



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 03.05.1995
COM(95) 163 final

LIBRO BLANCO

**PREPARACIÓN DE LOS PAÍSES ASOCIADOS DE EUROPA CENTRAL Y
ORIENTAL PARA SU INTEGRACIÓN EN EL MERCADO INTERIOR DE LA
UNIÓN**

(presentado por la Comisión)

ÍNDICE

1. **Introducción**
2. **Mercado interior y preadhesión**
3. **Legislación comunitaria en materia de mercado interior**
4. **Situación de los países de europa central y oriental**
5. **Asistencia técnica especializada**
6. **Conclusiones**

ANEXO

NOTA DE SÍNTESIS

El presente Libro Blanco forma parte de la estrategia de preadhesión de los países asociados de Europa central y oriental, adoptada por el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994. Su objetivo es ofrecer una guía que ayude a los países asociados a prepararse para las exigencias del mercado interior de la Unión Europea. Hay que distinguir entre la adecuación al mercado interior y la adhesión a la Unión, que incluirá aceptar del *acervo comunitario* en su conjunto.

El Libro Blanco señala las medidas más importantes en cada sector del mercado interior y sugiere un orden lógico en que acometer la aproximación legislativa. Sin embargo, una incorporación meramente formal no bastará para lograr los efectos económicos deseados o para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior tras la ampliación. En consecuencia, se atribuye la misma importancia a la creación de las estructuras adecuadas para la aplicación y cumplimiento de las normas, que puede resultar la tarea más difícil. La inclusión de legislación en los ámbitos de la competencia y de política social y medioambiental, buena parte de la cual es esencial para el mercado interior, garantizará un enfoque equilibrado.

Los primeros responsables de la adecuación al mercado interior son los propios países asociados, que establecerán sus prioridades sectoriales. Sin embargo, la Unión está ofreciendo ya asistencia, fundamentalmente vía PHARE, para la aproximación de la legislación; a partir de ahora, sería conveniente aumentar dicha asistencia y adaptarla a las recomendaciones del Libro Blanco.

Además, se ofrecerá una ayuda suplementaria, principalmente a través de una nueva oficina de intercambio de información sobre asistencia técnica, gestionada por la Comisión y financiada a través de un programa PHARE multinacional. Dicha oficina facilitará la prestación de asistencia, mediante el establecimiento de una base de datos sobre la adecuación al mercado interior y asistencia conexa, que será accesible a todas las partes interesadas; actuará asimismo a modo de enlace para coordinar las solicitudes de asistencia con el asesoramiento y experiencia disponibles en la Unión. Este tipo de asistencia vendrá de la Comisión, los Estados miembros y organismos privados. El Libro Blanco prevé la coordinación de tal asistencia y la supervisión del estado de aplicación de sus recomendaciones.

En principio, la adecuación al mercado interior reforzará la reforma económica y la reconversión industrial, y estimulará el comercio. El Libro Blanco señala las medidas que deben adoptar la Comisión, los países asociados y los Estados miembros para garantizar estos beneficiosos efectos.

1 INTRODUCCIÓN

Contexto previo a la adhesión

1.1 Los países asociados de Europa Central y Oriental se enfrentan hoy al reto de la adhesión a la Unión Europea. Para asistirles en esta tarea, el Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994 adoptó una estrategia general de preadhesión, señalando que la preparación de dichos países para su integración en el mercado interior constituye "el elemento clave para reducir las diferencias", e invitando a la Comisión a elaborar un Libro Blanco sobre la materia. Desde el punto de vista de la Unión, la importancia de este proceso reside en la necesidad de crear las condiciones que permitirán al mercado interior seguir funcionando correctamente tras la ampliación, en beneficio de todos los miembros de la Unión.

1.2 El Libro Blanco es sólo parte de la estrategia de preadhesión expuesta en las conclusiones de Essen. Dicha estrategia reposa sobre dos instrumentos esenciales: en primer lugar, los Acuerdos Europeos, y, en segundo lugar, la relación estructurada entre los países asociados y las instituciones de la Unión Europea. Las partes signatarias consideran que las asociaciones creadas por dichos Acuerdos ayudarán a que los PECO alcancen su objetivo final: llegar a ser miembros de la Unión. Los Acuerdos Europeos, entre cuyos objetivos se cuenta el progreso hacia la realización de las libertades económicas en que está basada la Unión -y especialmente su mercado interior-, prevén esfuerzos específicos enfocados al alineamiento con la UE, e incluyen disposiciones encaminadas a aproximar la legislación.

1.3 Dentro de la relación estructurada entre estos países y las instituciones de la Unión, los Acuerdos bilaterales de Asociación se ven complementados por un marco multilateral para el refuerzo del diálogo y de las consultas. El Consejo Europeo de Essen subrayó que el diálogo estructurado debería ayudar a desarrollar la cooperación práctica entre los Estados miembros y los países asociados. Dicha cooperación, junto con las posibilidades de diálogo permanente que ofrece, desempeñará una importante función en el proceso de preparación de los PECO para su integración en el mercado interior.

Antecedentes y objetivos del Libro Blanco

1.4 La propuesta de elaborar un Libro Blanco sobre la preparación para el mercado interior se presentó por primera vez en dos Comunicaciones de la Comisión de julio de 1994¹. El objetivo era establecer un programa para cumplir los requisitos del mercado interior, que sería seguido por cada uno de los países asociados y supervisado por la Unión. Se subrayó que tal proceso tendría lugar en cooperación con los países asociados, y que cada uno de ellos tendría que elaborar un programa propio de prioridades y plazos. Además, la Comisión insistió en la magnitud de la tarea de aproximación, y en la necesidad de asistencia técnica y de un alto grado de coordinación. Los Estados miembros podían aportar su experiencia, en especial los que más recientemente han pasado por el proceso de aproximación legislativa al prepararse para la adhesión a la Unión.

¹ 13 de julio de 1994 (COM(94) 320 final)
26 de julio de 1994 (COM(94) 361/3)

1.5 La tarea de aproximación sólo puede ser llevada a cabo por los propios países asociados. Tratando de ayudarles en esta tarea, el Libro Blanco reconoce el progreso que ya se ha verificado en todos los PECO, especialmente con el impulso de los Acuerdos Europeos. Actualmente, los PECO están estableciendo los mecanismos de coordinación necesarios para impulsar y supervisar la aproximación y la estrategia legislativa general que mejor respondan a sus propios intereses y prioridades. Para asistirles en esta programación, el Libro Blanco no se limita a establecer una simple lista de la legislación relevante: señala cuáles son las medidas clave en cada sector y sugiere el orden en que se puede acometer la aproximación. Es ésta la primera contribución específica del Libro Blanco para facilitar a los PECO la tarea de aproximación.

1.6 Al respaldar la propuesta de elaborar un Libro Blanco sobre la preparación de los PECO para integrarse en el mercado interior, el Consejo Europeo reconoció que ello implica algo más que la mera aproximación de las legislaciones. Las conclusiones de Essen mencionan "la creación de las condiciones para establecer un mercado único" y describen las tareas a que se enfrentan los países asociados, entre las que se halla la adopción de "legislación y reglamentación, normas y métodos de certificación compatibles con los de la Unión Europea". Por tanto, más allá de la aproximación legislativa, el Libro Blanco subraya y describe las estructuras que serán necesarias para hacer efectiva dicha legislación; se trata de la segunda contribución del Libro Blanco.

1.7 Además, en Essen se reconoció que los PECO necesitarían ayuda para llevar a cabo esta tarea. A través de PHARE, la Unión está ya asistiendo a los países asociados en la aproximación de la legislación, en el marco de los Acuerdos Europeos. El Libro Blanco ilustra el modo de ampliar tal asistencia en este momento, así como de adaptarla en apoyo del proceso de preadhesión y en consonancia con las recomendaciones del propio Libro Blanco. Ofrece asimismo líneas directrices sobre el contenido y organización de un programa intensivo y coherente, en el que se invita a los Estados miembros a participar plenamente. Esta es la tercera contribución específica del Libro Blanco.

Contexto jurídico

1.8 En su calidad de elemento integrante de la estrategia de preadhesión, el Libro Blanco no forma parte de las negociaciones de adhesión, y no afecta a ninguno de los aspectos de dichas negociaciones, como, por ejemplo, posibles acuerdos transitorios. Las negociaciones de adhesión abarcarán todo el ámbito de la legislación y política comunitarias, mientras que el Libro Blanco se centra en aquellas medidas comunitarias que crean y mantienen el mercado interior.

1.9 Tampoco afecta el Libro Blanco a la relación contractual entre la Unión y los PECO, basada en los Acuerdos Europeos. Tal y como establecen tales Acuerdos, la aproximación de la legislación es supervisada por un subcomité específico. Los Acuerdos son de naturaleza dinámica, con algunos pasos hacia una mayor integración que serán efectivos automáticamente tras un período dado, y otros que pueden negociarse, como, por ejemplo, los acuerdos de reconocimiento mutuo.

Contexto económico

1.10 El Consejo Europeo enfatizó asimismo que una política macroeconómica sólida es esencial para el buen éxito tanto de la reforma como de la estrategia de preadhesión. La progresiva adaptación a las normas del mercado interior de la Unión reforzará la competitividad de las economías de los PECO y aumentará los beneficios de la transición, contribuyendo así a alcanzar y consolidar la estabilidad macroeconómica. A corto plazo, será imprescindible ajustar el orden y ritmo de la aproximación legislativa en cada país asociado, de manera que se refuerce la reforma económica.

1.11 En Europa Central y Oriental, las reformas económicas están creando las instituciones básicas de una economía de mercado. Ello implica implantar un sistema jurídico y comercial (como, por ejemplo, un código de comercio, legislación sobre la propiedad y la quiebra, así como en materia de contratos y de derecho de los consumidores) que garanticen a los operadores económicos niveles suficientes de seguridad jurídica y transparencia; implica, igualmente, la creación de empresas, mercados y órganos reguladores que posibiliten la intermediación financiera descentralizada vía agentes privados. En este ámbito, es esencial que siga avanzando el proceso de privatización. Para el buen éxito de la reforma económica y de la transición a una economía de mercado, resulta asimismo imprescindible que se procure crear una mano de obra mejor cualificada.

1.12 La aproximación a con la legislación comunitaria en materia de mercado interior no persigue solamente las reformas económicas necesarias para poner en marcha una economía de mercado; se trata, igualmente, de facilitar la integración de las economías de los PECO, en diversos niveles de desarrollo pero aún en transición, con las economías de mercado industrializadas de la Unión. Así, se necesitará más tiempo para legislar y crear las instituciones necesarias para garantizar la aplicación efectiva de nuevas leyes y supervisar los avances realizados. La consolidación de la reforma judicial en los PECO forma, asimismo, parte del proceso; sin los imprescindibles cambios institucionales, la adopción de la legislación del mercado interior podría quedarse en una incorporación de normas meramente formal, que no constituiría una base suficiente para instalar entre todos los participantes la confianza mutua en que se basa el mercado interior, como tampoco se lograría el impacto económico o los beneficios reales deseados por los países asociados.

1.13 El desarrollo y ritmo de la estrategia adoptada por cada uno de los PECO para su adaptación gradual a la legislación del mercado interior de la UE deberán ser revisados periódicamente, al objeto de mantener la coherencia con sus esfuerzos de reforma económica. Será igualmente necesario que las políticas de la competencia y comercial sean más transparentes y armonizadas con las políticas a medio plazo de la Unión, a fin de apoyar la progresiva integración de las economías de la UE y los PECO, y, al mismo tiempo, favorecer la reforma económica.

Enfoque y estructura del Libro Blanco

1.14 El Libro Blanco se centra en la legislación esencial para el funcionamiento del mercado interior, mostrando las medidas clave y el orden en que se deberían abordar las mismas; no obstante, no trata de establecer prioridades entre sectores. Por otra parte, describe con cierto detalle las estructuras sectoriales de administración y organización necesarias para que se aplique y cumpla la legislación.

1.15 El Libro Blanco va dirigido a los seis países que han concluido ya Acuerdos Europeos (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania), y se aplicará igualmente a los que están negociando Acuerdos Europeos con la Unión (actualmente, las tres Repúblicas Bálticas, cuyos Acuerdos ya se han rubricado, y Eslovenia). El Libro Blanco es un documento general de referencia; sus recomendaciones no responden a las necesidades de ningún Estado en particular. Cada uno de los PECO establecerá sus propias prioridades y determinará sus propios plazos en función de su realidad económica, social y política, y del trabajo que ya se haya realizado hasta ahora.

1.16 El Libro Blanco se presenta en dos partes: la **primera parte** analiza el propósito, contexto y naturaleza del ejercicio en términos políticos, e indica cómo se puede dar continuidad al mismo. La **segunda parte** consiste en un Anexo en que se presenta detalladamente la legislación comunitaria en el ámbito del mercado interior.

En el **capítulo 1** se describe el contexto, alcance y enfoque del Libro Blanco.

En el **capítulo 2** se ofrece un panorama general del ejercicio, señalando las principales características del mercado interior y exponiendo su importancia. Se describe cómo ha abordado la legislación comunitaria la eliminación de diversos tipos de obstáculos a la libre circulación y se debate la función esencial que la política de la competencia desempeña con respecto al mercado interior.

En el **capítulo 3** se describen los criterios seguidos para seleccionar y presentar por orden de importancia la legislación correspondiente a la creación y mantenimiento del mercado interior, a los efectos del Libro Blanco. En este capítulo se explica la preparación de las fichas sectoriales que constituyen el Anexo, así como sus objetivos.

En el **capítulo 4** se describe en general la situación en los PECO en cuanto concierne a legislación y estructuras, y se señalan algunos problemas específicos a que tales países se enfrentan a la hora de adaptarse a las normas y prácticas de la Comunidad.

El **capítulo 5** versa sobre la asistencia continuada que la Unión prestará a los PECO para apoyar sus esfuerzos de preparación para el mercado interior, e indica un nuevo marco dentro del cual se pueden reforzar, complementar y hacer más coherentes las medidas vigentes en la UE. Se presta atención particular a una coordinación más estrecha con las actividades de asistencia técnica de los Estados miembros.

El **capítulo 6** indica los beneficios que puede generar la aplicación de las recomendaciones del Libro Blanco y las medidas que deben adoptar la Comisión, los países asociados y los Estados miembros para garantizar la obtención de tales beneficios.

Anexo

Este volumen, más amplio, contiene un análisis sectorial de los elementos más importantes de la legislación comunitaria, explicando el propósito y desarrollo de la legislación para cada sector, describiendo las estructuras necesarias para asegurar su aplicación y cumplimiento, y sugiriendo un orden para abordar la legislación en cada uno de los sectores. La Comisión considera que para los países asociados es importante que se insista en la forma de garantizar la aplicación práctica de la legislación; se trata de un mensaje que les será útil a ellos y, en última instancia, a una Unión ampliada, para conseguir una adaptación real y no meramente formal.

2 MERCADO INTERIOR Y PREADHESIÓN

Importancia del mercado interior en la realización de los objetivos de la Unión

2.1 El mercado interior de la Comunidad no constituye un objetivo en sí mismo, sino que se trata de uno de los instrumentos principales para conseguir toda una serie de objetivos: crecimiento equilibrado y sostenible, respetuoso con el medio ambiente, altos niveles de empleo y protección social, mejor nivel y calidad de vida, y cohesión económica y social.

2.2 El mercado interior contribuye a tales objetivos mejorando los resultados de las economías comunitarias. Ello se hace posible gracias a una distribución más eficiente de los factores de producción; el mercado interior permite tanto una mayor escala de producción como la explotación del ahorro resultante; mejora el funcionamiento de la economía por medio de una mayor competencia; y supone un estímulo a la inversión.

2.3 La integración económica presente en un mercado interior sin fronteras supera otras formas de cooperación, como, por ejemplo, áreas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes con fronteras físicas. Por tanto, los positivos efectos económicos de este sistema alcanzan su grado máximo. Se ha considerado que, en su preparación para la adhesión, los países asociados deben conceder una atención especial a la legislación que, tomada en su conjunto, representa el marco legal que permite alcanzar estos efectos económicos.

2.4 Un mercado único sin fronteras interiores reposa sobre un alto grado de confianza mutua, y sobre enfoques normativos equivalentes. Todo fallo sustancial en la aplicación de las normas comunes, en cualquier parte del mercado interior, pone en peligro al resto del sistema y mina su integridad; una razón más para poner especial cuidado en la creación de las condiciones adecuadas para que se aplique correctamente dicha legislación.

2.5 El objetivo de adaptación a las normas y prácticas del mercado interior no excluye un enfoque selectivo y gradual, que se adapte a las particulares condiciones de cada uno de los PECO y salvaguarde sus esfuerzos por culminar la transición económica y alcanzar la estabilidad macroeconómica. De hecho, es esencial que los países asociados ajusten el ritmo de sus programas de aproximación al proceso de reforma económica.

Principios

2.6 En el artículo 7A del Tratado se define el mercado interior de la Unión como un espacio sin fronteras interiores en el que estará garantizada la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Se trata asimismo de un mercado con una dimensión social y que fomenta la competencia activa. Los controles e inspecciones necesarios para asegurar el respeto de las normas tienen lugar dentro del mercado, y no cuando se cruzan las fronteras nacionales. El Tratado establece las normas básicas que aseguran el cumplimiento de estas condiciones:

- el **artículo 6** prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad entre Estados miembros y sus nacionales;
- el **artículo 8A** establece el derecho de los ciudadanos a circular y residir libremente en el territorio de la Comunidad;
- los **artículos 9 a 12** prohíben los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente sobre los intercambios entre los Estados miembros;
- los **artículos 30 a 36** prohíben las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente en el intercambio comercial de mercancías, y establecen las excepciones;
- el **artículo 37** prohíbe toda discriminación por parte de monopolios nacionales;
- los **artículos 48 a 51** establecen los principios garantes de la libre circulación de los trabajadores, los artículos 52 a 57 garantizan la libertad de circulación y establecimiento para actividades no asalariadas, y el artículo 58 para las sociedades;
- los **artículos 59 a 66** prevén la libre prestación de servicios;
- el **artículo 67**, sustituido después por el **artículo 73b**, establece la supresión de las restricciones a la libre circulación de capitales;
- los **artículos 85 y 86** prohíben las actuaciones anticompetitivas de empresas, que pudieran anular los efectos del mercado interior; el **artículo 90** garantiza la aplicación de las normas de competencia a las empresas públicas y empresas con derechos especiales o exclusivos;
- el **artículo 92** prevé estrictas condiciones para la concesión de ayudas estatales a empresas nacionales, al objeto de proteger la integridad del mercado interior;
- el **artículo 95** se refiere a la obligación de los Estados miembros de no discriminar en materia fiscal.

2.7 Los principios sentados por el Tribunal de Justicia europeo en sus sentencias interpretativas del Tratado son asimismo fundamentales para el desarrollo de la estructura jurídica de la Unión. Uno de tales principios fue establecido por el Tribunal en 1979, en la ya histórica sentencia "Cassis de Dijon": el **principio de reconocimiento mutuo**. Toda mercancía que circule legalmente en un Estado miembro debe asimismo poder circular en cualquier otra parte de la Comunidad, salvo si un Estado puede demostrar que las normas del Estado miembro de origen no garantizan una protección equivalente del interés público. La aplicación de este principio asegura la libre circulación de muchos tipos de mercancías y servicios dentro de la Comunidad, sin necesidad de recurrir a legislación comunitaria.

2.8 Las sentencias del Tribunal han sido igualmente importantes en la interpretación de determinados términos del Tratado, como las medidas de "efecto equivalente" a las restricciones cuantitativas (artículos 30 y sig.) y las prohibiciones, restricciones y limitaciones a la libre circulación establecidas por diversos motivos de interés público (artículo 36, apartado 3 del artículo 48, etc.). Este tipo de interpretaciones ha facilitado la creación y mantenimiento del mercado interior, sin necesidad de ulterior legislación, en numerosos sectores no armonizados.

2.9 La aplicación de estos principios ha eliminado obstáculos físicos, técnicos, fiscales y aduaneros. El propio Tratado establece que la creación del mercado interior debe ser un proceso gradual: la supresión de los controles físicos en las fronteras internas (aún incompleta en cuanto a la libre circulación de personas) sólo fue posible después de que los Estados miembros acordasen mecanismos para realizar por otros medios, y en otros lugares, los controles que en muchos casos se habían aplicado en las propias fronteras.

2.10 El efecto combinado del Tratado, las interpretaciones del Tribunal y el principio de reconocimiento mutuo no es suficiente para crear todas las condiciones necesarias para la libre circulación de mercancías y servicios -y en menor medida de personas y capitales- en la Comunidad. En los casos en que las amplias diferencias entre las diversas normas y prácticas nacionales suponían un obstáculo a la libertad de circulación, ha sido necesario establecer un derecho derivado más detallado. Además, la legislación comunitaria debe respetar el principio de subsidiariedad, contemplando sólo aquellos casos en que no se puede conseguir un efecto equivalente o superior mediante medidas nacionales o regionales.

2.11 En general, las normas nacionales van encaminadas a legítimos objetivos de interés público compartidos por todos los Estados miembros, como son la seguridad pública (-que incluye la lucha contra el delito, el fraude y el comercio ilegal-), la protección de la salud y seguridad públicas, de la naturaleza o del consumidor; la preservación de la confianza pública en el sector financiero, o la garantía de cualificaciones adecuadas para el ejercicio de determinadas profesiones especializadas. Es necesario preservar todos estos objetivos, y en muchos casos es posible armonizar las normas nacionales creando un único conjunto de normas comunitarias, o aproximándolas en grado tal que los Estados miembros estén dispuestos a aplicar el principio de reconocimiento mutuo. Para conseguir esta aproximación mediante legislación comunitaria se han tenido que poner en tela de juicio muchas normas y prácticas nacionales.

2.12 En virtud del apartado 3 del artículo 100A del Tratado, la Comisión desea partir de un alto nivel de protección en la elaboración de sus propuestas de armonización de las legislaciones nacionales en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y del consumidor. Sin embargo, algunos Estados miembros pueden desear que sus normas nacionales sigan siendo aún más estrictas después de la armonización; el apartado 4 del artículo 100A prevé esta posibilidad. En éstos y otros casos excepcionales, es posible justificar las limitaciones a la libertad de circulación, siempre que no encubran restricciones al comercio, y sean proporcionales y adecuadas a sus propósitos.

2.13 Otra razón para adoptar legislación comunitaria ha sido la necesidad de crear y mantener igualdad de condiciones para los operadores económicos. La competencia podría verse falseada si las empresas de una parte de la Comunidad tuvieran que soportar costes mucho mayores que en otra y existiría el riesgo de migración de la actividad económica hacia los lugares en que dichas cargas fueran menores. Entre estos costes se cuentan los que imponen las medidas de protección social, del consumidor y del medio ambiente a los Estados y los operadores económicos. La consecución de niveles altos de protección es uno de los objetivos de la Unión, y, al mismo tiempo, ayuda a garantizar la "igualdad de condiciones".

2.14 El mercado interior guarda también estrecha relación con otros ámbitos de política. Su creación habría sido imposible sin reforzar, en sucesivas revisiones del Tratado, las disposiciones relativas a otras importantes materias; es el caso, en particular, de las políticas en favor de la cohesión económica y social, del medio ambiente o de la protección del consumidor. Concentrarse en los aspectos puramente económicos o comerciales de la integración habría creado una Comunidad desequilibrada, inaceptable para la mayoría de los Estados miembros. La relación entre el mercado interior y otros ámbitos de política se trata con mayor profundidad en el tercer capítulo.

El derecho derivado como medio de eliminar obstáculos

2.15 En consecuencia, ha sido necesario recurrir a legislación comunitaria en los casos en que entre los Estados miembros existían diferencias demasiado pronunciadas para aplicar directamente los principios básicos de la libertad de circulación y reconocimiento mutuo. El objetivo esencial del presente Libro Blanco es presentar y explicar a los países asociados el voluminoso corpus de derecho derivado resultante de dicho proceso: el tercer capítulo explica el método seguido para ello, y el Anexo contiene la propia presentación en detalle.

2.16 De conformidad con los artículos del Tratado que constituyen su fundamento jurídico, la mayor parte de los actos legislativos del mercado interior son directivas: se trata de actos vinculantes para los Estados miembros, quienes adoptan las medidas necesarias para aplicarlas. (Además, si los Estados miembros no incorporan las directivas en los plazos previstos, o si su incorporación resulta incompleta o incorrecta, los ciudadanos pueden invocarlas directamente para hacer valer sus derechos, siempre que la formulación de las mismas sea lo bastante clara como para no dejar elección al Estado miembro, como establecen numerosas sentencias del Tribunal de Justicia). Las directivas pueden ser relativamente detalladas, y dejar sólo un margen limitado de maniobra a los legisladores nacionales. En otros casos, mediante estos actos se establecen únicamente objetivos generales o condiciones esenciales, con el resultado de que la legislación nacional puede incorporar sus disposiciones de maneras muy diferentes. Esta técnica garantiza al máximo posible la preservación de los enfoques tradicionales o deseados por los Estados miembros.

2.17 Los reglamentos, actos comunitarios directamente aplicables en los Estados miembros, forman también parte del corpus de legislación del mercado interior, especialmente en ámbitos como la agricultura o también, por ejemplo, en la coordinación de las disposiciones sobre Seguridad Social para los trabajadores migrantes. Existen asimismo decisiones, instrumentos que son vinculantes para sus destinatarios.

Legislación que garantiza la libre circulación de mercancías

2.18 La mayor parte del derecho derivado en materia de mercado interior afecta a la producción y comercialización de productos. Estas normas se refieren a áreas en que no se puede aplicar el principio de reconocimiento mutuo debido a las amplias divergencias entre las legislaciones nacionales, que presentan un "efecto equivalente" al de los derechos de aduana o a restricciones cuantitativas, considerados obstáculos técnicos al comercio. Las primeras directivas se encaminaban a establecer una serie detallada de normas comunitarias que sustituyeran a las nacionales. El enfoque más reciente de la armonización técnica -el "nuevo enfoque"- ha consistido en establecer un número limitado de requisitos esenciales y dejar a otros órganos reguladores la elaboración de normas más detalladas, con carácter voluntario.

2.19 En el caso de determinados productos, especialmente alimenticios y medicinales, así como productos que son potencialmente peligrosos, pero de uso generalizado -como, por ejemplo, los vehículos automóviles-, se sigue considerando apropiado el antiguo enfoque de plena armonización. La legislación al respecto exige asimismo rigurosas pruebas y certificaciones, junto con medidas de supervisión del mercado en algunos casos. Otro problema tratado por la legislación comunitaria es la armonización de normas nacionales divergentes en materias tales como la denominación de determinados productos, su etiquetado y o envasado.

2.20 Estas normas, junto con el principio de reconocimiento mutuo, garantizan que un productor, fabricante o importador de cualquier lugar de la Comunidad pueda introducir un producto en el mercado y comercializarlo con toda confianza en cualquier otra parte de la UE, sin tropezar con las normas locales. Un Estado miembro que participe en el mercado interior debe, además de crear las condiciones necesarias para producir mercancías conformes con las normas comunitarias (lo que se aplica a todo país que exporte a la UE), garantizar que todos los productos presentes en su mercado cumplen dichas normas. Por otra parte, los Estados miembros tienen la obligación de garantizar en su territorio la libre circulación de todas las mercancías procedentes de los demás países comunitarios. Así, el sistema requiere no sólo la legislación adecuada en todos los Estados miembros, sino también las estructuras necesarias para asegurar la efectiva aplicación de esta legislación. Todas estas estructuras -sean laboratorios de control, institutos metrológicos, o puestos aduaneros en las fronteras exteriores- deben gozar de la confianza de la Comunidad en su conjunto, al objeto de conseguir la aplicación del principio de reconocimiento mutuo.

Legislación que garantiza la libre prestación de servicios

2.21 Otra importante categoría de derecho derivado es la relativa a las condiciones en que se pueden prestar determinados servicios. La necesidad de adoptar esta legislación vino determinada por el hecho de que las legislaciones vigentes en los Estados miembros, aun sin discriminar abiertamente a los no nacionales, presentaban grandes divergencias, que obstaculizaban la libre circulación derivada del principio de reconocimiento mutuo. Gran parte de esta legislación afecta al sector financiero, exigiéndose, por ejemplo, requisitos cautelares mínimos para el establecimiento de bancos o compañías de seguros. Asimismo, se trata de un instrumento de apertura de los mercados nacionales en ámbitos tradicionalmente dominados por monopolios nacionales, tales como las telecomunicaciones y parte de los sectores del transporte o la energía.

Legislación que garantiza la libre circulación de personas

2.22 En el artículo 8A del Tratado, el derecho genérico de los ciudadanos a "circular y residir libremente" se considera un derecho fundamental, no vinculado a objetivo económico alguno, pero sujeto al derecho derivado correspondiente. Esta parte de la legislación contiene, por un lado, normas que aseguran el desarrollo armonioso del mercado laboral e impiden distorsiones de la competencia, y, por otro, reglas que establecen las condiciones de acceso para los ciudadanos procedentes de otros Estados miembros. La mayor parte del derecho comunitario aplicable se ocupa de este último aspecto, tratando materias tales como permisos de residencia, derecho de entrada, restricciones a la extradición y ayudas familiares. (Esta porción del "acervo" comunitario no se puede considerar parte del presente proceso de adaptación gradual, aunque es indudable su importancia para el establecimiento del mercado interior tras la adhesión).

2.23 Parte de la legislación en materia de libre circulación de personas está estrechamente relacionada con la libertad de prestación de servicios, especialmente aquéllos que requieren cualificaciones profesionales mínimas. Al igual que en el caso de las mercancías, la Comunidad comenzó tratando de conseguir un alto nivel de armonización, con normas comunitarias que pudieran reemplazar a las nacionales para profesiones como la de arquitectura, medicina o enfermería. En las directivas más recientes se adopta un enfoque horizontal, y se establecen condiciones generales que permiten la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de diplomas.

2.24 Resulta igualmente necesario disponer de un marco legislativo que garantice a los trabajadores la posibilidad de trasladarse dentro de la Comunidad sin perder sus plenos derechos sociales; ello no significa únicamente los derechos pecuniarios, sino también los correspondientes a ámbitos de educación y sanidad. Los sistemas de seguridad social de los Estados miembros no han sido armonizados; no obstante, en virtud del artículo 51 del Tratado, deben ser coordinados para asegurar que los trabajadores migrantes no se vean privados de sus derechos adquiridos, como resultado de su traslado.

2.25 El derecho de sociedades se integra también en este capítulo. El artículo 58 del Tratado exige que las empresas sean tratadas del mismo modo que las personas físicas a efectos de la libertad de circulación. El derecho comunitario, que elimina algunas de las principales diferencias entre las legislaciones nacionales sobre la forma de crear y gestionar empresas, no asegura aún, sin embargo, la plena libertad de circulación de las empresas en materias como fusiones, adquisiciones y cambios de sede transfronterizos.

Legislación que garantiza la libre circulación de capitales

2.26 La libre circulación de capitales se ve justificada no sólo en términos económicos, sino también por ser una condición para la libre circulación de personas y servicios financieros. No obstante, la plena liberalización de la circulación de capitales es un logro reciente dentro de la Comunidad, cuyos Estados miembros, en su mayor parte, han utilizado los controles como un instrumento de política macroeconómica. Los artículos 67 a 73, que regían este ámbito hasta el final de 1993, están formulados en un lenguaje más cauteloso que otras disposiciones sobre libre circulación, y el artículo 73 establece un mecanismo de salvaguardia en caso de perturbaciones en el mercado de capitales. Los controles en los Estados miembros fueron progresivamente eliminados gracias al derecho derivado; a partir de 1994, las disposiciones originales han sido sustituidas por los artículos 73B a 73G, que contienen una prohibición de restricciones más general y son directamente aplicables.

Política de competencia

2.27 La política de competencia resulta fundamental para el establecimiento del mercado interior. Sin "un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior" (letra g) del artículo 3), el mercado interior sería impracticable.

2.28 Para erradicar los obstáculos al comercio, es necesario implantar y aplicar un nuevo conjunto de normas transparentes, que regulen la competencia. En ausencia de tales normas, la existencia de actuaciones contrarias a la competencia impediría la deseada óptima distribución de los recursos. Las normas de competencia deben regular tanto la actuación de las empresas como la de los Estados, principalmente en relación con los cuatro puntos que a continuación se exponen.

- Cuando se eliminan los obstáculos estatales al comercio, las empresas pueden verse tentadas de aliarse para repartirse el mercado o celebrar otros acuerdos restrictivos, o de cometer abusos de posición dominante, para impedir la competencia. Esto priva a la economía de los beneficios del libre comercio y de una competencia activa. Los obstáculos, que en el pasado han beneficiado al Estado (por ejemplo, los derechos a la importación), redundan ahora en beneficio de las empresas que celebran estos acuerdos: de ahí la importancia de disponer de normas que prevengan este tipo de actuación abusiva de las empresas.

- Para enfrentarse con mayor facilidad a los nuevos retos derivados del mercado interior, las empresas pueden recurrir a alianzas estratégicas en forma de fusiones y adquisiciones. Aunque, en principio, esta es una estrategia comercial legítima, debe asegurarse que las estructuras del mercado sigan siendo competitivas. La ausencia de reglamentación puede llevar a la creación y abuso de posiciones dominantes, reduciendo el bienestar general.
- Cuando se abren las fronteras, los Estados pueden también verse tentados de conceder ayudas estatales para proteger a su industria de la creciente competencia. Pueden aceptarse las ayudas estatales encaminadas a fomentar objetivos generales -como la investigación y el desarrollo, la protección de la naturaleza o la garantía de la cohesión regional-, en la medida en que la inversión emprendida genere para la sociedad un beneficio que no redunde en las propias empresas. Sin embargo, hay que condenar otras formas de ayuda, que tienen el efecto de distorsionar la competencia y no presentan efecto positivo alguno. Esta circunstancia exige una supervisión estricta de las ayudas estatales en el mercado interior.
- Los monopolios estatales de carácter comercial, las empresas públicas y las empresas con derechos especiales o exclusivos, suponen igualmente un riesgo para la competencia libre y abierta. Se generan a propósito rentas para determinados operadores, en la creencia de que tales rentas se utilizan para ofrecer servicios públicos o alimentar las arcas públicas. Aunque dicho razonamiento es, en esencia, irreprochable, se debe emprender la delicada tarea de limitar las distorsiones del mercado a lo estrictamente imprescindible para el interés general, como es por ejemplo la prestación de servicios públicos en zonas periféricas.

2.29 Una activa política de competencia ayuda a crear estructuras económicas sanas y a evitar unos beneficios irregulares; resulta esencial para la creación del mercado interior en sectores como la energía, el transporte o las telecomunicaciones. En la política de competencia como en otros ámbitos, no solamente es necesario adoptar leyes y crear estructuras, sino que, además, debe darse un continuo esfuerzo para aplicar las medidas, hacer que sean universalmente conocidas y aceptadas e instaurar la confianza en que se aplicarán. Sólo entonces puede el mercado desarrollarse en todo su potencial.

Aplicación y cumplimiento

2.30 A escala comunitaria, es responsabilidad de la Comisión y del Tribunal de Justicia garantizar el respeto de la legislación comunitaria, pero en la práctica la aplicación y el cumplimiento de dicha legislación, ya sea directamente aplicable en los Estados miembros, o incorporada en el ordenamiento jurídico nacional, se basa en la existencia de la adecuada maquinaria administrativa y judicial en los Estados miembros. Constitucionalmente, los Estados miembros están sometidos a las reglas del Estado de derecho, con una separación de los poderes públicos que garantiza la independencia del poder judicial. El sistema judicial debe asegurar el acceso a la justicia de los ciudadanos, en particular con respecto a decisiones de las autoridades públicas. El sistema económico descentralizado que es característico de las economías de mercado requiere igualmente que el acceso a la justicia sea razonablemente rápido. La garantía de que la legislación comunitaria se aplica efectivamente depende también de diversas estructuras administrativas y de órganos técnicos y profesionales del sector privado.

Conclusión

2.31 Los principios que gobiernan el mercado interior son esencialmente simples, pero las normas y estructuras necesarias para hacer de ellos una realidad son numerosas y complejas. A través de ellas, se desmantelan los obstáculos a la libre circulación, se garantiza que no se olviden otros objetivos importantes de interés público, se impide la creación de nuevos obstáculos y se garantiza, asimismo, que ni las autoridades públicas ni los organismos privados emprendan acciones poco meditadas o en beneficio propio que puedan obstaculizar una competencia activa y leal. Aunque el resultado está aún lleno de imperfecciones, la Unión está comprometida a desarrollar plenamente el mercado interior y a mantenerlo en buen funcionamiento.

3 LEGISLACIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE MERCADO INTERIOR

3.1 El Anexo al presente Libro Blanco presenta extensa y pormenorizadamente la legislación comunitaria vigente relativa al mercado interior. Son examinadas en detalle veintitrés áreas diferentes de actividad legislativa. En el presente capítulo se explica el enfoque de la Comisión, subrayando determinados aspectos de la presentación de la información contenida en el Anexo.

3.2 La legislación incluida en el Libro Blanco se presenta detalladamente, partiendo de cuatro principios:

- el Libro Blanco debe centrarse en el mercado interior, y no tratar de abarcar todo el "acervo comunitario";
- dentro de las áreas seleccionadas, la legislación no debe presentarse en forma de lista o bloque, sino mostrando cuáles son las medidas esenciales y el orden lógico más adecuado para tratarlas;
- el Libro Blanco debe desempeñar la función de texto de referencia para los países asociados -presentes y futuros-; sus recomendaciones no se ajustan en detalle a las necesidades de ninguno de ellos;
- la legislación debe presentarse a los PECO dejando claro cuáles son las medidas y estructuras necesarias para hacerla efectiva.

Selección de la legislación en materia de mercado interior

3.3 Al elaborar el Libro Blanco, se planteó el problema de cuáles eran los límites del "mercado interior" desde un punto de vista legislativo. Como se explica en el capítulo precedente, para que el mercado interior funcione correctamente es preciso no sólo disponer de un amplio marco legislativo detallado, que elimine los obstáculos formales, sino también reunir toda una serie de condiciones económicas de base. En este sentido, en concreto, es imprescindible que se instale entre los operadores económicos una competencia abierta y leal; para ello se requiere la introducción de normas de competencia formales y transparentes, acompañadas de un marco común que garantice, en todo el territorio de la Unión, unos niveles mínimos de bienestar social y una adecuada protección del medio ambiente.

3.4 El propio Tratado constituye un delicado equilibrio entre objetivos y políticas diferentes; en la práctica, ninguna de las partes del "acervo comunitario" puede considerarse independientemente del resto. Tal interdependencia queda explícitamente mencionada en el Tratado; por ejemplo, en virtud del artículo 130R, la protección del medio ambiente debe tenerse en cuenta incluso en la definición y aplicación de otras políticas comunitarias. Las eventuales negociaciones de adhesión contemplarán el corpus entero de legislación comunitaria; así, es importante la tarea de aproximar las legislaciones. Ya los Acuerdos Europeos prevén la aproximación, y consideran dignas de una atención especial numerosas áreas, entre las que se cuentan la política de

competencia, la protección del medio ambiente, la política social y protección del consumidor.

3.5 El Libro Blanco adopta un enfoque selectivo en: los artículos del Tratado y el derecho derivado expuestos en el Anexo son los directamente relativos a la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. Sin esta legislación, continuarían existiendo -o reaparecerían- los obstáculos a la libertad de circulación. En la presentación pormenorizada no se ha incluido otra legislación que incide indirectamente en el funcionamiento del mercado único, por afectar, por ejemplo, a la situación competitiva de las empresas.

3.6 Este planteamiento ofrece ventajas prácticas, especialmente dado el volumen de derecho derivado afectado. De este modo, la aproximación se organizará de una manera más sistemática, dentro de un programa de trabajo coherente, apoyado por asistencia técnica especializada. En otras áreas, la aproximación será objeto de iniciativas independientes dentro de la estrategia general de preadhesión.

3.7 Al seleccionar la legislación más importante para el funcionamiento del mercado interior, ha sido preciso estudiar con especial cuidado las políticas social y medioambiental, con el fin de conseguir una presentación equilibrada. También en otras áreas requiere explicación la línea divisoria trazada.

3.8 La dimensión social constituye un factor esencial en la política del mercado interior, como queda explícitamente consignado en el Tratado. Más aún, en la justificación de gran parte de la legislación social se encuentran razonamientos relativos al mercado interior. Si las legislaciones nacionales adoptasen enfoques diferentes en materias como los derechos de los trabajadores, o la salud y seguridad en el trabajo, de ello podrían derivarse costes distintos para los operadores económicos en función de los países, lo que supondría un peligro para la competencia. Por esta razón, gran parte de la legislación social adoptada antes de 1985 halla su fundamento jurídico en el artículo 100 del Tratado.

3.9 Por otra parte, no toda la legislación social está encaminada exclusivamente a crear igualdad de condiciones en el mercado: uno de los objetivos fundamentales de la Unión es mantener un alto nivel de protección social, lo que se logra, entre otras cosas, gracias a los beneficios económicos derivados del mercado interior. En su presentación de la legislación en materia de mercado interior, el Libro Blanco incluye las partes de la legislación social que inciden sobre el funcionamiento del mercado interior, o que son el necesario complemento de otras medidas consideradas instrumentos clave, especialmente en el ámbito del derecho de sociedades. En pasados Consejos Europeos se ha dejado claro que los países asociados no deben descuidar la aproximación en el ámbito social, que forma una parte esencial de sus preparativos para la adhesión a la Unión.

3.10 Similares consideraciones se aplican a la legislación en materia de medio ambiente. Las políticas relativas al medio ambiente y al mercado interior son complementarias; entre los objetivos del Tratado se cuentan un crecimiento sostenible y un alto grado de protección del medio, para lo cual se establece que se tengan en cuenta las necesidades medioambientales a la hora de definir y aplicar las demás políticas. Un enfoque integrado, que permita lograr un ritmo más sostenible de desarrollo social y económico, no solamente es vital para el propio medio ambiente, sino también para el éxito del mercado interior a largo plazo.

3.11 En el Libro Blanco se incluye la legislación que afecta directamente a la libre circulación de mercancías y prestación de servicios, pero no la normativa en materia de contaminación derivada de fuentes estables y de procesos -y no de productos-, que sólo incide de forma indirecta sobre el mercado interior. Como resultado de ello, no se abarca la mayor parte de la legislación medioambiental: no se incluye en absoluto una importante parte de la legislación, que se ocupa de las normas de calidad del aire y del agua y de protección de la naturaleza; tampoco se contempla enteramente -aunque sí en parte- la estrategia en materia de residuos. En consecuencia, será necesario que el presente ejercicio sobre el mercado interior venga complementado por un enfoque más amplio en el área del medio ambiente, que constituye un objetivo importante en sí mismo.

3.12 Por cuanto hace al sector de la energía, no se puede desvincular la aproximación legislativa de la aplicación de las normas de competencia. Por ejemplo, las directrices comunitarias sobre ayudas estatales resultan esenciales para evitar distorsiones de competencia en un mercado integrado de la energía. Por otro lado, la legislación en materia de transparencia de precios debe igualmente ir acompañada de la aplicación de las normas de competencia, y de las correspondientes sanciones. La política de la energía está también estrechamente relacionada con otras políticas, como por ejemplo la relativa al medio ambiente; por ejemplo, sería difícil aceptar la importación de electricidad si en el país exportador la electricidad se produce con niveles menores de protección del medio o de seguridad nuclear.

3.13 Otra importante materia es la agricultura, tanto por la amplitud de la legislación correspondiente como por la relevancia de este sector en la economía de muchos de los PECO. En el presente Libro Blanco se han obviado muchos aspectos de la política y legislación agrarias, que no se relacionan directamente con la libre circulación de productos, sino con los mecanismos de apoyo al mercado. Aunque la dimensión y medios del sector agrario son factores que inciden sobre el mercado interior de productos agrícolas, no se trata de elementos esenciales para conseguir y mantener la libertad de circulación. La Comisión presentará antes de finales de año una comunicación aparte sobre la agricultura, dentro de la estrategia de preadhesión. Así, el presente Libro Blanco se ocupa únicamente de los controles veterinarios, la salud de las plantas y nutrición animal, así como de los requisitos de comercialización de distintos productos. El objetivo de tal legislación es proteger a los consumidores, la salud pública y la salud de animales y plantas.

Presentación de la legislación relativa al mercado interior en el Anexo

3.14 La información sobre la legislación comunitaria pertinente se expone en el Anexo a través de una serie de análisis, divididos en veintitrés epígrafes sectoriales; algunos sectores constituyen ámbitos generales, que se han subdividido en subsectores. Cada apartado viene precedido de una introducción general del sector, que describe los objetivos y metodología subyacentes a la legislación. En dicha introducción se explica por qué es necesaria la legislación, y en la mayoría de los casos se muestra, asimismo, su evolución en el tiempo. Por último, se expone también la relación entre las legislaciones nacional y comunitaria.

3.15 Esta forma de presentar detalladamente cada sector se ha concebido para guiar a los países asociados en la planificación de su estrategia para el alineamiento gradual con el derecho comunitario, y su aplicación y cumplimiento. En particular, cada uno de los análisis contiene indicaciones sobre *el orden en que los países asociados podrían acometer la tarea de aproximación*, y una sección sobre *las condiciones necesarias para hacer efectiva la legislación*.

Orientación sobre las prioridades de aproximación

3.16 En principio, tienen importancia todos y cada uno de los elementos de la legislación comunitaria; la adhesión a la Unión pasa por la adopción de todo el conjunto de la legislación comunitaria. Sin embargo, la Comisión considera que, en la fase de preadhesión, es conveniente proponer un orden lógico para la adopción de los principales ámbitos de legislación por parte de los países asociados. Tanto en la Comunidad como en dichos países, los recursos disponibles para el ejercicio de aproximación son limitados, sea en términos de experiencia técnica o jurídica, de plazos parlamentarios o de posibilidades de formación; por ello, tales recursos han de centrarse en las áreas en que vayan a tener un mayor efecto.

3.17 En consecuencia, en su presentación de la legislación relativa a cada área, la Comisión distingue cuáles son las "medidas clave" entre el total de medidas aplicables, proponiendo a continuación un nuevo desglose de las medidas clave en dos fases. Con esta división entre medidas de fase I y de fase II, se muestra a título indicativo el orden de prioridades que surge de la lógica inherente a la propia legislación, al tiempo que se ofrece una guía sobre la manera más efectiva de preparar los programas de trabajo para la aproximación, aplicación y cumplimiento de tal legislación.

3.18 En general, para seleccionar las medidas pertenecientes a la fase I se ha seguido uno o varios de los siguientes criterios:

- medidas que constituyen el marco general de legislación más detallada;
- medidas que contienen principios fundamentales o establecen los procedimientos básicos por los que se rige el sector;

- medidas que constituyen una condición sine qua non para el funcionamiento efectivo del mercado interior en el sector.

En algunos ámbitos, las medidas de la fase I pueden incluir asimismo medidas que necesitan de un plazo particularmente largo para su aplicación efectiva.

3.19 Por otra parte, se debe asimismo tener en cuenta los siguientes puntos generales con respecto al enfoque de la Comisión: en primer lugar, en algunos sectores, las medidas clave comprenden algunas que aún no se han adoptado en la Unión, pero que se encuentran en vías de adopción. Igualmente se incluyen a veces en la fase I numerosas medidas que se han adoptado recientemente; ello es debido a que el hecho de que los Estados miembros hayan adoptado o vayan a adoptar estas medidas en una etapa relativamente tardía dentro de la evolución del mercado interior no reduce necesariamente su importancia para los PECO. Probablemente, las medidas en vías de adopción formarán parte del "acervo" que deberán adoptar posteriores Estados miembros.

3.20 En segundo lugar, los criterios utilizados para establecer el orden recomendado de aproximación dentro de cada área legislativa se basan en un enfoque coherente de la propia legislación, que no tiene en cuenta los costes o beneficios económicos derivados de su adopción. Cada uno de los países asociados deberá estimar por sí mismo la dimensión económica al establecer su estrategia de aproximación.

3.21 En tercer lugar, estas posibles prioridades son de naturaleza interna a cada uno de los análisis o áreas legislativas; no se ha realizado ningún intento de establecer un orden global de prioridades, como tampoco se ha tratado de emitir juicios sobre la conveniencia de actuar o no en una fase temprana en las diferentes áreas de legislación. Hasta cierto punto, este modo de proceder es la lógica consecuencia del enfoque descrito en el punto previo: en ausencia de un análisis económico general, no existe un conjunto evidente de criterios objetivos que se puedan utilizar para determinar las prioridades entre sectores. Sin embargo, parte de la legislación contemplada en el ejercicio, como por ejemplo los fundamentos del derecho de sociedades, debe considerarse "una piedra angular" para el funcionamiento de una economía de mercado, y consecuentemente ya ha sido acometida por los países asociados en las fases previas de su transición económica. La prioridad que los PECO atribuyan a los diversos sectores será función de la situación política y económica de cada país asociado; son dichos países, y no la Unión, quienes han de realizar la elección.

3.22 En cuarto lugar, en determinadas áreas no es posible establecer fases claras, dado que la legislación afectada constituye un conjunto; no aportaría beneficio alguno adoptar sólo una parte del mismo, y no el resto.

3.23 En quinto lugar, se debe señalar que la legislación se ha incluido sin tomar en consideración los distintos grados de evolución ya alcanzada en los países asociados, aun en los casos en que se puede considerar que todos ellos han puesto en vigor tal legislación. Ello responde al objetivo de la Comisión de presentar un documento general de referencia, que pueda ser utilizado por todo posible aspirante a Estado miembro. Además, no es tarea del Libro Blanco emitir juicios sobre la adecuación de la legislación nacional específica.

3.24 Por último, no se ha establecido plazo alguno; éstos han de ser decididos por cada uno de los países asociados, en función de su propia situación y estrategia.

Condiciones necesarias para aplicar y hacer cumplir la legislación

3.25 El principal reto a que se enfrentan los países asociados al adoptar la legislación del mercado interior no consiste en aproximar sus textos jurídicos, sino en adaptar su maquinaria administrativa y su sociedad a las condiciones necesarias para que funcione dicha legislación. Se trata de un proceso complejo, que exige la creación o adaptación de las necesarias instituciones y estructuras, y que requiere cambios fundamentales en las responsabilidades nacionales tanto en el sistema administrativo como en el judicial, así como en el naciente sector privado. Para guiar a los PECO en esta tarea, la introducción al Anexo resume los diferentes tipos de estructuras que garantizan un funcionamiento eficaz de la legislación comunitaria. Cada uno de los análisis señala las correspondientes estructuras nacionales (o internacionales) del sector, partiendo de la experiencia habida en la Unión.

3.26 Para que los demás miembros de la Comunidad tengan la seguridad de que la legislación se aplica correctamente, es esencial que existan las autoridades necesarias para hacerla cumplir. Por su parte, el buen funcionamiento de estas estructuras administrativas, judiciales o del sector privado depende de las posibilidades de formación y educación del personal necesario. Facilitar dicha formación y transmitir la experiencia comunitaria relevante en esta área será una de las principales tareas del ejercicio de aproximación; este aspecto se expone con más detalle en el capítulo quinto.

Conclusión

3.27 El Anexo contiene un conjunto de recomendaciones detalladas, dirigidas a los países asociados, sobre cómo proceder con la aproximación y desarrollo legislativos en cada una de las áreas de derecho comunitario relativas al mercado interior. Las recomendaciones no son prescriptivas. Pueden existir razones sólidas, de carácter político, económico o comercial, para que los países asociados adopten otro punto de vista sobre el orden de dicha aproximación. En cualquier caso, los análisis efectuados resultan útiles para mostrar qué medidas clave deben adoptarse, y qué elementos hacen falta para hacerlas efectivas.

4 SITUACIÓN DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Introducción

4.1 En la fase de preparación del Libro Blanco, la Comisión mantuvo contactos regulares con los países asociados; en primer lugar, se reunió con los seis PECO en noviembre de 1994, para exponer el enfoque que iba a adoptar y recibir datos de cada uno de los países asociados acerca del grado de aproximación ya conseguido, junto con las oportunas observaciones sobre el enfoque el Libro Blanco debería adoptar. De acuerdo con las conclusiones de Essen, la Comisión consultó a los PECO de manera bilateral en febrero y marzo del presente año: se realizaron visitas de funcionarios de la Comisión a cada una de las capitales, donde se mantuvieron conversaciones sobre cada uno de los sectores afectados y se puso al día a las autoridades de los PECO sobre la preparación del Libro Blanco. Los debates se centraron particularmente en las medidas de la fase I y en la necesidad de crear estructuras para la aplicación y cumplimiento de las normas.

4.2 Además, dentro de los subcomités de aproximación jurídica creados por los Acuerdos Europeos tiene lugar un constante diálogo entre la Comisión y cada uno de los países asociados. Tales subcomités ofrecen la oportunidad de reunir información sobre el avance realizado por los PECO. A pesar de todos estos contactos, la información de la Comisión sigue siendo incompleta. Gran parte de la nueva legislación no se ha traducido a ninguna de las lenguas comunitarias; con frecuencia, su ámbito de aplicación no coincide exactamente con la legislación comunitaria correspondiente, lo que dificulta la comparación. En consecuencia, el presente capítulo no tratará de presentar un análisis detallado de la legislación actualmente vigente en cada país.

4.3 Sin embargo, para programar la futura asistencia técnica en este ámbito, es necesario comprender en términos generales en qué medida han armonizado los PECO su legislación con la de la Comunidad y han creado las estructuras necesarias para aplicar y hacer cumplir dicha legislación, así como determinar globalmente los problemas. El presente capítulo ofrece esa visión general.

Estado de la aproximación legislativa

4.4 Actualmente, los países asociados están preparando y adoptando gran cantidad de legislación nueva; su objetivo general es que dicha legislación se armonice con la comunitaria. En efecto, de conformidad con los Acuerdos Europeos, se hallan en la obligación de "esforzarse al máximo" para garantizar que así sea. Por otra parte, al acometer la aproximación legislativa, han sido los propios PECO los encargados de decidir las prioridades.

4.5 Las decisiones al respecto traducen realidades económicas y políticas; especialmente, las crecientes relaciones comerciales entre los PECO y la Unión, así como las estimaciones de aquéllos sobre qué legislación es importante para la transición económica y la preparación para pertenecer a la Unión. En su selección, han respondido igualmente a la lista de prioridades de aproximación incluida en los Acuerdos Europeos. Algunos de ellos han asumido también otras obligaciones internacionales que afectan a sus prioridades. Además, determinados países asociados comenzaron el proceso de armonización legislativa con vistas a la pertenencia a la Comunidad mucho antes que otros, lo que ha conducido a la existencia de amplias divergencias entre ellos en lo que se refiere a la cantidad y tipo de legislación ya vigente, así como al orden en que se está realizando esta tarea.

4.6 Todos los PECO han comenzado a realizar un esfuerzo sistemático para establecer programas de aproximación legislativa, fijar prioridades y verificar la conformidad con la correspondiente legislación comunitaria. La mayoría de ellos dispone ya de una estructura administrativa de coordinación general. De igual modo, se encuentran también en diferentes fases en lo que atañe a la programación y el establecimiento de prioridades. En la mayor parte de los casos, antes de la publicación del Libro Blanco se habrá decidido en alguna medida un orden nacional de prioridades; por tanto, las prioridades orientativas que se incluyen en el Anexo al presente documento deben conducir a un proceso de comparación y revisión en cada uno de los países asociados.

4.7 En general, se observa que la legislación antigua -que a veces data de muchos años atrás- coexiste con la nueva. La legislación nueva está ya prácticamente completa en unos pocos sectores, mientras que en otros, en que ya está prevista, aún no se ha redactado. Ya se está preparando o está en fase de adopción por los Parlamentos nacionales un voluminoso corpus legislativo nuevo; sin embargo, el hecho de que se haya avanzado en un sector dado no refleja necesariamente su importancia económica.

4.8 En algunas áreas, los propios PECO reconocen que la legislación puesta en vigor o preparada no es plenamente conforme con los textos comunitarios, sea deliberadamente (aproximación paso a paso) o como resultado de enmiendas introducidas durante el paso de la legislación por el Parlamento. En algunos casos, se ha tomado expresamente la decisión de suspender la adopción de nueva legislación hasta que exista en la materia legislación comunitaria nueva o modificada.

4.9 En la mayor parte de los ámbitos, los PECO han buscado asesoramiento externo, a menudo a través del programa PHARE. Se tiende a tomar como modelo uno o más Estados miembros. Algunas veces, tal asesoramiento viene de la Comunidad y de los funcionarios nacionales, pero también, con frecuencia, de consultores privados.

4.10 En la mayoría de los países asociados, pero no en todos, los calendarios parlamentarios están sobrecargados, lo que lleva a retrasos considerables; la carga legislativa es inmensa, los cambios son con frecuencia radicales, la materia en cuestión es algunas veces poco conocida, hay numerosas enmiendas a los textos: se progresa lentamente. Además, en los PECO, como en todas partes, cambian los gobiernos y las prioridades políticas, lo que puede también complicar y prolongar el proceso de aproximación.

Aproximación legislativa y reforma económica

4.11 Los países asociados aún no han resuelto del todo el complejo problema de ajustar sus programas de adaptación a la necesidad de consolidar las reformas económicas. La dificultad a que se enfrentan los PECO puede ilustrarse por medio de unos pocos ejemplos:

- en el ámbito de los servicios financieros, la legislación del mercado interior refuerza los requisitos cautelares y crea unos mercados menos regulados. Realizar demasiado pronto este cambio normativo podría debilitar gravemente a las entidades financieras de Europa central y oriental, ya que la mayor parte de ellas aún se enfrentan a una herencia de malos préstamos;
- en el ámbito fiscal, el ritmo de la armonización tendrá que ser coherente con el desarrollo de las diversas bases impositivas, y puede ser preciso tener en cuenta la necesidad de incentivos fiscales temporales para corregir la herencia de distorsiones en la distribución de las rentas;
- la liberalización de los flujos de capitales dependerá de que se consiga la estabilidad macroeconómica general, para evitar el peligro de una huida de capitales descompensada, y problemas en la balanza de pagos. Naturalmente, este entorno macroeconómico estable está íntimamente vinculado a muchos aspectos clave del proceso de transición, como son la solidez de la Hacienda pública o el éxito del proceso de reconversión.

Sectores específicos

4.12 No se pretende revisar aquí todos los sectores, pero vale la pena mencionar algunos logros o problemas específicos.

4.13 Dentro de la transición a una economía de mercado, todos los PECO han puesto en marcha una forma básica de **derecho de sociedades**. En general, para ello se ha seguido el modelo de algún Estado miembro, y por tanto puede decirse que, a grandes rasgos, responde a los requisitos de la Comunidad; sin embargo, la cobertura es incompleta en la mayor parte de los casos. En su mayoría, han adoptado satisfactoriamente el tratamiento no discriminatorio a personas y sociedades extranjeras, dado el interés por atraer la inversión extranjera. En términos generales, se da el mismo panorama para los **requisitos de información financiera**; ya están vigentes muchas de las exigencias de las tres directivas comunitarias principales, pero la tarea está aún por completar.

4.14 Por parecidas razones, se ha dado prioridad a la legislación esencial en el sector de los **servicios financieros**. En general, la banca ha progresado más que el sector de seguros, pero las posibilidades de los PECO a este respecto tienen un límite, mientras la situación macroeconómica siga haciendo necesario restringir la circulación de capitales y los bancos sigan soportando la carga de los malos préstamos. En este sector se está elaborando gran cantidad de legislación.

4.15 Dos áreas en que se han hecho muchos progresos son la **fiscalidad indirecta** y las **aduanas**. Todos los PECO han introducido el impuesto sobre el valor añadido, y en muchos casos parece adecuarse en general a los requisitos de la Comunidad. Se trata de uno de los sectores en que más progreso se ha logrado, precisamente porque el sistema tenía la ventaja de partir de cero. En materia de derechos especiales, la mayoría de los PECO contemplan las principales categorías de productos cubiertos por la legislación comunitaria. Algunos tipos se tendrán que bajar, lo que se hará con cierta cautela, teniendo en cuenta el factor ingresos.

4.16 En el ámbito de aduanas, la armonización ha seguido el rápido desarrollo del comercio con la UE. Se han adoptado nomenclaturas nacionales basadas en el Sistema Armonizado, y en el marco de los Acuerdos Europeos se está aumentando gradualmente la armonización con la Nomenclatura Combinada de la Unión. Ya se han establecido estrechos contactos entre las autoridades aduaneras, bajo los auspicios de los subcomités de cooperación aduanera creados por los Acuerdos Europeos, y como resultado de las medidas de asistencia técnica del programa PHARE. En todo caso, no es necesario que se produzca un alineamiento pleno antes de la adhesión.

4.17 El comercio ha espolcado asimismo los esfuerzos de armonización en el ámbito de las **normas industriales**. Parecen conocerse a fondo los requisitos legislativos en esta área, y todos los PECO han comenzado el proceso de adaptación a las normas comunitarias; sin embargo, con gran frecuencia se debe recurrir para ello a mecanismos originalmente concebidos para establecer reglamentaciones técnicas obligatorias, y no normas voluntarias. Aún queda mucho por hacer, especialmente a escala de la propia industria, antes de llegar a la adecuación plena. En muchos casos, los intentos de adoptar un gran número de medidas legislativas mediante un solo instrumento están ralentizando el proceso. Además, las importantes deficiencias que aún existen en el ámbito de la homologación tienden a frustrar los esfuerzos de alineamiento. La posibilidad de celebrar Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, establecida en los Acuerdos Europeos, fomentará un mayor esfuerzo en este ámbito. (La sección siguiente contiene otras consideraciones al respecto, acerca del avance en la creación de estructuras para la aplicación y el cumplimiento de las normas).

4.18 El progreso en la **agricultura** (sector en que la legislación del mercado interior se refiere a los ámbitos veterinario, fitosanitario, de nutrición animal, y de productos agrícolas sujetos a normas de comercialización específicas, como el vino) refleja su importancia en la economía de cada uno de los países asociados, y está estrechamente vinculado a los productos específicos que encierran algún interés para ellos. En muchos de estos países, las prioridades inmediatas son cuestiones básicas, tales como la reforma agraria, aunque también se otorga en general gran prioridad a la aproximación de las leyes que afecten al comercio. En todos los PECO ha comenzado la privatización, que afecta también a las fases anteriores y posteriores a de la actividad agrícola; este proceso aún no ha finalizado. La mayoría de los PECO está apoyando en alguna medida su agricultura, pero el nivel de protección en las fronteras es aún bajo. La situación puede cambiar con la aplicación del acuerdo GATT. Todos los PECO han mantenido conversaciones, en mayor o menor medida, con la Comisión para llegar a acuerdos de equivalencia en los controles veterinario, fitosanitario y de nutrición animal. Aunque aún están lejos de satisfacer las exigencias de un mercado sin fronteras interiores, tales acuerdos constituirán un gran paso

adelante. La Comunidad está negociando la adaptación de los Acuerdos Europeos a la ampliación y a los resultados de la Ronda Uruguay.

4.19 En el ámbito del **transporte**, es particularmente marcado el empuje dado por los Acuerdos Europeos. Ya se han solicitado al Consejo mandatos específicos para celebrar acuerdos bilaterales con determinados PECO en distintos ámbitos del transporte -en un caso, ya se ha otorgado tal mandato- ello permitirá abrir el acceso al mercado y fijar las condiciones para prestar servicios de transporte internacional. Al mismo tiempo, supondrá un poderoso incentivo para armonizar la legislación antes de la adhesión. La participación de los PECO en diversos acuerdos internacionales contribuirá, asimismo, a impulsar el proceso de aproximación.

4.20 En el sector de la **energía**, la situación varía en función de los países; en general puede decirse que sigue fuertemente dominado por los monopolios públicos. Aunque una gran cantidad de legislación ya está prevista o en fase de elaboración, queda mucho trabajo por hacer en este sector; la reestructuración de las estructuras legales e industriales existentes tendrá importantes implicaciones económicas y sociales.

4.21 Esto resulta ya menos aplicable a las **telecomunicaciones**, sector en el que se han creado órganos reguladores independientes y que ya se ha liberalizado en cierta medida, al menos en algunos de los países asociados. Quizá no se pueda conseguir en una fase muy temprana la adecuación con la legislación comunitaria en materia de competencia, debido a que los inversores buscan -y en muchos casos obtienen- préstamos con la garantía del Estado y que los Gobiernos les garanticen ampliamente la duración de los derechos especiales o exclusivos. Con frecuencia, la pertenencia a organismos internacionales ayuda a conseguir la adecuación con la legislación comunitaria. Otro sector en que se ha verificado un progreso comparable hacia la aproximación es el **audiovisual**.

4.22 La **política de la competencia** tiene una especial importancia durante la transición económica. Los Acuerdos Europeos establecen las normas básicas, e indican los plazos para llegar a acuerdos sobre las normas de aplicación; asimismo prevén que los países asociados adapten más sus legislaciones en materia de competencia a las normas comunitarias. Así, los PECO están obligados a adoptar los principios de la política comunitaria en esta materia, pero se deja a su discreción la creación de las estructuras de aplicación y supervisión. Una vez dentro de la Comunidad, la Comisión pasará a encargarse de determinadas tareas, actualmente responsabilidad de los países asociados.

4.23 Se da un avance desigual en el área de la **propiedad intelectual**, aunque los PECO tienen gran interés en la evolución legislativa de la UE, y se muestran muy partidarios de modernizar su legislación. El progreso en esta materia ha sido muy importante, especialmente en lo que atañe a patentes y marcas registradas; se ha realizado también algún trabajo sobre legislación de derechos de autor y derechos afines.

4.24 El panorama general de la legislación en materia de **medio ambiente** es muy desigual, y los países asociados son muy conscientes del probable coste que supondrá elevar sus niveles de protección hasta los de la Comunidad. No obstante, en algunos casos -como en algunos productos específicos-, se ha producido un avance relativamente importante en la preparación de nueva legislación.

4.25 En el área de **política social**, los países asociados consideran que su legislación está considerablemente próxima a los niveles de la UE, y parecen atribuir no poca importancia a este sector. En la mayoría de los PECO, cobra especial importancia la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo. Sin embargo, los costes constituyen nuevamente un factor determinante, y está por ver en qué medida puede la legislación -aun la ya vigente- aplicarse con efectividad.

4.26 Todos los PECO han reconocido que la transición hacia economías de mercado requiere algún grado de intervención legislativa en materia de **protección del consumidor**. El funcionamiento del mercado interior está vinculado a la aproximación normativa en este sector, al menos parcialmente. Además, este nuevo reconocimiento de los derechos de los consumidores, que garantiza su participación en la toma de decisiones, se percibe asimismo como una contribución más a la consolidación de las sociedades democráticas en los países asociados. En todos los PECO se ha adoptado o está en preparación legislación específica sobre la materia, y con frecuencia existe otra legislación, sectorial u horizontal, que contempla asimismo aspectos de la política de los consumidores.

Estructuras para la aplicación y cumplimiento de las normas

4.27 Resulta especialmente difícil obtener un cuadro completo del progreso de los PECO en la creación de las necesarias estructuras para la aplicación y cumplimiento de las normas. En sus contactos con los países asociados, la Comisión ha atribuido considerable importancia a este aspecto del proceso de preadhesión; obtener más información sobre este punto será importante en las tareas posteriores a la publicación del Libro Blanco, así como para preparar y ofrecer la asistencia técnica correspondiente.

4.28 Por tanto, en esta fase sólo es posible consignar varios puntos generales sobre lo que los PECO han conseguido avanzar hasta ahora, y algunas de las dificultades que han encontrado. En general, el proceso de establecer, dotar de personal y hacer operativas todas las estructuras administrativas necesarias va muy a la zaga del proceso legislativo. La situación varía entre los diversos países asociados y entre los sectores, pero puede decirse que, en general, es necesario un mayor esfuerzo a este respecto.

4.29 A diferencia de los actuales Estados miembros, los PECO se enfrentan al problema de la transición a una economía de mercado. Las economías de mercado maduras disponen ya de muchas de las estructuras necesarias para garantizar el respeto de las obligaciones derivadas de la legislación comunitaria. Los individuos son conscientes de sus derechos, y el acceso a la justicia está garantizado; en cambio, los países asociados deben crear estructuras nuevas o adaptar las que ya existen, incluido el sistema judicial.

4.30 Por cuanto hace a los elementos integrantes de una economía de mercado, todos los PECO comenzaron por establecer nuevas estructuras a principios de la década de los 90. Por medio de cambios constitucionales, se creó en todos ellos un poder judicial independiente, y se está reformando gradualmente todo el sistema judicial. Algunos países necesitan de más cambios para garantizar la independencia y calidad de los jueces, y todos los PECO adolecen de escasez de recursos en esta área, con la consiguiente sobrecarga de trabajo para los tribunales penales y administrativos; así, el acceso a la justicia está muy lejos de ser rápido. El poder judicial debe acometer asimismo problemas nuevos; se suele citar la propiedad intelectual como área en la que surgirán nuevas necesidades, tanto en términos de formación como de adaptación de los procesos judiciales de manera que el acceso a los tribunales sea más rápido. Algunas Administraciones de los PECO han reconocido asimismo que hay que modificar igualmente las normas de acceso a los tribunales, para aplicar la legislación en materias tales como la protección del consumidor.

4.31 En cuanto a las estructuras económicas básicas, todos los PECO disponen de registros públicos de sociedades, y boletines en que se publica la información relativa a las mismas. En algunos existen asimismo órganos de supervisión bancaria, registro de los derechos de propiedad intelectual, etc., pero el panorama general es desigual, y aun en los casos en que las instituciones se han creado, no es siempre fácil encontrar personal especializado para gestionarlas. En general, sufren inevitablemente de una falta de experiencia. A este respecto, la asistencia a través de TEMPUS, los trabajos de la Fundación Europea de Formación, y la participación de los PECO en los programas LEONARDO y SOCRATES les ayudará a desarrollar los conocimientos necesarios.

4.32 En algunos casos, se pueden utilizar las estructuras existentes; es el caso, por ejemplo de las estructuras de control veterinario y fitosanitario. Muchos de los países asociados están relativamente bien dotados al respecto. Sin embargo, aun aquí hace falta modernizar los equipos y servicios, y extenderlos a todo el país. Existen también laboratorios de análisis y medición de productos industriales, pero igualmente necesitan de un equipo más moderno. Para las actuales exportaciones a la UE, se ha verificado ya que las estructuras utilizadas cumplen las normas de la Comunidad -por ejemplo, los mataderos para la exportación de carne y de productos cárnicos-; pero la preparación para la integración en el mercado interior exige mejorar todas estas estructuras hasta el nivel requerido.

4.33 En cuanto a las normas industriales, puede plantear problemas el cambio de un sistema obligatorio a un sistema voluntario basado en legislación que establece requisitos esenciales, así como la instauración de sistemas que exigen que los propios fabricantes sean responsables de la adecuación de sus productos. Estos cambios exigen no sólo nuevas estructuras, sino también nuevos planteamientos; cualquier modificación seguirá siendo meramente formal, y no tendrá el impacto necesario, si no cambian las actitudes, tanto entre los legisladores como entre los operadores económicos.

4.34 En todo caso, una parte muy importante del reto en numerosas áreas será garantizar la buena comprensión práctica de los nuevos mecanismos. En el sector de la contratación pública, por ejemplo, los mercados no se están abriendo, a pesar de que se está aplicando la legislación básica; las empresas aún no han aceptado que tienen realmente la posibilidad de ganar contratos, o los antiguos monopolios no han comprendido que pueden perder contratos. En ambos casos, no se presentan ofertas. De forma similar, se ha empezado a aplicar la legislación en materia de consumidores, pero seguirá siendo letra muerta mientras los consumidores no entiendan sus derechos o no existan los mecanismos necesarios para ejercerlos.

Conclusión

4.35 Todos los países asociados están esforzándose seriamente por efectuar un ejercicio concertado de aproximación y de aplicación de las normas, especialmente en el área del mercado interior. Pero la tarea a que se enfrentan es trascendental y compleja, y requerirá un excepcional esfuerzo de coordinación y un firme compromiso. Es posible reforzar más las funciones de los diversos mecanismos interministeriales de coordinación que se han creado, y abordar más rigurosamente la programación y las prioridades.

4.36 Con el fin de preparar a los PECO para su integración en el mercado interior, la Unión debe aumentar y adaptar su asistencia técnica. Por esta razón en particular, la Comunidad necesita mejorar su conocimiento práctico de la situación; ello requerirá un esfuerzo coordinado, partiendo de todos los datos posibles, procedentes tanto de los propios PECO como de la Comisión y Estados miembros. Los capítulos siguientes abundan en la consideración de estas cuestiones.

5 ASISTENCIA TÉCNICA ESPECIALIZADA

Introducción

5.1 Presentando la legislación comunitaria correspondiente, el presente Libro Blanco aporta lo siguiente: por un lado, ofrece una guía de la organización de la tarea legislativa, y por otro describe y explica la función de las estructuras necesarias para aplicar en la práctica la legislación nacional. Esto ayudará a los PECO a enfocar más adecuadamente su preparación para integrarse en el mercado interior, y a garantizar que los cambios legislativos tengan un impacto real sobre la economía. Los países asociados han expresado su deseo de tener en cuenta las recomendaciones del Libro Blanco al fijar sus estrategias nacionales de adaptación al mercado interior, y al decidir el orden de prioridades.

5.2 Otra de las contribuciones del Libro Blanco, tal como se indicó en el capítulo 1, consiste en ofrecer líneas directrices sobre el contenido y organización de la asistencia técnica. El objeto del presente capítulo es garantizar que la contribución analítica del Libro Blanco se traduzca en una asistencia técnica coherente y efectiva, que abarque tanto la legislación como las estructuras, en respuesta a las necesidades planteadas por las estrategias nacionales de los PECO.

Programación en los países asociados

5.3 Los únicos que pueden aprobar, aplicar y hacer cumplir las leyes que satisfagan las exigencias del mercado interior son los propios países asociados. Dentro de sus estrategias de preadhesión y aproximación, dichos países están desarrollando programas de trabajo para la adopción y aplicación de la legislación de mercado interior. Los programas deben ser coherentes con la política económica y estrategia de reforma de cada país, y con otros aspectos de la fase de preadhesión. Deben integrar las recomendaciones del Libro Blanco, contemplar todos los sectores que afectan al funcionamiento del mercado interior y prestar atención a los aspectos administrativos y organizativos de la aplicación y cumplimiento de la legislación.

5.4 Cada uno de los países asociados debe coordinar sus solicitudes de asistencia, e informar del grado de aplicación del Libro Blanco, para garantizar la coherencia interna y el refuerzo mutuo de la asistencia prestada por la Unión, los Estados miembros y otros organismos.

Respuesta coordinada de la Unión

5.5 Por parte de la Unión, el objetivo fundamental debe ser organizar asistencia técnica en este variado y extenso campo, haciendo el mejor uso posible de los escasos recursos. La financiación tiene un límite, y la experiencia que más necesitan los países asociados se concentra en un número relativamente escaso de funcionarios y profesionales, principalmente en los Estados miembros. La Unión ya está ofreciendo asistencia técnica, fundamentalmente a través de PHARE; a partir de ahora, tal asistencia debería ser ampliada y adaptada a las recomendaciones del Libro Blanco. Puede ser igualmente útil la contribución de otros programas comunitarios abiertos a los países asociados, así como la asistencia de los Estados miembros y de organismos privados. En especial, se debe garantizar que todos estos esfuerzos se refuercen mutuamente y se enfoquen de forma adecuada; un mejor intercambio de información y una mayor transparencia en relación con la evolución de los países asociados y la asistencia ofrecida ayudarán a equilibrar la oferta y la demanda y a prestar servicios comunes cuando se detecten necesidades comunes.

Asistencia técnica especializada

5.6 La asistencia técnica de la Unión debe abarcar la programación y elaboración de la legislación, y su aplicación y cumplimiento. Tal asistencia puede consistir en lo siguiente:

- ayuda a la evaluación de los costes y beneficios de los diferentes planteamientos de aproximación posibles;
- acceso directo y rápido a los textos legislativos y la jurisprudencia de la Unión, completos y actualizados, así como a los servicios de traducción;
- una "ventanilla única" de la Unión, a la que se puedan dirigir solicitudes de ayuda sobre problemas específicos de legislación y aplicación;
- asesoramiento de expertos juristas y técnicos acerca del sistema jurídico de la Unión, y, sector por sector, sobre la interpretación de los textos comunitarios y elaboración de leyes nacionales;
- información sobre los mecanismos de aplicación y cumplimiento de las normas en los Estados miembros, y experiencia directa de su funcionamiento, por medio de la participación en programas de intercambio;
- acceso a formación administrativa, lingüística y técnica especializada;
- información sobre el funcionamiento del mercado interior para operadores económicos en sectores particulares, y para el público en general.

Sería oportuno que las medidas de asistencia tuvieran en cuenta la necesidad de llegar a los Parlamentos nacionales, así como a las Administraciones. Los parlamentarios y funcionarios del Parlamento precisan información sobre las estructuras necesarias para aplicar y hacer cumplir las nuevas leyes, y sobre las leyes comunitarias que hay que incorporar.

5.7 Resultaría, asimismo, apropiado que la Unión abriera a la participación de los PECO los programas comunitarios existentes específicamente diseñados para reforzar el funcionamiento del mercado interior, como KAROLUS (intercambios entre funcionarios encargados de la aplicación de la legislación comunitaria), MATTHAEUS (programa similar relativo a las aduanas), MATTHAEUS TAX (fiscalidad indirecta) y otros. Las modalidades precisas e implicaciones presupuestarias se indicarán en propuestas independientes de la Comisión. Los proyectos de formación desarrollados en el contexto del programa Leonardo y en el marco de la Fundación Europea de Formación contribuirán también a la preparación de los PECO para el mercado interior.

Mecanismos de asistencia

Programas nacionales

5.8 Para cada uno de los países asociados podría establecerse un programa marco nacional para la aproximación de la legislación en materia de mercado interior; con ello se garantizaría la coherencia entre todos los programas PHARE correspondientes a los objetivos del Libro Blanco.

5.9 En cada uno de tales países, el programa nacional debería ponerse bajo la autoridad de un órgano responsable de la asistencia y coordinación dentro de la estrategia de preadhesión. Asimismo, el Consejo de Asociación y los órganos competentes de los Acuerdos Europeos deberían recibir informes regulares sobre el desarrollo de los programas nacionales.

5.10 La planificación de los programas PHARE para el quinquenio que comienza este año ya se halla bastante avanzada. Una vez publicado el Libro Blanco, la Comisión invitará a cada uno de los países asociados a mantener conversaciones lo antes posible, al objeto de contribuir a aclarar el programa y las prioridades de cada país a la luz del Libro Blanco; sería asimismo aconsejable ajustar con el mismo criterio los programas marco de reforma y aproximación de la legislación.

Oficina de intercambio de información sobre asistencia técnica

5.11 Existen necesidades de asistencia comunes a todos los países asociados; para responder a dichas necesidades, la Comisión tiene la intención de crear una Oficina de intercambio de información sobre asistencia técnica, financiada a través de un programa PHARE multinacional. La Oficina estará situada en Bruselas y será gestionada por la Comisión; será responsable del intercambio de información, y ayudará a garantizar una adecuada prestación de servicios a los países asociados. Asimismo, facilitará la prestación de una asistencia de la mayor calidad posible, y de la forma más eficaz, procedente de una amplia variedad de organismos de los sectores público y privado.

5.12 La Oficina ofrecerá asistencia en materia de legislación comunitaria, su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales, terminología jurídica, traducción, formación e intercambios, incluidas estancias cortas en la Comisión y en los oportunos organismos de los Estados miembros. Además, la Oficina servirá de "ventanilla única" o de enlace, a la que se pueda solicitar asistencia sobre la selección de asesores especializados.

5.13 La Oficina será el núcleo del asesoramiento y la aportación de experiencia técnica sobre la legislación y las estructuras de aplicación, fundamentalmente a través de un acuerdo marco PHARE para la constitución de un grupo de expertos de la Comisión y de los Estados miembros, con experiencia aplicable a diferentes áreas de política. Sus servicios estarán asimismo a la disposición de los programas nacionales.

5.14 Se creará una base de datos con información procedente de la Comisión, los Estados miembros, los países asociados y el sector privado, al objeto de lograr una mayor transparencia y de evitar la duplicación de esfuerzos. Tendrán acceso a la base todas las partes interesadas.

5.15 A través de la base de datos, la Comisión suministrará toda la información necesaria sobre la asistencia a través de PHARE y otros programas comunitarios abiertos a los PECO. Asimismo, la Comisión introducirá en la base de datos información sobre el estado de aplicación del Libro Blanco en los PECO, especialmente en las áreas que están recibiendo asistencia técnica. La Comisión invita igualmente a los países asociados, los Estados miembros y otras posibles fuentes de asistencia a suministrar este tipo de información.

Coordinación y supervisión

5.16 La Comisión informará regularmente sobre el trabajo de la Oficina a los comités y subcomités de asociación creados por los Acuerdos Europeos.

5.17 La coordinación y supervisión de la asistencia -teniendo en cuenta los informes sobre la actividad de la Oficina, y la información reunida en la base de datos- tendrá lugar en tres frentes distintos: por un lado, los Estados miembros se encargarán de ello en el Comité de Gestión de PHARE; en segundo lugar, se actuará bilateralmente con cada uno de los países asociados, a través de las estructuras creadas por los Acuerdos Europeos, y por último, en los casos de cuestiones que afecten a varios o a todos los países asociados, el proceso tendrá lugar dentro de la relación estructurada.

6 CONCLUSIONES

6.1 La transición de Europa central y oriental hacia un sistema económico y político compatible con el de la Unión Europea es un proceso complejo. Es necesario consolidar la democracia y la sociedad civil, aplicar políticas macroeconómicas sólidas, llevar a cabo un proceso de privatización y reconversión industrial, introducir cambios jurídicos e institucionales, y liberalizar el comercio, con vistas a un comercio libre tanto con la Unión como con los países vecinos. Aunque la situación varía en función de los países, este fenómeno de transformación se halla ya muy avanzado.

6.2 Naturalmente, los más directos responsables del éxito de este proceso son los propios países asociados. No obstante, la estrategia acordada en Essen ofrece una ayuda adicional de la Unión: una relación de trabajo más estrecha con sus instituciones, la adaptación de las prioridades de PHARE a nuevas necesidades, y un nuevo e importante esfuerzo para preparar a los países asociados para su futura integración en el mercado interior.

6.3 El presente Libro Blanco inicia un proceso, ofreciendo a los países asociados una guía para la adaptación de sus estructuras jurídicas a la futura participación en el mercado interior. Propone un orden lógico para adoptar las necesarias medidas; así, los países asociados podrán establecer programas de mercado interior adecuados a las prioridades económicas y de reforma propias de cada país. Asimismo, el Libro Blanco permitirá a la Unión ofrecer la ayuda más necesaria, buscando la imprescindible experiencia en las propias instituciones de la Unión, los Estados miembros y el sector privado. La Oficina de intercambio de información sobre asistencia técnica propuesta facilitará grandemente la prestación de asistencia correctamente enfocada, a través de PHARE y de otras fuentes en los Estados miembros.

6.4 El proceso de reforma económica en los países asociados se verá apoyado por la gradual adopción de la legislación sobre mercado interior, y por el establecimiento de las estructuras necesarias para su aplicación y cumplimiento. De ello se derivarán importantes ventajas económicas para las empresas y el comercio de los países asociados y de la Unión. La progresiva eliminación de obstáculos incrementará la competitividad y permitirá la expansión de las empresas; al mismo tiempo, las recomendaciones del Libro Blanco sobre legislación en los ámbitos de la competencia y la política social y medioambiental, que son esenciales para el funcionamiento del mercado interior, garantizarán que la adaptación tenga lugar de manera equilibrada. Hay que distinguir entre la adecuación al mercado interior y la adhesión a la Unión, que incluirá aceptar del *acervo comunitario* en su conjunto.

6.5 Aparte del proceso específico que pondrá en marcha, el Libro Blanco dará un impulso nuevo a la integración entre los países asociados y la Unión, y estimulará el comercio. Como indicó la Comisión en su Comunicación de 13 de julio de 1994 sobre la estrategia de preadhesión, "una vez que se haya logrado la aplicación de las políticas de competencia y de ayudas de Estado, así como la aplicación de otras partes de la legislación comunitaria vinculada con el mercado más amplio, la Unión podría decidir reducir progresivamente la aplicación de los instrumentos de defensa comercial para los productos industriales de los países de que se trata, ya que contará con un nivel de

garantía contra la competencia desleal comparable con el existente dentro del mercado interior".

6.6 El proceso iniciado con el Libro Blanco facilitará asimismo el comercio, mediante la creación de condiciones favorables para que se celebren acuerdos de reconocimiento mutuo de las pruebas de conformidad de los productos con las normas industriales vigentes. Tales acuerdos desembocarían en el reconocimiento mutuo de certificados, marcas de conformidad e informes de prueba emitidos por los organismos técnicos responsables de las normas industriales en los países asociados y en la Unión. Las negociaciones de reconocimiento mutuo podrían iniciarse una vez que los procedimientos vigentes en los institutos de certificación, laboratorios de ensayo y órganos similares de los países asociados se hayan alineado con los de la Unión. El Libro Blanco propone la mejor manera de llegar a ello; tras él, se ofrecerá la asistencia técnica ampliada de PHARE en estos campos especializados.

6.7 La progresiva adecuación de los países asociados al mercado interior reforzará la reforma económica y ayudará a crear un ambiente favorable a la integración económica. Asimismo, se reducirán los costes para las administraciones públicas y para las empresas en los países afectados y en la Unión. La Comisión tiene la intención de efectuar un análisis de estos beneficios potenciales y presentar los resultados de dicho estudio a las instituciones de la Unión y a los países asociados.

6.8 Ya se ha iniciado el proceso de integración con el mercado interior, a través de consultas, de cooperación y asistencia, en el marco de los Acuerdos Europeos, PHARE y el presente Libro Blanco. Publicado el Libro Blanco -y tras su examen por parte del Consejo Europeo-, la Comisión considera que se deberían emprender las siguientes acciones para aplicar sus recomendaciones.

6.9 La Comisión adoptará las siguientes medidas:

- transmitirá el Libro Blanco a los países asociados, en sus propias lenguas, así como las conclusiones del Consejo Europeo;
- celebrará consultas con cada uno de los países asociados sobre los siguientes aspectos: los programas nacionales de aplicación de las recomendaciones del Libro Blanco, la adaptación y ampliación de la asistencia técnica, y la coordinación interna de todas las cuestiones relativas al Libro Blanco en cada uno de los países asociados;
- creará la Oficina de intercambio de información sobre asistencia técnica, mencionada en el quinto capítulo, con financiación a través de un nuevo programa PHARE multinacional;
- dispondrá la coordinación de la asistencia técnica y la supervisión de la aplicación de las recomendaciones del Libro Blanco dentro de la Unión a través del Comité Consultivo del mercado interior y del Comité de Gestión del programa PHARE;
- informará a los países asociados sobre los cambios en la legislación del mercado interior;

- proseguirá los trabajos preparatorios para ampliar a los países asociados los programas Karolus y Matthaesus, y examinará la extensión a los mismos de otros programas relevantes;
- recomendará maneras de asociar a tales países en el trabajo de los organismos consultivos sectoriales, para mejorar su comprensión del funcionamiento del mercado interior;
- mantendrá con los países asociados un diálogo de política económica sobre la interacción entre la adecuación al mercado interior y el proceso general de transición, dentro de la relación estructurada con las instituciones de la Unión;
- informará regularmente sobre el progreso al Consejo de Mercado Interior, el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo Europeo, tras reuniones preparatorias con los representantes de los países asociados.

6.10 Se invita a los países asociados a:

- designar un coordinador único para todas las materias relativas a la aplicación de las recomendaciones del Libro Blanco;
- establecer programas nacionales de trabajo para la aplicación de estas recomendaciones; para ello puede disponerse de asesoramiento y asistencia vía PHARE;
- revisar, junto con la Comisión, el trabajo existente sobre la aproximación legislativa y asistencia conexa, con vistas a adaptarlas a las necesidades de los programas nacionales de trabajo;
- aprovechar plenamente la ayuda ofrecida por la Oficina de intercambio de información sobre asistencia técnica, para profundizar en la aproximación, aplicación y cumplimiento de la legislación del mercado interior;

6.11 Se invita a los Estados miembros a:

- ofrecer asesoramiento sobre la incorporación de la legislación comunitaria en materia de mercado interior a los ordenamientos jurídicos nacionales, y sobre las estructuras necesarias para su aplicación y cumplimiento;
- ofrecer información sobre sus propios esfuerzos de asistencia y sobre la posibilidad de asesoramiento a través del Comité de Gestión del programa PHARE y de la Oficina de intercambio de información sobre asistencia técnica.
- coordinar los esfuerzos de asistencia a través de los mecanismos mencionados, para garantizar que el apoyo de las diversas fuentes sea efectivo y se refuerce mutuamente.

ISSN 0257-9545

COM(95) 163 final

DOCUMENTOS

ES

11 01

N° de catálogo : CB-CO-95-191-ES-C

ISBN 92-77-88419-3

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo