animar al Consejo a que haga pleno uso de la toma de decisiones por mayoría cualificada en los numerosos ámbitos en los que dispone de esta posibilidad, sin enredarse en procesos interminables

por intentar obtener el acuerdo de todos los Estados miembros, a menudo a expensas de la capacidad de penetración del resultado.

Parece apropiado adoptar un planteamiento más exhaustivo en la formulación de las políticas del mercado único en el propio *modus operandi* interno de la Comisión, cuya definición compete plenamente, por supuesto, al Presidente y al colegio. Son muchas las carteras implicadas crucialmente en él.

El liderazgo del Presidente es particularmente vital para introducir una visión de conjunto. Un grupo de Comisarios que abarque todas las competencias relacionadas con la integración económica y presidido por el Presidente, o por el Comisario responsable del mercado interior y los servicios cuando el Presidente no esté disponible, puede ser el organismo apropiado para formular las políticas. Por otra parte, la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las normas existentes debe permanecer tan cerca de los respectivos Comisarios competentes como sea posible ya que las medidas de aplicación no deben ser objeto de mediaciones mayores.

También el Parlamento Europeo puede examinar cómo incorporar una visión más unitaria a un ámbito que actualmente es competencia de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, pero que, según el planteamiento sugerido en este informe, implica en gran medida las competencias de otras Comisiones, como la de Asuntos Económicos y Monetarios y las comisiones activas, entre otros, en los campos de la industria y las políticas sociales.

El Consejo tiene un problema similar. Lo relacionado con el mercado único compete en gran parte al Consejo de Competitividad, pero otras responsabilidades fundamentales en aspectos relativos al mercado único están en manos, entre otros, del Consejo Ecofin y del Consejo de asuntos sociales.

Ahora que el Consejo Europeo, merced también a la función de su Presidente permanente, puede permitirse una mayor continuidad en la dirección de la gobernanza económica de la UE, conviene tener una orientación completa de alto nivel respecto a la contribución del Consejo a este pilar fundamental de la integración europea. Si bien los poderes de iniciativa y de aplicación, controlados por el Tribunal, tendrán por supuesto que seguir firmemente en manos de la Comisión, el conjunto del proceso de dar un mayor impulso al mercado único saldrá ganando si el Consejo Europeo considera que este es uno de sus ámbitos claves de atención permanente y mandata a su Presidente para que vele por que ello se haga con visión política y continuidad, en colaboración estrecha con el Presidente de la Comisión.

El Parlamento, el Consejo y la Comisión también deben considerar la posibilidad de introducir un procedimiento legislativo acelerado para las medidas que se incluyan en una iniciativa estratégica para el mercado único, como se hizo tras el Libro Blanco de 1985.

Para garantizar el seguimiento apropiado, puede haber un fecha anual en que las tres instituciones, así como las partes interesadas, examinen el «Estado de la Unión» en lo que se refiere a la integración económica.

5.3. El lugar del mercado único en la definición de las políticas de la UE

En el presente informe se ha puesto de manifiesto que el mercado único, aun careciendo de una identidad fuerte y de visibilidad en términos de percepción política, es verdaderamente crucial para otros ámbitos de la definición de las políticas de la UE que suscitan un mayor interés político. Sin embargo, existe el peligro de que estos ámbitos no logren alcanzar sus objetivos si no pueden apoyarse plenamente en un mercado único fuerte.

Europa 2020 es una prometedora iniciativa política de gran alcance, que será crucial para el futuro de Europa. Considera, con razón, que el mercado único es un pilar. Parece crucial desarrollar nuevas energías políticas en torno a este pilar para dar un impulso a diferentes iniciativas relacionadas con la estrategia. El relanzamiento del mercado único sobre la base de un nuevo consenso y un nuevo compromiso, según proponemos aquí, quizás pueda proporcionar esa energía.

El nivel insuficiente del mercado único y de la competencia en muchos Estados miembros es, tal como se ha mencionado en capítulos anteriores, un punto débil de la unión económica y monetaria. Los Estados miembros tomaron la intrépida decisión de compartir la misma moneda. Esto exige, por lo menos, compartir realmente en gran medida un mercado único, integrado y flexible, que es un requisito previo para una zona monetaria óptima y un vector de mejoras de la productividad y la competitividad. El Eurogrupo debe insistir en exhortar a todos sus Estados miembros a lograr por lo menos el mismo grado de adhesión y de observancia del mercado único y de la competencia que existe en los Estados miembros que no pertenecen a la zona euro.

Entre los esfuerzos realizados para establecer una cierta forma de gobierno económico, expresión última de la ambición de la UE de controlar su destino económico, debe figurar también el mercado único como punto clave del orden del día. Se trata, sin duda, de un compromiso y una política compartidos por los veintisiete Estados miembros. Por lo tanto, este tema es un candidato natural a

tener en cuenta sistemáticamente en la futura construcción del gobierno económico.