

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Mejorar el mercado único

(2016/C 240/08)

Ponente: Alessandro PASTACCI (IT/PSE), presidente de la Provincia de Mantua

Documento de referencia: Comunicación «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas»

COM(2015) 550 final

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

Observaciones generales

1. subraya que el mercado único, fundamento de la libre circulación de bienes, servicios, personas y capital dentro de la Unión Europea (UE), constituye el mayor éxito económico de la UE y ha contribuido a la mejora del bienestar y a crear empleo. Para que funcione aún mejor, se necesitarán reformas estructurales y económicas adicionales para cumplir los objetivos de crecimiento y empleo de la Estrategia Europa 2020, así como los objetivos del artículo 3 del Tratado de la Unión Europea en relación con el desarrollo sostenible, una economía social de mercado altamente competitiva y la cohesión económica, social y territorial; insiste también en que el mercado único está estrechamente relacionado con el Acuerdo de Schengen sobre la libre circulación de personas y la plena realización de la unión económica y monetaria europea ⁽¹⁾; considera por tanto que la plena realización y puesta en práctica del mercado único es de vital importancia para aprovechar todo su potencial;
2. coincide en que, para ser más eficaz, la estrategia para el mercado único mejorada debe adoptar un triple enfoque de manera que: 1) se creen oportunidades para los consumidores, los profesionales y las empresas; 2) se permita y se favorezca la modernización de Europa y la innovación y 3) se garantice su puesta en práctica con el fin de mejorar la vida cotidiana de los consumidores y las empresas. Tal estrategia de triple enfoque e integrada debería hacer frente a los desafíos que suponen los efectos conjuntos de la rápida globalización y el cambio tecnológico y la adaptación solo gradual de los sistemas de enseñanza y formación;
3. apoya el llamamiento del Parlamento Europeo en favor de la inclusión del pilar del mercado único en el Semestre Europeo ⁽²⁾, junto con un sistema de seguimiento y evaluación con carácter periódico de la integración del mercado único que incluya una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos, un dispositivo de evaluación comparativa, un sistema de revisión inter pares y un procedimiento de intercambio de las mejores prácticas;
4. considera que la Estrategia de Mercado Único tiene como finalidad complementar y ser complementada por las iniciativas de la UE relacionadas con la inversión, la competitividad y el acceso a la financiación, el mercado interior de la energía, el mercado único digital y la movilidad laboral; lamenta, por consiguiente, que la Comunicación de la Comisión no fuera acompañada de la propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, destinada a ser una de las iniciativas principales de esta Comisión para hacer frente al dumping social y reforzar los derechos de los trabajadores, y garantizar la negociación colectiva como marco de las relaciones laborales. Esta situación no debería provocar una brecha entre la hoja de ruta para desarrollar el mercado único y las iniciativas necesarias para mejorar las condiciones para la movilidad laboral, y debería abordarse en el procedimiento legislativo relativo a la propuesta de modificación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71), que la Comisión Europea presentó el pasado 8 de marzo;

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CDR sobre el Seguimiento del informe de los cinco presidentes «Realizar la unión económica y monetaria Europea», 7-8 de abril de 2016.

⁽²⁾ Véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre «La gobernanza del mercado único en el marco del Semestre Europeo 2016» [2015/2256(INI)].

5. hace hincapié en que el mercado único es una política transversal que interactúa con muchas políticas sectoriales de la UE. El CDR, por tanto, esperaba que la Comunicación de la Comisión sobre la estrategia para el mercado único delinease más claramente estas interacciones, en particular con la política comercial y la política de competencia. En relación con la política comercial, habría sido legítimo esperar que, antes de conceder a China el estatuto de economía de mercado para finales de 2016, la Comunicación propusiera llevar a cabo un análisis sobre el impacto económico, social y territorial y las repercusiones para el mercado único de una decisión de este tipo;

6. pide que se lleve a cabo la plena realización del mercado único digital, que tiene el potencial de superar la brecha digital entre regiones y de mejorar aún más el acceso a la información, incrementar la eficiencia e introducir modelos empresariales y administrativos mejorados; subraya que el comercio y la contratación pública electrónicos generan beneficios tangibles para los consumidores y que la administración electrónica facilita el cumplimiento en línea y el acceso a oportunidades de empleo y de negocio tanto para los ciudadanos como para las empresas, contribuyendo así al crecimiento económico;

7. destaca el papel específico de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) como agentes transfronterizos en el mercado único, así como de otras estructuras transfronterizas como las Agrupaciones Europeas de Interés Económico o la Sociedad Cooperativa Europea. Estas entidades son laboratorios dedicados al mercado único y pueden contribuir a determinar las posibles barreras, ya que tienen la capacidad de identificar y abordar de forma local asuntos tales como la contratación pública, los contratos transfronterizos, la doble imposición a los trabajadores, la legislación vigente, la protección del consumidor y los servicios transfronterizos;

8. lamenta que no se haga referencia directa al sector artesanal y a iniciativas específicas para favorecerlo, si bien hay más de dieciséis millones de empresas artesanales que desempeñan un importante papel en la creación de empleo y el desarrollo económico;

9. reitera que, para determinar los efectos de las políticas de la UE, los Estados miembros y la Unión deben realizar evaluaciones de impacto territorial como una práctica normalizada en el proceso de elaboración de políticas, así como durante la programación y la ejecución de las inversiones sectoriales ⁽³⁾.

Por lo que respecta al desarrollo de la economía colaborativa

10. acoge con beneplácito el compromiso de la Comisión de elaborar una agenda europea para la economía colaborativa (participativa) y facilitar directrices sobre el modo en que el Derecho de la UE se aplica en este nuevo sector, su ambición de apoyar el potencial del sector en términos de crecimiento sostenible y creación de empleo y su intención de examinar, primero, hasta qué punto las disposiciones de las Directivas de servicios y comercio electrónico y el acervo europeo de protección de los consumidores pueden aplicarse, y segundo, si se precisa mayor regulación, en particular por lo que se refiere a la seguridad social y los derechos laborales de los trabajadores, las normas de salud y seguridad, la fiscalidad y los despidos; reitera la convicción del CDR de que cualquier iniciativa normativa de importancia debería tener un enfoque sectorial y tomar en consideración la escala de la iniciativa de economía colaborativa como criterio para la elaboración de instrumentos normativos;

11. señala que las evaluaciones previas de la repercusión urbana y territorial podrían llevarse a cabo y desarrollarse en estrecha colaboración con todos los niveles de gobierno con el fin de identificar protocolos metodológicos. Las evaluaciones deberían diseñarse de modo que no constituyan una carga innecesaria para la promoción y el desarrollo de nuevas actividades, además de no imponer otras cargas a la actividad laboral cotidiana de las empresas existentes, independientemente de su tamaño;

Por lo que respecta a la forma de ayudar a las pymes y las empresas emergentes a crecer

12. apoya la intención de la Comisión de presentar iniciativas dirigidas a reducir la pesada carga que el registro y las obligaciones de notificación del IVA suponen para las empresas emergentes y las pymes, especialmente cuando operan a escala transfronteriza; señala que la simplificación de los requisitos de notificación del IVA para las pymes y las microempresas también se ha considerado una oportunidad para seguir avanzando en la consulta a las Regiones Empresariales Europeas (REE) realizada por el Comité de las Regiones en abril de 2014; esto es de particular importancia para el comercio al por menor, hoteles y restaurantes, sectores en los que el interés de pequeñas empresas por operar a través de las fronteras puede verse obstaculizado por una burocracia excesiva, en perjuicio de diversos grupos de consumidores;

⁽³⁾ Dictamen del CDR «Una visión territorial para 2050: ¿cuál es el futuro?», CDR 2015/4285, de 3 de diciembre de 2015.

13. reconoce que el factor de apoyo a las pymes ha desempeñado un papel fundamental a la hora de facilitar el acceso de las pymes a la financiación, y espera que este dispositivo se prorrogue para los próximos años;
14. acoge positivamente la intención de la Comisión de presentar una propuesta legislativa sobre insolvencia empresarial con el fin de garantizar a los empresarios una segunda oportunidad. Se prevé que este enfoque fomente el emprendimiento y la innovación en Europa, puesto que los emprendedores que operen en un entorno que no estigmatice el fracaso serán más proclives a iniciar proyectos innovadores; señala que, no obstante, el marco jurídico de la insolvencia debe fomentar únicamente la asunción responsable de riesgos y proporcionar certidumbre y equidad a los acreedores;
15. pide a la Comisión que realice un seguimiento exhaustivo de la aplicación efectiva por parte de los Estados miembros y las autoridades subnacionales pertinentes de las medidas de transposición de la Directiva 2011/7/UE relativa a la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y que incoe procedimientos rápidos de infracción en caso de que la Directiva no se aplique de forma adecuada, ya que las pymes no suelen estar en condiciones de hacer valer sus derechos con arreglo a dicha Directiva frente a una autoridad pública o una empresa dominante;
16. insta a la Comisión a que aplique el principio «pensar primero a pequeña escala», es decir, que elabore legislación solo cuando sea necesario y teniendo a las empresas más pequeñas en mente. Pide a la Comisión que vigile la aplicación efectiva y la introducción del principio de «solo una vez» por los Estados miembros para reducir cargas administrativas innecesarias para las pymes y los ciudadanos;
17. pide a la Comisión que facilite la participación directa en el riesgo empresarial, así como el acceso a los instrumentos innovadores para la obtención de capital de riesgo como la financiación colectiva;
18. pide a la Comisión que facilite mejor información a las pymes de forma más accesible a través de las organizaciones representativas de las mismas;

Por lo que respecta a la liberalización de los servicios profesionales

19. subraya la importancia de una mayor apertura de los mercados de servicios en Europa, habida cuenta del nivel relativamente bajo de intercambios transfronterizos de servicios, la importancia creciente de los servicios en el porcentaje del PIB y la tasa de empleo en las regiones y ciudades de Europa y la tendencia hacia una mayor integración de los servicios en la oferta de valor de la industria; reconoce los esfuerzos de la Comisión para abrir los mercados de servicios con base en los parámetros de la Directiva de servicios y subraya que dicha mayor apertura de los mercados de servicios deberá salvaguardar las normas jurídicas y los niveles de calidad que ya se han alcanzado;
20. coincide en la necesidad de evaluar y solventar, por una parte, las lagunas legislativas y, por otra, el problema de los solapamientos o los conflictos de regulación en determinados sectores del mercado único, así como de eliminar los obstáculos persistentes a la libre circulación que impiden a las empresas y consumidores europeos aprovechar todo el potencial del mercado único;
21. recomienda que el «marco analítico para uso de los Estados miembros cuando revisen la regulación vigente de los profesionales o propongan otra nueva» incluya criterios para la clasificación de un sector como «prioritario». De hecho, la Comunicación no explica por qué debería darse prioridad a determinados servicios ⁽⁴⁾;

Acuerdo de Schengen

22. tal como se ha puesto de relieve en un reciente estudio del Parlamento Europeo presentado a la Comisión de Mercado Interior y Protección de los Consumidores, reconoce que una suspensión prolongada del Acuerdo de Schengen tendría considerables consecuencias negativas para, al menos, siete áreas económicas: PIB, comercio, inversiones extranjeras directas, trabajo, movilidad, consumo y PYME. Por consiguiente, para preservar el mercado único y las importantes conquistas logradas a lo largo de los años, es de fundamental importancia mantener esas normas ⁽⁵⁾;

⁽⁴⁾ La lista de los sectores/profesiones prioritarios se encuentra en la nota al pie número 26: «ingenieros civiles, arquitectos, contables, abogados, agentes inmobiliarios, guías turísticos y agentes de la propiedad industrial».

⁽⁵⁾ Tal como el CDR apoyó firmemente en su Resolución COR-2016-00726-RES.

Por lo que respecta al refuerzo del mercado único de mercancías

23. apoya el compromiso de la Comisión de modernizar el sistema de normas en colaboración con los responsables de la normalización en Europa, pues se ha comprobado que las normas son muy eficaces a la hora de apoyar la integración del mercado, gracias a su repercusión en los costes de la industria, la interoperabilidad, el acceso a los mercados y las exportaciones; cualquier reforma de las normas deberá tener en cuenta las necesidades de los pequeños y medianos productores;

24. acoge favorablemente que, el 16 de marzo de 2016, la Comisión haya presentado una Comunicación sobre los desafíos para el sector siderúrgico, aun cuando el Comité esperaba que la Comunicación de la Comisión sobre el mercado único abordase ya el seguimiento del «Plan de Acción para una Industria del Acero Competitiva y Sostenible en Europa» de junio de 2013, ya que los desafíos que afronta la industria siderúrgica están relacionados con muchos aspectos de la estrategia para el mercado único; llama la atención sobre el hecho de que el CDR dedicará un dictamen específico a los desafíos del sector siderúrgico, que se basará, en particular, en la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de diciembre de 2015 sobre el desarrollo de una industria europea sostenible de los metales básicos ⁽⁶⁾;

25. tal como ya subrayó en un reciente dictamen ⁽⁷⁾, reitera su petición a la Comisión de que presente una propuesta legislativa para la protección de indicaciones geográficas de productos no agrícolas en la UE; ello contribuiría a reforzar el mercado interior gracias al aumento del reconocimiento y la calidad de los productos;

26. admite que el principio de reconocimiento mutuo es crucial para los productos que no entran en el ámbito de las normas de la UE pero señala que su aplicación es irregular y requiere una mejora a fin de proveer un marco reglamentario más predecible para la libre circulación de productos; sin embargo, sería deseable que, al mismo tiempo, se velara por una información correcta de los consumidores sobre estos productos, que se reconozca con su justo valor los productos de calidad y que se indique el origen de los productos;

27. subraya su apoyo a las medidas para excluir los productos ilegales y no conformes del mercado de la UE, habida cuenta de la creciente incidencia de este tipo de comercio, que falsea la competencia y pone en peligro a los consumidores. Un control más estricto de las actividades de falsificación daría un contenido práctico al objetivo de «crear oportunidades para los consumidores, los profesionales y las empresas», en particular para las pymes;

Por lo que respecta a la contratación pública

28. acoge con beneplácito el enfoque general de la Comunicación en relación con la contratación pública; apoya en particular el trabajo en red entre los órganos de recurso en primera instancia, la asistencia técnica para los Estados miembros y la mejora de los instrumentos de seguimiento, que deberían ayudar a los entes locales y regionales a aplicar reglas de contratación pública; a este respecto señala el posible papel de los centros de conocimiento en el ámbito de la contratación pública como fuentes de ayuda, asesoramiento e información;

29. coincide también con el principio de poner en marcha un mecanismo voluntario *ex ante* de contratación pública para los proyectos de infraestructuras a gran escala, pero se pregunta por qué la Comisión ha establecido un límite tan alto (700 millones EUR); sugiere, por tanto, que dicho límite se reduzca de forma significativa, teniendo en cuenta en particular el informe especial del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea 10/2015 relativo a la «Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión»;

30. pide, sin embargo, que el registro de contratos y los instrumentos de análisis de datos previstos por la Comisión por razones de transparencia se configuren de modo que no representen cargas adicionales para los poderes adjudicadores. La Comisión Europea dispone ya de una considerable cantidad de datos en virtud de la obligación, vigente a escala de la UE, de informar sobre los contratos que superan determinados umbrales; por ello, imponer a escala de la UE nuevas obligaciones de notificación e información estadística resulta superfluo;

⁽⁶⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0460+0+DOC+XML+V0//es>.

⁽⁷⁾ Dictamen del Comité de las Regiones, ECOS-V-064 «Ampliar la protección de las indicaciones geográficas a productos no agrícolas» (COR-2014-05386-AC), aprobado el 11 de febrero de 2015.

Por lo que respecta a los servicios y la Directiva de servicios

31. acoge favorablemente los esfuerzos de la Comisión por evaluar de forma continua la aplicación de la Directiva de servicios por parte de los países de la UE y llevar a cabo una serie de ejercicios de evaluación («revisión *inter pares*») con el fin de eliminar los obstáculos que aún dificultan el intercambio transfronterizo de servicios en la UE, prestando también una especial atención a la cuestión del llamado «bloqueo geográfico de los servicios digitales»; considera, no obstante, que la Comisión no debería descartar el resultado de estos ejercicios alegando que no existen planes de revisar o modificar la Directiva de servicios;

32. recuerda que las ventanillas únicas constituyen un elemento esencial de la Directiva de servicios. Sin embargo, varios aspectos estrechamente relacionados con la prestación de servicios no están cubiertos por la Directiva (por ejemplo, desplazamiento de trabajadores, cuestiones fiscales, disposiciones en materia de seguridad social, cualificaciones profesionales). Estos aspectos deberían, no obstante, incluirse en el servicio de información de la ventanilla única al objeto de dotar a las ventanillas únicas de un verdadero valor añadido. Por otra parte, sería importante facilitar la información al menos en inglés, además de en la lengua nacional;

33. considera que la iniciativa sobre el pasaporte de servicios debería limitarse a los servicios que regula la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, es decir, no debería aplicarse a los operadores de servicios públicos mientras no realicen actividades comerciales ni a los servicios que no tengan una repercusión transfronteriza y estén regulados a escala nacional, regional o local;

34. acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de impedir la discriminación a los consumidores y las empresas en el comercio transfronterizo, especialmente para las transacciones en línea; insiste, sin embargo, en que determinadas ventajas —en concreto, reducciones de precios— que no afectan al mercado único, pueden reservarse para determinados receptores de servicios, siempre y cuando se basen en criterios legítimos y objetivos;

Por lo que respecta a la economía social y los servicios de interés económico general (SIEG)

35. lamenta que la Comunicación de la Comisión no anuncie ninguna propuesta relacionada con la economía social, a pesar de que desempeña un papel fundamental en el desarrollo social y económico de la UE, con un total de dos millones de empresas —incluidas asociaciones, cooperativas y mutuas— y 11 millones de empleos, es decir, el 10 % de todas las empresas europeas y el 6 % de la población activa; recuerda en este contexto que el Comité de las Regiones ha instado «a la Comisión Europea a que presente un marco jurídico que incluya un conjunto de definiciones comunes aplicables a las diversas formas de la economía social existentes en Europa, como las cooperativas, fundaciones, mutuas y asociaciones, para que las empresas de la economía social puedan operar en una base jurídica segura y sacar así partido de las ventajas del mercado interior y de la libre circulación [...]»⁽⁸⁾;

36. considera que habría que apoyar la economía social no solo mediante el establecimiento de un marco jurídico general a escala europea, sino también a través del desarrollo de programas específicos de financiación;

37. lamenta que la Comunicación de la Comisión no presente ninguna propuesta relativa a los SIEG, por ejemplo en relación con los requisitos de calidad, especialmente con respecto a la cohesión social y territorial, aunque el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la UE proporcionaría el fundamento jurídico para los mismos; expresa su preocupación por el enfoque de la Comisión con respecto a los servicios de interés económico general, limitado únicamente a cuestiones de ayuda estatal, a pesar de que tales servicios desempeñan un papel fundamental en el mercado interior; subraya que, en la prestación de servicios de interés económico general, es de vital importancia que las obligaciones de servicio público se basen en directrices transparentes y controles eficaces y aspiren a ofrecer servicios de alta calidad y rentables; por consiguiente, solicita que, de conformidad con el reparto de competencias entre la UE, los Estados miembros, la regiones y los entes territoriales, la Comisión Europea intensifique sus esfuerzos para incentivar en el interior de la UE servicios de interés económico general, a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos a todos los niveles;

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el papel de la economía social en la reactivación del crecimiento económico y la lucha contra el desempleo, 3-4 de diciembre de 2015, punto 12.

38. señala que la aplicación, a partir de abril de 2016, del marco común para la adjudicación de concesiones es particularmente delicada en el ámbito de los servicios de infraestructura (puertos, ferrocarriles, carreteras), pero clave para la consecución del mercado único, ya que una competencia leal es una condición indispensable para completar el mercado único a fin de garantizar mejor los derechos de los consumidores, las empresas encargadas y la autoridad adjudicadora.
39. insta a que se tenga cuenta el carácter insular o remoto de las regiones en cuanto a las desventajas comerciales se refiere, sobre todo en el sobrecoste del transporte.

Bruselas, 8 de abril de 2016.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA
