

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una perspectiva ciudadana y humanista de la política del mercado interior» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 143/04)

Ponente: **Jorge Pegado LIZ**

El 20 de enero de 2011, el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Por una perspectiva ciudadana y humanista de la política del mercado interior».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en la materia, emitió su dictamen el 1 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 118 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones, el presente dictamen:

«Los argumentos a favor de Europa están en constante evolución. Europa es un concepto que debe adaptarse a la evolución de las circunstancias políticas y económicas»

(Durão Barroso, *Expresso*, 19.11.2011)

1. Introducción

1.1 Dado que casi se han cumplido veinte años desde la fecha en que, según DELORS, se habría concluido el gran mercado interior europeo, sin barreras ni obstáculos de cualquier naturaleza, es oportuno y apropiado que la sociedad civil organizada, representada en el CESE, se pregunte adónde se llegó y hacia dónde se camina.

1.2 Y, sin embargo, reflexionar hoy sobre el mercado interior implica repensar el modelo del proyecto europeo en su conjunto. Hay razones de sobra para preguntarse – como recientemente se preguntó el Comisario Barnier, en una elocuente conferencia dictada en la Universidad de Humboldt – si Europa, tal como algunos la idealizamos esforzándonos por intentar construirla mientras que otros se han dedicado a destruirla paulatinamente a lo largo de esos sesenta años, sigue siendo un modelo de libertad, faro de la cultura, paladín de la paz, y defensora de la fraternidad entre los pueblos y de la igualdad de las personas, en un mundo sin discriminaciones ni barreras, en el horizonte de 2050.

1.3 Esta cuestión se plantea con mayor pertinencia en momentos especialmente turbulentos como los actuales, con Europa sumida en una crisis persistente de naturaleza sistémica y no meramente coyuntural, no solo económica y financiera, sino también de valores sociales y culturales y para la que la mayoría de las partes interesadas representadas en el CESE no vislumbra salidas consistentes.

1.4 Estamos afrontado una crisis de empleo. La situación es tal que Europa ya no puede garantizar puestos de trabajo para sus ciudadanos. La única solución es la creación de empleo, y el principal instrumento para conseguirlo debe ser la completa realización del mercado interior.

1.5 **La sociedad civil organizada se pregunta con razón** por la capacidad del actual modelo institucional de la UE, surgido del Tratado de Lisboa, para gestionar la crisis; **duda** de que el actual modelo económico y financiero sea capaz de una

autorregulación eficaz y adecuada y afronta con perplejidad la falta de medidas reguladoras coherentes y eficaces y la proliferación de decisiones aisladas y contradictorias de unos y otros; asimismo, **se pregunta** cómo se puede conseguir un control más eficaz y estricto del sistema financiero a la vista de los colapsos sucesivos de las Bolsas y los inherentes prejuicios sociales y económicos; **teme** que los profundos síntomas de la crisis, frente a una inminente amenaza de recesión global, apunten al colapso del modelo europeo tal como existe actualmente. Por consiguiente, la sociedad civil insta a sus actuales líderes a que demuestren la necesaria ambición y visión para llevar a cabo una regeneración del modelo económico y social europeo, en el respeto de los valores y principios recogidos en el Tratado.

1.6 Por ello ha sido extraordinariamente positivo que, paralelamente a la elaboración del presente dictamen, el Comité Consultivo de la AELC haya considerado necesario emitir un dictamen sobre el mismo asunto y haya sido posible concertar puntos de vista en una reunión conjunta en Oslo ⁽¹⁾.

2. Mercado interior: qué es y su razón de ser

2.1 La idea de un «mercado común» ya estaba inscrita en el texto original como **instrumento decisivo** para el desarrollo armonioso de las actividades económicas, una expansión económica continua y equilibrada, un mayor grado de estabilidad, un aumento acelerado del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados (artículo 2). **Desde sus inicios el mercado interior no fue concebido como una política aislada o una mera zona de libre comercio, como la AELC, sino más bien como parte de una estrategia general.**

2.2 Quedaban así definidos los contornos del desarrollo de lo que sería la política del mercado interior, justamente considerado por algunos como «la joya de la corona» de la política europea, cuyo establecimiento «progresivo» se preveía que durase un «período transitorio de doce años» (artículo 8), con un límite máximo de quince años a partir de la entrada en vigor del Tratado.

⁽¹⁾ Véanse conclusiones comunes del Comité Consultivo de la AELC y del OMC: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.smo-observatory-smo-spotlight.21343>.

2.3 A pesar de los instrumentos previstos para su realización, las realidades política, social y económica se impusieron a los ideales de 1957 y cabe señalar que, quince años después, se estaba muy lejos de haber alcanzado los objetivos que habrían conducido al efectivo establecimiento de un «mercado común».

2.4 El Libro Blanco para la realización del mercado interior de 1985 establecía metas muy precisas para alcanzar ese objetivo en 1992. Simultáneamente se hizo sentir la necesidad de introducir modificaciones en el Tratado de Roma para facilitar la concretización de los objetivos políticos consagrados en el Libro Blanco. Ese fue el origen del Acta Única Europea ⁽²⁾ que, por lo que respecta al mercado interior, introdujo importantes modificaciones entre las que cabe destacar:

- a) **La norma de la mayoría cualificada** en lugar de la unanimidad para la adopción de las medidas relativas a la aproximación de las legislaciones para la realización del mercado interior (artículos 8 A y 100 A);
- b) La primera referencia a un **elevado nivel de protección** en lo que se refiere a las medidas que tengan que ver con la salud, la seguridad y la defensa de los consumidores (artículo 100 A, 3);
- c) La adopción, con carácter general, del **principio del reconocimiento mutuo**, inspirado en la famosa jurisprudencia «Cassis de Dijon» del Tribunal de Justicia (artículo 100 B);
- d) Un claro llamamiento a la **cohesión económica y social** como objetivo esencial que tener en cuenta en la realización del mercado interior (artículos 130 A y B).

2.5 Pero verdaderamente solo en 1992, con el Tratado de Maastricht, que instituyó la Unión Europea ⁽³⁾, tomaron cuerpo las nuevas disposiciones relativas a la realización del mercado interior, en un momento en que ya era evidente que el calendario de 1992 para la culminación del mercado interior estaba lejos de cumplirse ⁽⁴⁾.

2.6 En cambio, se ha asistido a una proliferación de obstáculos legislativos y no legislativos en la mayoría de los Estados miembros, junto con una política liberal y permisiva por parte de la Comisión, contribuyendo al práctico estancamiento del proceso de realización del mercado interior en algunos dominios particularmente relevantes, sobre todo por lo que respecta a los servicios.

2.7 En efecto, muchas de las iniciativas emprendidas en el ámbito de la realización del mercado interior se tradujeron en una **mera acumulación de medidas difusas y poco coordinadas de armonización legislativa, que no se integran en**

una política de conjunto; por su parte, los Estados miembros solían bloquear estas medidas con políticas nacionales restrictivas de la libre competencia, concediendo ayudas de Estado ilegales, imponiendo nuevas restricciones cuantitativas o equivalentes y rechazando sistemáticamente los progresos en ámbitos esenciales como la integración industrial, la fiscalidad o la gobernanza económica.

2.8 Incluso iniciativas aparentemente llevadas a buen término, como la adopción de las «normas Schengen», la introducción del «euro», la más reciente creación de un espacio de justicia y libertad de la UE y la integración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE en la versión final del Tratado de Lisboa, que fueron acogidas favorablemente, han visto su eficacia limitada por la no adhesión o las reservas de algunos Estados miembros. Además, su alcance y aplicación se han visto limitados – cuando no se han visto incluso totalmente contrariadas – al no ir acompañadas de otras medidas complementarias esenciales, como una verdadera política financiera europea. Todo esto se ha traducido en la **incapacidad de Europa para hacer frente a la actual crisis** que la ha llevado «al borde del precipicio», como diría Jacques Delors en su entrevista del 18 de agosto de 2011 publicada en los periódicos *Le Soir* y *Le Temps*.

2.9 El CESE lleva mucho tiempo haciendo hincapié en la necesidad de un claro cambio de paradigma que privilegie la calidad de la realización del mercado interior, que introduzca una preocupación fundamental por los intereses concretos y los derechos fundamentales de los ciudadanos en general y de los consumidores y trabajadores en particular, y que concilie los aspectos sociales con los económicos según una visión humanista, frente a la aproximación puramente economicista seguida hasta ahora y responsable de las limitaciones, reticencias, dudas y desconfianza generadas ⁽⁵⁾.

2.10 Cuando, al comenzar su segundo mandato, el actual Presidente de la Comisión dio a conocer su nueva visión del mercado interior del siglo XXI ⁽⁶⁾, tras una Comunicación previa sobre «Una agenda de los ciudadanos – Logrando resultados para Europa» ⁽⁷⁾, suscitó las naturales expectativas el hecho de que la Comisión propugnara, al parecer, un cambio de rumbo fundamental en su orientación política para el mercado único, en beneficio último de los ciudadanos y consumidores. En efecto, considerando este mercado no como una política aislada, sino como parte de una estrategia global que prefiguraba la posterior Estrategia Europa 2020, la Comisión anunciaba como grandes objetivos para el mercado interior mejorar la confianza de los consumidores, promover la integración económica y la cohesión social y desarrollar la sociedad del conocimiento en una Europa sostenible en un mundo globalizado. Instrumento fundamental en esta nueva aproximación era una regulación cada vez mejor en un entorno legislativo saneado y simplificado ⁽⁸⁾.

⁽²⁾ DO L 169 de 29.6.1987.

⁽³⁾ DO C 191 de 29.7.1992, en lo que se consideraría una parodia del Proyecto Spinelli, en un intento de poner de acuerdo tanto a los federalistas como a sus opositores.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión sobre «El funcionamiento del mercado interior de la Comunidad después de 1992 – Seguimiento del informe Sutherland» (SEC(92) 2277 de 2.12.1992) y Dictamen del CESE (DO C 201 de 26.7.1993, p. 59), cuyas conclusiones siguen siendo actuales hoy en día y merecen una atenta reflexión.

⁽⁵⁾ Véanse, entre otros, por su importancia, los dictámenes del CESE: DO C 39 de 12.2.1996, p. 70, DO C 255 de 14.10.2005, p. 22, DO C 204 de 9.8.2008, p. 1, DO C 347 de 18.12.2010, p. 8, DO C 44 de 11.2.2011, p. 68 y el documento informativo «El impacto del Tratado de Lisboa en el funcionamiento del mercado interior».

⁽⁶⁾ Comunicación «Un mercado interior para los ciudadanos» (COM(2007) 60 final de 21.2.2007).

⁽⁷⁾ COM(2006) 211 final, de 10 de mayo de 2006.

⁽⁸⁾ DO C 77 de 31.3.2009, p. 15.

2.11 Para consolidar su nueva orientación, la Comisión encomendó un importante estudio al excomisario Mario Monti, presentado en mayo de 2010⁽⁹⁾; al mismo tiempo, el Consejo había solicitado a un «grupo de reflexión» constituido por personalidades de renombre y presidido por el expresidente español Felipe González y del que también formó parte Mario Monti, un informe sobre las perspectivas de Europa en el horizonte de 2030⁽¹⁰⁾; por su parte, el PE, también en mayo de 2010, había presentado el Informe Grech, en el que se basó su Resolución de 20 de mayo sobre «Un mercado único al servicio de los consumidores y de los ciudadanos»⁽¹¹⁾.

2.12 En realidad, todos estos importantes documentos hacen hincapié en la necesidad de un cambio radical de paradigma en la definición y aplicación de la política relativa a la realización del mercado interior, por considerar agotado el modelo actual, y subrayan que, a pesar de ser relevantes en algunos ámbitos, los resultados conseguidos son, en general, mal conocidos, insuficientes y decepcionantes desde distintos puntos de vista para una Europa confrontada con inesperados desafíos y perspectivas sombrías.

2.13 Estas observaciones y conclusiones se hallan, por otra parte, ampliamente documentadas por una serie de datos: los regulares y sucesivos «cuadros de indicadores» relativos al mercado interior⁽¹²⁾, los detallados análisis periódicos del Eurobarómetro que recogen las opiniones y experiencias de los ciudadanos y de las empresas por lo que respecta al mercado interior en los Estados miembros, idénticos «cuadros de indicadores» relativos a los consumidores en el mercado interior⁽¹³⁾, los informes anuales de la Comisión sobre la aplicación del Derecho comunitario en general⁽¹⁴⁾ y el acervo en materia de Derecho del consumo en particular⁽¹⁵⁾. Todos estos datos, debidamente interpretados, rigurosamente analizados y críticamente valorados, confirman totalmente las preocupaciones y dudas manifestadas en dichos documentos.

2.14 Y, sin embargo, cuando se esperaba una verdadera inflexión de la Comisión en la orientación política para el mercado único, que reflejase todas estas conclusiones y perspectivas del mercado único para el siglo XXI, de forma verdaderamente nueva y diferente, en el marco de la actual crisis financiera, teniendo en cuenta las expectativas generadas por toda una serie de declaraciones de los más altos responsables políticos, no sin cierta decepción se comprobó que el documento sobre las «Prioridades para una economía social de mercado altamente competitiva», a pesar de los muchos méritos que se le reconocieron, no era sino una enumeración de 50 medidas difusas, sin una línea estratégica definida⁽¹⁶⁾ y cuyos puntos débiles y deficiencias se pusieron de manifiesto en la Resolución del PE de 6 de abril de 2011⁽¹⁷⁾.

⁽⁹⁾ «Una nueva estrategia para el mercado único al servicio de la economía y de la sociedad europea».

⁽¹⁰⁾ «Proyecto para Europa en el horizonte de 2030 – los desafíos que cabe afrontar y las oportunidades que cabe aprovechar», también publicado en mayo de 2010.

⁽¹¹⁾ Resolución del PE A7-0132/2010.

⁽¹²⁾ SEC(2011) 372 final de 21.3.2011.

⁽¹³⁾ SEC(2011) 299 final de 4.3.2011, por otra parte ampliamente confirmado por el informe del Eurobarómetro sobre «E-Communications Household Survey» de julio de 2011.

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 538 final de 1.10.2010.

⁽¹⁵⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 100.

⁽¹⁶⁾ DO C 132 de 3.5.2011, p. 47.

⁽¹⁷⁾ Doc A7-0072/2011, basado en el informe de la Comisión IMCO sobre «Un mercado único para los europeos» (2010/2278 (INI). PE 456.691v02-00 de 24.3.2011), ponente: Sr. Correia de Campos.

2.15 Esta laguna no fue colmada por la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una selección de doce «prioridades», porque no se ve cuál es el hilo conductor de la orientación política de base para la realización del mercado interior que habría estado en el origen de la elección táctica de estas doce «prioridades» y no de otras como, por ejemplo, las que el propio CESE había enumerado en su dictamen⁽¹⁸⁾.

2.16 Varias intervenciones públicas recientes como la del Presidente de la Comisión y del Comisario Barnier, así como el programa de la Comisión presentado entre tanto⁽¹⁹⁾, parecen, sin embargo, confirmar la intención de un cambio efectivo de paradigma en la futura culminación del mercado interior. En este sentido van también la Declaración de Cracovia⁽²⁰⁾ y la Declaración del Comité Europeo de orientación del *think tank* Notre Europe.

3. Un nuevo paradigma para la realización del mercado interior

3.1 Es importe reafirmar que, en el ámbito de las políticas comunitarias, de conformidad con los principios fundamentales consagrados hoy en el Tratado de Lisboa, **la realización de un mercado interior no es un fin en sí mismo, sino un medio, un instrumento**, para la realización de toda una serie de objetivos políticos en diferentes áreas⁽²¹⁾.

3.2 Asimismo, cabe reafirmar que tales objetivos son **simultáneamente, y en pie de igualdad, de carácter económico, social y medioambiental**, y que todos tienen como finalidad última el bienestar de los pueblos y la promoción de los valores de la dignidad humana, de la igualdad, de la libertad, de la solidaridad, de la democracia, del Estado de Derecho y del respeto de los derechos humanos (artículos 2 y 3 del TUE)⁽²²⁾.

3.3 Por consiguiente, es a la luz de estos principios, de estos valores y de estos objetivos como deben considerarse las medidas de realización del mercado interior, cuyos fines tienen hoy, jurídicamente hablando, un mayor alcance que en 1957.

3.4 El mercado interior, claramente concebido en sus orígenes como el pilar económico de una Europa de cariz federal, tiene que ser hoy repensado a la luz de la evolución de los últimos treinta años y de la realidad de nuestros días. Es cierto que el contexto actual tiende a acercar cada vez más el mercado interior a una mera zona de libre comercio, como fue su antecesora AELC, proyectándolo hacia el futuro, pero no ya como una prolongación natural de un proyecto político de carácter supranacional, sino como el **mínimo común denominador de los intereses nacionales de los Estados europeos**.

3.5 Por ello es necesario reafirmar con vigor la idea de que el mercado interior debe servir de **aglutinador de esos intereses**

⁽¹⁸⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 99.

⁽¹⁹⁾ COM(2011) 777 final de 15.11.2011.

⁽²⁰⁾ En el seguimiento de la realización, que cabe acoger favorablemente, del Foro del Mercado Único de los días 3 y 4 de octubre de 2011.

⁽²¹⁾ DO C 93 de 27.4.2007, p. 25.

⁽²²⁾ DO C 182 de 4.8.2009, p. 1.

nacionales en un sistema institucional plenamente integrado de gobernanza económica y financiera, cuyo modelo conviene redefinir y concretar a corto plazo.

3.6 Por consiguiente y ante todo es necesario tener una noción realista de los **límites naturales del propio mercado interior** y no pretender llevarlo adonde no se puede llegar, imponiendo por la fuerza medidas muchas veces innecesarias e injustificadas, que solo dificultan el funcionamiento de las empresas y, en particular, de las pymes⁽²³⁾, así como de las profesiones liberales, o cuando no se justifiquen medidas de armonización completa, porque estuvieran más indicados otros valores como, por ejemplo, la garantía de la calidad, en el caso de ciertos ámbitos de los derechos de los consumidores y de la protección del consumidor. Se trata de situaciones en las que el lema «la fuerza en la diversidad» debería desempeñar de nuevo un importante papel en la política europea del mercado interior junto con los aspectos de la armonización.

3.7 Será indispensable proseguir, de modo decidido y sin transigencias ni concesiones, el **programa «Legislar mejor»**, con el que el CESE siempre se ha comprometido activamente⁽²⁴⁾ no solo para la producción de textos técnicamente coherentes y la eliminación de rutinas burocráticas, inútiles y perjudiciales, sino fundamentalmente adoptando una **aproximación proactiva a la elaboración legislativa y a las prácticas administrativas**, con la participación efectiva de la sociedad civil y los sectores económicos afectados en todas las fases de su concepción y definición, dando mayor relieve en particular a los **estudios de impacto «ex ante»**, utilizando de forma más sistemática el **reglamento en vez de la directiva** como instrumento para la realización de la uniformización legislativa cuando sea aconsejable y osando experimentar instrumentos nuevos y más adecuados que la actual parafernalia legislativa como, por ejemplo, la opción por **regímenes facultativos**, siempre que estén debidamente justificados⁽²⁵⁾. También habrá que tener la osadía de abstenerse por completo de iniciativas comunitarias cuando no sean eficaces ni presenten ventajas.

3.8 También es importante **revisar, simplificar y codificar el acervo comunitario y las formalidades administrativas**⁽²⁶⁾, así como eliminar con una precisión quirúrgica lo que resulte inútil, innecesario, contraproducente o incluso perjudicial⁽²⁷⁾. Pero todo ello debe hacerse con el cuidado necesario, porque, si se hace de forma descoordinada, se corre el riesgo de excluir aspectos fundamentales de regulación indispensable en los ámbitos relevantes.

⁽²³⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 5.

⁽²⁴⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 39, DO C 175 de 27.7.2007, p. 21, DO C 48 de 15.2.2011, p. 107.

⁽²⁵⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 52, DO C 175 de 28.7.2009, p. 26, DO C 21 de 21.1.2011, p. 26.

⁽²⁶⁾ Retomando la orientación que la propia Comisión definió en su Comunicación «Actualizar y simplificar el acervo comunitario» (COM(2003) 71 final de 11.2.2003), claramente suscrito por el CESE (DO C 112 de 30.4.2004, p. 4), y que la Comisión parece haber olvidado.

⁽²⁷⁾ Véanse los dictámenes DO C 14 de 16.1.2001, p. 1, DO C 125 de 27.5.2002, p. 105, DO C 133 de 6.6.2003, p. 5, DO C 309 de 16.12.2006, p. 18, DO C 10 de 15.1.2008, p. 8.

3.9 **El lema deberá ser: regular, pero no asfixiar.** Por lo tanto, no solo habrá que ser innovador y creativo, sino que también habrá que retomar las propuestas del primer informe de expertos independientes sobre la simplificación legislativa y administrativa, pues la mayoría de dichas propuestas no se llevaron a cabo, siguen siendo de actualidad y merecen su aplicación efectiva⁽²⁸⁾.

3.10 Importante papel tiene la **normalización o estandarización** de acuerdo con el modelo del «nuevo enfoque», aplicado no solo a los productos, sino también a los servicios⁽²⁹⁾. No obstante, a este respecto también deberían analizarse con detalle la necesidad, la eficiencia y la incidencia de las medidas adoptadas, de tal modo que en la normalización de la prestación de servicios tenga sentido la diferenciación entre los servicios prestados en el mercado interior.

3.11 También será necesario dar un nuevo impulso y mayor amplitud al **sistema de información del mercado interior (IMI)**, ampliando su ámbito de aplicación y mejorando el funcionamiento de la cooperación administrativa, de acuerdo con las sugerencias y recomendaciones que el CESE ha tenido la oportunidad de formular en diversas ocasiones⁽³⁰⁾, y del mismo modo habrá que reconsiderar la red SOLVIT dándole un nuevo marco y medios adecuados.

3.12 Asimismo, cabrá reconsiderar los **grandes principios orientadores de la construcción del mercado interior**, sobre todo los principios de mutuo reconocimiento⁽³¹⁾, de la subsidiariedad⁽³²⁾, de la proporcionalidad⁽³³⁾ y de precaución, hasta hoy limitado tan solo a ámbitos específicos como el de la seguridad alimentaria, pero que deberá erigirse en principio general, definiéndoles nuevos contornos y nuevas formas de aplicarlos, más cerca de los intereses reales de los ciudadanos.

3.13 Será necesario **establecer prioridades de manera rigurosa**. No se trata, sin embargo, de seleccionar, más o menos arbitrariamente, unas cuantas medidas emblemáticas, sino más bien de proceder de acuerdo con criterios bien definidos de una clara orientación política que falta por definir para Europa y que **dé prioridad absoluta a las personas**.

⁽²⁸⁾ COM(95) 288 final de 21.6.1995.

⁽²⁹⁾ Véanse DO C 120 de 16.5.2008, p. 1, DO C 376 de 22.12.2011, p. 69 y DO C 68 de 6.3.2012, p. 35.

⁽³⁰⁾ DO C 43 de 15.2.2012, p. 14, así como los otros dictámenes anteriores citados en el mismo.

⁽³¹⁾ Retomando, entre otros, los informes de la Comisión sobre la aplicación del principio del mutuo reconocimiento, iniciados con la Comunicación de la Comisión de 16.6.1999 (COM(99) 299 final), pero posteriormente abandonados. Véase el dictamen publicado en el DO C 116 de 20.4.2001, p. 14.

⁽³²⁾ En referencia al informe Molitor para liberarle de la injusta carga de «un paso adelante y dos atrás», de que fue acusado (Cf. Alexis Feral, «Le principe de subsidiarité, progrès ou statu quo après le Traité d'Amsterdam?», en Rev. del Mercado Único Europeo, I, 1998, p. 95), por la torpeza con que la Comisión lo ha aplicado, transformándolo en el verdadero «desafío del cambio», como lo soñó Jacques Delors.

⁽³³⁾ En este trabajo habrá que tener en cuenta los diferentes dictámenes del CESE sobre los sucesivos informes anuales de la Comisión de conformidad con el artículo 9 del Protocolo relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

3.14 Entre esas prioridades debe concederse un lugar especial al **sector de los servicios en general** ⁽³⁴⁾ y **de los servicios financieros al por menor en particular** ⁽³⁵⁾, porque en dicho sector es más acentuado el déficit en la realización del mercado interior, cuando precisamente tiene que ser más innovador no solo en cuanto a las medidas, sino también respecto a los instrumentos que cabe utilizar. En particular, el CESE insta a la Comisión Europea a que supervise la aplicación de la Directiva sobre servicios e informe de manera regular y transparente sobre ella, ya que es la única normativa que hasta el momento dispone la apertura del comercio transfronterizo en el sector de los servicios.

3.15 Un elemento que merece una atención especial es la concretización práctica de un **mercado interior del comercio electrónico transfronterizo** por los beneficios socioeconómicos que representa para los consumidores europeos en general y, en particular, para los residentes en zonas menos accesibles y los afectados por cualquier grado de incapacidad, así como para las empresas de la UE, sobre todo las pymes, con la efectiva resolución de toda la gama de problemas y cuestiones que ya se identificaron ampliamente, sin que, hasta ahora, se hayan desarrollado los instrumentos y mecanismos imprescindibles para ganar la confianza y garantizar la protección de los consumidores y crear un ambiente favorable a las empresas y a los profesionales ⁽³⁶⁾.

3.16 Esto es particularmente cierto para las cuestiones relativas a la fragmentación del mercado, a la disparidad de normas aplicables, a la incertidumbre en cuanto a la privacidad y la confidencialidad de los datos, a la seguridad de las transacciones, a la protección jurídica en caso de conflictos, a la existencia de servicios ilegales en línea, a la piratería y a la ciberdelincuencia, aspectos todos ellos que requieren un planteamiento transversal por parte de las diversas DG de la Comisión que conduzca a la definición de un **marco jurídico coherente para un verdadero mercado único digital**.

3.17 Un ámbito que necesita un esfuerzo adicional y en el que lamentablemente la UE no ha conseguido resultados convincentes es el de la **efectiva aplicación de la legislación de la UE**, única garante del respeto del derecho y de la eficacia de la regulación ⁽³⁷⁾ y que no se agota en el estrecho marco de la mera «cooperación administrativa» ⁽³⁸⁾. Para los ciudadanos europeos asume en este aspecto una relevancia primordial la consagración, sin ambigüedades ni nuevos atrasos, del **derecho a la acción colectiva a nivel europeo**, como forma de asegurar, en

último recurso, la adecuada responsabilización por el incumplimiento de la normativa de la UE, contribuyendo así a su voluntario acatamiento ⁽³⁹⁾.

3.18 Pero lo más importante de todo será, sin embargo, definir los **parámetros de un mercado único que coloque en su centro al hombre y al ciudadano**, tarea que no deberá confiarse a cualquier grupo de iluminados más o menos ilustrados, sino más bien partiendo de la contribución directa de los ciudadanos y de la sociedad civil, escuchando sus deseos y reivindicaciones, así como sus frustraciones y desilusiones.

3.19 Junto con la urgente necesidad de acción es importante que esta no sea descoordinada o meramente impulsiva, por lo que el CESE sugiere que se abra un **periodo de reflexión** cuando se celebran los veinte años posteriores a 1992. Para aportar su contribución, el CESE desearía indicar algunos de los parámetros que se le antojan esenciales en tal reflexión.

3.19.1 Desde luego, hay que emprender una reflexión sobre la necesidad de una política para el mercado interior que sea claramente dictada por los principios fundamentales de los objetivos esenciales de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, en especial los inscritos en sus títulos IV y V, con una incidencia particular en el refuerzo de la dimensión social y de los derechos de los consumidores ⁽⁴⁰⁾.

3.19.2 Por otro lado, también hay que reflexionar sobre la forma de **articular las políticas sectoriales en un objetivo estratégico común**, englobando las políticas económica, industrial, comercial, del transporte, de la energía, del medio ambiente, de los consumidores y de la competencia **en un marco jurídico global que estimule la integración y refuerce la confianza de los interlocutores sociales y societales** (consumidores, familias, trabajadores, empresas, ONG, etc.), lo que implicaría hacer nueva evaluación y dar un nuevo impulso de la Estrategia Europa 2020.

3.19.3 Asimismo, se impone una reflexión sobre el modo de reforzar y garantizar la **libertad de circulación y la movilidad de los ciudadanos** en general, y de los trabajadores en particular, ya sea por cuenta ajena o profesionales liberales, profesores y estudiantes, asegurando que sus derechos sociales (seguridad social, protección jurídica, seguros de accidentes y de enfermedad, pensiones de jubilación, etc.) se respeten igualmente en todas las circunstancias, sin discriminaciones y revisando el sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales y de los diplomas. A este respecto, la exigencia de un elevado nivel de calidad en materia de seguridad y salud de los consumidores en la UE debe constituir la norma.

⁽³⁴⁾ Véanse los dictámenes DO C 221 de 8.9.2005, p. 113, DO C 175 de 27.7.2007, p. 14, DO C 318 de 29.10.2011, p. 109.

⁽³⁵⁾ Véanse los dictámenes DO C 56 de 24.2.1997, p. 76, DO C 95 de 30.3.1998, p. 72, DO C 209, 22.7.1999, p. 35, DO C 157 de 28.6.2005, p. 1, DO C 302 de 7.12.2004, p. 12, DO C 221 de 8.9.2005, p. 126, DO C 65 de 17.3.2006, p. 113, DO C 65 de 17.3.2006, p. 134, DO C 309 de 16.12.2006, p. 26, DO C 318 de 23.12.2006, p. 51, DO C 115 de 16.5.2006, p. 61, DO C 100 de 30.4.2009, p. 84, DO C 27 de 3.2.2009, p. 18, DO C 100 de 30.4.2009, p. 22, DO C 228 de 22.9.2009, p. 62, DO C 228 de 22.9.2009, p. 66, DO C 218 de 11.9.2009, p. 30, DO C 318, de 29.10.2011, p. 133.

⁽³⁶⁾ A pesar de la Comunicación de la Comisión de 22.10.2009 relativa al «comercio electrónico transfronterizo entre empresas y consumidores en la UE» (COM(2009) 557 final).

⁽³⁷⁾ Véanse DO C 317 de 23.12.2009, p. 67, DO C 18 de 19.1.2011, p. 95.

⁽³⁸⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 103.

⁽³⁹⁾ Com toda razón, el CESE ha sido considerado el paladín de la defensa de las acciones colectivas, a las que ha dedicado varios dictámenes entre los que cabe destacar los siguientes: DO C 309 de 16.12.2006, p. 1, DO C 324 de 30.12.2006, p. 1, DO C 162 de 25.6.2008, p. 1, DO C 228 de 22.9.2009, p. 40, DO C 128 de 18.5.2010, p. 97.

⁽⁴⁰⁾ En este caso habrá que considerar y llevar a las últimas consecuencias las conclusiones a que se llega en el «Informe de la Comisión sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el período 2007-2010» (COM(2010) 602 final de 27.10.2010) y en el simultáneo «Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010 – La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE» (COM(2010) 603 final de 27.10.2010).

3.19.4 Con el fin de promover la inclusión social y el empleo, cabe reflexionar sobre la **efectiva apertura de los mercados de trabajo** a todos los ciudadanos europeos, eliminando tras un cuidadoso examen restricciones y discriminaciones injustificadas.

3.19.5 Aspecto que merece una especial reflexión será la definición, que sigue haciéndose esperar, de un **marco jurídico apropiado para las empresas de economía social en general**, y las fundaciones, mutuas y asociaciones europeas en particular.

3.19.6 Asimismo, es urgente reflexionar sobre la definición de un **claro marco jurídico para los servicios de interés general, y para los servicios sociales en particular**, con la

definición de criterios de calidad de los servicios públicos esenciales y la clarificación de los regímenes de contratación pública, de competencia o de ayudas estatales aplicables ⁽⁴¹⁾.

3.20 Por último, hay que consagrar medios y esfuerzos en el sentido de una **política de comunicación efectiva del mercado único** en el ámbito más amplio de una política de comunicación coherente e integrada sobre Europa, que implique a los ciudadanos y tenga debidamente en cuenta a la opinión pública y los medios de comunicación social europeos, a fin de divulgar e informar con sinceridad a los ciudadanos europeos y en especial a los consumidores, a través de una utilización innovadora de los medios digitales ⁽⁴²⁾.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁴¹⁾ Véase el dictamen del CESE, DO C 161 de 13.7.2007, p. 80.

⁽⁴²⁾ Véase el dictamen exploratorio del CESE DO C 27 de 3.2.2009, p. 152, y el dictamen de iniciativa DO C 44 de 11.2.2011, p. 62.