

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El impacto de las barreras jurídicas de los Estados miembros en la competitividad de la UE»

(dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia checa)

(2009/C 277/02)

Ponente: **Joost van IERSEL**

En carta de fecha 27 de junio de 2008, Alexandr Vondra, Vicepresidente del Gobierno checo encargado de Asuntos Europeos, en nombre de la Presidencia checa del Consejo, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema:

«El impacto de las barreras jurídicas de los Estados miembros en la competitividad de la UE».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de abril de 2009 (ponente: Joost van IERSEL).

En su 453º Pleno de los días 13 y 14 de mayo de 2009 (sesión del 14 de mayo de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 198 votos a favor, 4 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El mercado interior como objetivo político global para promover el crecimiento económico y la generación de empleo y lograr un desarrollo sostenible constituye la base del proceso de integración europea. El mercado único ha logrado eliminar un considerable número de barreras jurídicas en beneficio de los ciudadanos y consumidores, de las empresas y de la sociedad en general ⁽¹⁾. En este contexto, el imperio de la ley es un principio esencial.

1.2. Pero muy en contra de la afirmación habitual de que el mercado interior ya se ha completado, la dinámica económica requiere un esfuerzo continuo para crear un mercado único real para los medios económicos públicos y privados en toda la UE. Por otra parte, la legislación de la UE todavía no ha conseguido un funcionamiento efectivo del mercado interior en ámbitos tan importantes como las finanzas y la energía. En las actuales circunstancias, se necesita urgentemente un marco jurídico efectivo para el sector financiero.

1.3. Para superar la peor recesión de la historia y la peor crisis sistémica de los mercados financieros, la recuperación de la confianza en Europa es crucial. Para superar la crisis deberían reconsiderarse en profundidad los planteamientos de las políticas actuales, en particular en el sector financiero. Para evitar los riesgos de proteccionismo y de renacionalización de las políticas y salvaguardar los mercados abiertos en la UE y más allá de sus fronteras, la UE necesita urgentemente definir un claro rumbo político. El CESE pide un compromiso permanente y firme del Consejo y de los Estados miembros contra el proteccionismo y la fragmentación del mercado.

1.4. Las medidas encaminadas a suavizar el impacto de la crisis, como la intervención directa del Estado o la nacionalización de bancos, así como los estímulos fiscales y financieros específicos, aunque necesarios en la crisis actual, no deben socavar los objetivos fijados a medio y largo plazo por la UE ni deteriorar las condiciones generales que actualmente funcionan correctamente, incluidas las normas aplicables a ayudas de recuperación y reestructuración. De lo contrario, se correría el riesgo de crear distorsiones de la competencia a gran escala. Al mismo tiempo, es importante aprender de la crisis qué normas y medidas financieras es necesario introducir para lograr un desarrollo sostenible a largo plazo.

1.5. La brusca desaceleración económica exige un entorno robusto, sólido y equitativo para las empresas y trabajadores europeos al objeto de promover el crecimiento económico, la innovación, la creación de empleo, el progreso social y el desarrollo sostenible. La agenda de Lisboa-Gotemburgo ⁽²⁾ sigue siendo una piedra angular para el crecimiento y el empleo y para promover la vitalidad y la innovación en la UE, así como a escala mundial.

1.6. A este respecto, es de capital importancia la mejora de la legislación y de todas las iniciativas con ella relacionadas a nivel de la UE y su aplicación -con transposición correcta y de calidad- en los Estados miembros y a nivel regional. Los agentes principales, es decir, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y los propios Estados miembros, han de seguir estando totalmente comprometidos con estos objetivos.

1.7. Para una buena gobernanza deben participar y sentirse corresponsables del proceso en su conjunto no solo los agentes gubernamentales, sino también las empresas y las organizaciones empresariales, los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada.

⁽¹⁾ Para tener una visión general de los obstáculos al mercado único, véase el estudio CESE-OMU en http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽²⁾ La Cumbre del Consejo de Gotemburgo en junio de 2001 añadió una dimensión medioambiental a la Agenda de Lisboa.

1.8. La integración europea también se ve impulsada por nuevos instrumentos como el «nuevo enfoque» y el «paquete sobre mercancías 2008», la reducción de las cargas administrativas no justificadas y el reconocimiento de cualificaciones profesionales.

1.9. Los acontecimientos recientes confirman una vez más algo que el CESE ha señalado en reiteradas ocasiones, en el sentido de que la Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados, debe contar con más medios -en lugar de encontrar más obstáculos, como suele suceder- para garantizar efectivamente la coherencia de la legislación nacional con los requisitos jurídicos acordados en la UE.

1.10. La aplicación de la Directiva sobre Servicios en 2009 abrirá nuevas vías en beneficio de ciudadanos y empresas. No obstante, debería evitarse, mediante un control efectivo, la disminución del nivel de las normas sociales y medioambientales, así como las relativas a la calidad y seguridad.

1.11. La supresión de barreras jurídicas, y la manera de llevarla a cabo, requieren, especialmente hoy, una mejor estrategia de comunicación a nivel de la UE y en los Estados miembros. Esta comunicación deberá aumentar la credibilidad de la UE y estimular la confianza entre ciudadanos y empresas contra el euroescepticismo.

1.12. La supresión de las barreras jurídicas, una mejor legislación y el mantenimiento de las condiciones marco acordadas en la UE también fortalecerán la posición de la UE en sus negociaciones con otros bloques comerciales, la OMC y la ronda de Doha.

1.13. Por último, la UE puede aprender de su propia experiencia que los tiempos difíciles también pueden reportar beneficios. La crisis de los años setenta y de los primeros ochenta del siglo pasado confirmó la voluntad política para una UEM y condujo en 1985 al Acta Única que fue la base para la «Europa 1992», la vía para la realización del mercado interior.

2. Introducción

2.1. El presente dictamen exploratorio sobre «barreras jurídicas a la competitividad», que el CESE está elaborando a instancias de la Presidencia checa, se centra en la realización de un mercado interior libre de obstáculos administrativos (no justificados) y basado en una mejor reglamentación. El mercado único ofrece a los ciudadanos y empresas europeos certidumbre y seguridad en el entorno jurídico con miras a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales a través de toda la UE.

2.2. En su programa, la actual Presidencia checa se centra, en especial, en la aplicación correcta y oportuna de la Directiva relativa a los servicios y en una supresión adicional de barreras comerciales entre los Estados miembros de conformidad con la revisión de la estrategia para el mercado interior. Estos objetivos se sitúan correctamente en la perspectiva más amplia de los Programas Nacionales de Reforma y de la Estrategia de Lisboa, así como en su revisión y eventual adaptación en 2010.

2.3. El mismo marco comprende la relación entre una mejor regulación ⁽³⁾, un mejor uso de las evaluaciones de impacto, la ejecución y evaluación de las medidas para reducir las cargas administrativas de las empresas, actualmente en preparación, así como el apoyo a la «Small Business Act for Europe» y una política industrial sostenible en la UE, incluida una política apropiada de innovación.

2.4. Estas intenciones y propuestas han de materializarse en un contexto de contracción económica muy pronunciada ⁽⁴⁾. Muestran claramente que la Presidencia checa, en consonancia con los puntos de vista de la Comisión, prevé en su programa mantener los esquemas estratégicos de las políticas microeconómicas elaboradas en tiempos más prometedores. La Presidencia, de esta manera, aspira también a imprimir un nuevo impulso al mandato de la nueva Comisión.

2.5. Quiere mantener las políticas estratégicas elaboradas anteriormente cualesquiera que sean las medidas que haya que tomar a corto plazo para absorber importantes sacudidas repentinas en la economía que afecten a sectores, inversiones y empleos.

2.6. El principal objeto del presente Dictamen es eliminar restricciones al futuro desarrollo espontáneo de empresas en Europa. En ese sentido, la consolidación de la competitividad ha de conllevar el refuerzo de las condiciones de competencia equitativas en la UE haciendo que la base legislativa común sea lo más efectiva posible.

2.7. Una piedra angular en este proceso es la agenda aprobada para una mejor reglamentación, centrada en la calidad de la legislación, las evaluaciones de impacto, la simplificación, la introducción de nuevas normas cuando proceda y la reducción de las cargas administrativas en un 25 % de aquí a 2012 ⁽⁵⁾.

2.8. El presente Dictamen se centra en la eliminación de barreras jurídicas y en la mejora de la reglamentación para que sea efectiva y se recupere la confianza en los mercados, teniendo en cuenta las dimensiones cada vez más globales de la competitividad. Cuanto mejor funcione el marco reglamentario del mercado interior más sólida será la posición de la UE en la escena mundial.

2.9. El CESE ya ha expresado sus puntos de vista en diversos ámbitos. Como la cuestión de la competitividad es sumamente extensa, este Dictamen se centra en una selección de temas que son particularmente acuciantes en la situación actual.

⁽³⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 39.

⁽⁴⁾ Véase el reciente informe de la OCDE a favor de una reforma reguladora y precompetitiva continua en el contexto actual de crisis (*Going for Growth 2009*).

⁽⁵⁾ Véase, en particular, el Tercer examen estratégico del programa «Legislar mejor» en la UE, COM (2009) 15 final.

2.10. En la realización del mercado interior se han llevado a cabo mejoras impresionantes. Pero, al mismo tiempo, es también innegable que aún hay carencias notables en materia de armonización en ámbitos específicos -energía, finanzas, la eventual y emblemática patente comunitaria (!)- y que es necesario actuar en el ámbito social. Determinadas acciones individuales ya emprendidas por los diferentes Gobiernos -legislación y prácticas administrativas- requieren una atención permanente desde un punto de vista europeo (6).

2.11. La falta de una armonización apropiada o de acciones de los Gobiernos al respecto suele provocar trastornos sustanciales a las grandes empresas e interponer obstáculos para las inversiones a escala europea de las pequeñas y medianas empresas.

2.12. Las PYME son una parte vital de la competitividad europea global. Las empresas grandes son imprescindibles para mantener la solidez europea. Pero, a causa de la externalización, de la fragmentación de los procesos empresariales y de la cadena de suministro y valor añadido, las PYME constituyen la principal fuente de empleo. Son, por regla general, suficientemente flexibles para adaptarse a la producción sostenible ahora exigida y constituyen con frecuencia, especialmente como socios de la cadena de suministro y valor añadido, el origen de las invenciones y de los nuevos sistemas que promueven la producción sostenible y ecológica.

2.13. Las barreras jurídicas no sólo afectan a las actividades empresariales, sino también a la circulación transfronteriza de trabajadores (7). En este contexto, es importante garantizar que los derechos fundamentales y las normas del mercado laboral son aplicables a todos los trabajadores (8).

3. Contexto y observaciones generales

3.1. El mercado único es un concepto dinámico. Su contenido y la creación de condiciones de competencia equitativas para los medios económicos en Europa quedan definidos a través de los apropiados objetivos políticos de la UE y garantizados por la legislación europea. Los objetivos y las normas también se ajustan a su debido tiempo cuando las circunstancias cambian. En caso de estimarse necesario y oportuno, se deberían adoptar lo antes posible medidas apropiadas y concretas para proteger a los trabajadores, dejando claro que ni las libertades económicas ni las normas de competencia tienen primacía sobre los derechos sociales fundamentales.

3.2. La actual desaceleración económica nos afecta a todos desde el punto de vista económico y social. Afecta también a la posición de Europa como actor mundial. Las situaciones anómalas pueden exigir planteamientos y soluciones inusuales -por

ejemplo, ayudas estatales sensibles aprobadas para «poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro» (9) siguiendo orientaciones «urgentes» de la Comisión (10) -, pero las condiciones marco acordadas no deberán ponerse en entredicho y cada intervención ha de estar debidamente motivada.

3.3. Las regulaciones nacionales suelen diseñarse para responder a toda clase de desafíos en un contexto nacional. También en ese contexto es necesaria y debería fomentarse la continuación de los programas relacionados con la supresión de las barreras jurídicas -existentes y potenciales- entre los Estados miembros.

3.4. Las motivaciones a corto plazo, especialmente en la situación actual, pueden socavar fácilmente la voluntad política de actuar en consecuencia. La espera juega a favor del proteccionismo abierto o encubierto. Una apelación clara a continuar lo que se ha puesto en marcha en relación con las barreras jurídicas es más que necesaria. Cuanto mejor allanemos ahora el camino, más sólida será después la economía europea.

3.5. La situación actual requiere indudablemente esfuerzos redoblados para definir nuevas condiciones marco transparentes en los ámbitos de las finanzas y la energía.

3.5.1. En la actual crisis financiera, los Estados nacionales han recuperado terreno como actores centrales en el sistema económico brindando significativas ayudas de «emergencia» a instituciones financieras importantes. Además del impacto potencial en las finanzas públicas, este planteamiento puede acarrear distorsiones de la competencia (11), si no se respetan las normas de las ayudas estatales, así como agravios comparativos para los bancos más íntegros.

3.5.2. Si bien el CESE no cuestiona la necesidad de una intervención rápida en estas circunstancias excepcionales, es importante supervisar (12) estrechamente la evolución de la situación para salvaguardar la actual cohesión, el Estado de Derecho y el nivel de competencia en el mercado europeo, que son elementos cruciales para los ciudadanos y para la economía.

(6) Véase en este contexto el reciente folleto ilustrativo «¿Cuándo será realmente 1992?» de las federaciones de empresarios neerlandeses (VNO - NCW, MKB, publicado en diciembre de 2008). 1992 fue anunciado como el año de la realización del mercado interior.

(7) DO C 228 de 22.9.2009, p. 14.

(8) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Identificación de los obstáculos a la movilidad que subsisten en el mercado interior de trabajo», DO C 228 de 22.9.2009, p. 14.

(9) Véase el apartado 3 (b) del artículo 87 del Tratado CE. Se trata de un cambio deliberado del fundamento jurídico del artículo 87.3 (c), que es el que se aplica generalmente. Da más margen para la ayuda financiera a los Estados miembros y puede generar distorsiones. Por lo tanto, «esta distorsión consciente y autorizada tiene que ser implacablemente controlada y seguida por la Comisión, para ser corregida una vez la situación económica haya vuelto a la normalidad»; véase el Dictamen DO C 228, 22.9.2009, pág. 47.

(10) DO C 16, 22.1.2009, pág. 1.

(11) DO C 270 de 25.10.2008, p. 8, DO C 10 de 15.1.2009, p. 2, y DO C 72 de 26.3.2009, p. 1.

(12) Se utiliza aquí «supervisar», y también en los puntos 4.2.1 y 4.2.6.2, de modo general sin la definición detallada del papel y el mandato de la Comisión. Éstos varían según los instrumentos jurídicos utilizados en cada caso concreto.

3.5.3. Son necesarias nuevas condiciones marco y nuevas disposiciones jurídicas. Han de centrarse en una vigilancia europea –o, al menos, a un nivel europeo firmemente coordinado– del sector bancario, en la imprescindible regulación y en las políticas realmente divergentes respecto de los bancos ⁽¹³⁾. El CESE subraya la necesidad de una mejor reglamentación y control del sector financiero con arreglo a la propuesta del *Informe Larosière* en nombre de la Comisión bajo la Presidencia checa ⁽¹⁴⁾. La supervisión europea debería, además del sector bancario, incluir también al sector de los seguros.

3.5.4. El inminente debate sobre arquitectura jurídico-financiera debe también tener como objetivo estratégico un marco fiable para la solidez futura de la economía europea en general. Esta perspectiva más amplia no se ha dejado sentir suficientemente hasta ahora.

3.5.5. La energía como materia prima de base para toda la sociedad puede ser en muchos aspectos (precios, intervención pública, grado de liberalización, competencia y otros) una gran fuente de barreras jurídicas (indeseadas) que impide lograr verdaderas y auténticas condiciones de competencia equitativas con eventuales efectos negativos en otros sectores industriales. La supresión de tales barreras estructurales y jurídicas al comercio interior y a la inversión debería ser una de las motivaciones principales para crear un mercado común de la energía.

3.6. El método abierto de coordinación (MAC) ⁽¹⁵⁾ ha despertado grandes expectativas en relación con la posibilidad de coordinar las acciones nacionales. Un planteamiento así, flexible, deja demasiado margen a los Estados miembros, lo que puede ser fuente de barreras jurídicas adicionales. Sería mejor adoptar un planteamiento más estructurado.

3.7. A este respecto, un tema de debate importante es si para casos específicos las directivas o reglamentos de la UE deberían o no elegirse como fundamento jurídico más apropiado para proceder a la armonización correspondiente. Igualmente, el CESE subraya que una mayor promoción de la normalización que dé lugar, entre otras cosas, a un entorno transparente y a una mejora de la interoperabilidad es en muchos casos la más rentable.

3.8. Las barreras para alcanzar un entorno competitivo en Europa son múltiples. Pueden esencialmente agruparse en diversas categorías, cada una de las cuales ha de abordarse de manera específica:

3.8.1. Una primera categoría incluye simplemente los obstáculos existentes tanto para los ciudadanos como para las empresas que desean operar en otro Estado miembro. Este tipo de barreras puede proceder de la legislación nacional, de las regulaciones o procedimientos administrativos que no dependen de la legislación de la UE y de su transposición *per se*, y resulta pues difícil de prever con anterioridad en una planificación empresarial de actividad transfronteriza.

⁽¹³⁾ DO C 224 de 30.8.2008, p. 11.

⁽¹⁴⁾ Véase el *Larosière Report* (Informe Larosière) sobre la supervisión financiera en la UE, 25 de febrero de 2009.

⁽¹⁵⁾ Este método proporciona un marco para la cooperación entre Estados miembros de la UE en los ámbitos políticos que corresponden a sus competencias como empleo, protección social, integración social, educación, juventud y formación. Es una herramienta política típicamente intergubernamental. Para más detalles véase: http://www.europa.eu/scadplus/glossary/open_methodcoordination_en.htm.

3.8.2. La integración europea no lleva necesariamente a una reducción de las normas nacionales, sino que, en muchos casos, sucede lo contrario. Muy a menudo, dichas normas nacionales (adicionales) interponen barreras suplementarias. Es más, en la situación económica actual las disposiciones jurídicas especiales pueden tener fácilmente un efecto proteccionista.

3.8.3. Otro tipo de barrera puede proceder de iniciativas como las ventanillas únicas para las empresas, que ya están funcionando, pero no plenamente como se esperaba. Esto puede ser por la falta de recursos adecuados o por otros tipos de problemas, como la disponibilidad de la información únicamente en la lengua del país de que se trate.

3.8.4. Un cuarto tipo de barrera lo constituyen las esperadas iniciativas para crear condiciones de competencia equitativas, pero que no se emprenden o no se llevan a cabo completamente. Este tipo de barrera surge porque los Estados miembros no respetan suficientemente la legislación o la normativa europea ⁽¹⁶⁾.

3.8.5. Las barreras específicas que cabe mencionar son causadas, entre otras cosas, por la fractura entre los Estados miembros de la zona del euro y los demás, las lenguas de trabajo obligatorias en los Estados miembros y las divergencias entre los distintos regímenes fiscales y bases impositivas.

3.9. Varias de las barreras previamente mencionadas son un subproducto de las características de los sistemas administrativos y legislativos nacionales. Esto debería llevar a un mayor empeño en la convergencia a la hora de abordar los problemas transfronterizos.

3.10. Un estímulo financiero específico puede crear nuevas barreras si no se coordina correctamente y, en particular, si no se respetan las normas de las ayudas estatales. El CESE insiste en que en todos los casos se debe respetar el acervo comunitario, tanto los reglamentos como los distintos instrumentos.

3.11. Se acogen muy favorablemente las redes especializadas entre la UE y las administraciones nacionales, como la red *Enterprise Europe*, SOLVIT, la red europea de la competencia y las plataformas en línea para intercambiar las mejores prácticas, centradas en la supresión de barreras indebidas.

3.12. La falta de cooperación e información mutua entre las administraciones nacionales sobre la aplicación de la legislación de la UE constituye un problema muy grave. En este sentido, el CESE está preparando actualmente un dictamen sobre el sistema de Información del mercado interior (IMI) ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ DO C 325 de 30.12.2006, p. 3.

⁽¹⁷⁾ Véase COM (2008) 703 y DO C 325 de 30.12.2006, p. 3.

3.13. Por otra parte, la comunicación cada vez mayor entre las administraciones nacionales debería facilitar un control adicional de las barreras potenciales (encubiertas) que pueden interponer ciertas normas y obligaciones nacionales en ámbitos determinados.

3.14. En esta misma óptica, es fundamental la formación y preparación de los funcionarios nacionales que utilizan la legislación de la UE. Ello requiere recursos adecuados para actualizar las cualificaciones. Esto es particularmente pertinente a la vista del auge y la utilización cada vez mayor de instrumentos basados en hechos, como las evaluaciones de impacto y la medición de las cargas administrativas.

3.15. El CESE ha sostenido en varios dictámenes que es imprescindible una supervisión efectiva en los Estados miembros de la aplicación de las normativas y acuerdos de la UE por parte de la Comisión.

3.16. Para la buena gobernanza del mercado único, además de los medios gubernamentales, las empresas y las organizaciones empresariales, los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada deben participar y sentirse corresponsables del proceso en su conjunto e intervenir a la hora de promover condiciones marco para una competencia equitativa en Europa. Para ello, se pueden utilizar varios instrumentos: experiencia práctica, intercambios de buenas prácticas, autorregulación, diálogo social a diversos niveles, comunicación e información, entre otros.

4. Asuntos específicos

4.1. Mejorar la legislación

4.1.1. La mejora de la legislación es una estrategia crucial para lograr un sólido entorno empresarial. La agenda para una mejor legislación, como se expone en el punto 2.7, constituye el hilo conductor básico de esta estrategia.

4.1.2. La mejora de la legislación guarda relación tanto con la selección de temas que deben armonizarse a nivel de la UE como con el método legislativo, a saber, mediante reglamentos, directivas detalladas o directivas marco. Las barreras jurídicas entre Estados miembros pueden mantenerse intactas cuando las directivas son demasiado ambiguas o prescriben sólo normas mínimas.

4.1.3. En diversas ocasiones el CESE ha celebrado el hincapié que la Comisión hace en la revisión de la legislación comunitaria. Esta revisión puede contribuir a las necesarias adaptaciones a circunstancias cambiantes y a la abolición de las barreras jurídicas existentes.

4.1.4. Cabe reconocer que algunos temas no son fáciles de armonizar debido a las divergencias entre los marcos legislativos de los Estados miembros. En esos casos hay que examinar específicamente las potenciales barreras jurídicas.

4.1.5. Vale la pena observar que la Comisión Europea está logrando realizar evaluaciones de impacto mientras se siguen registrando graves deficiencias a nivel de los Estados miembros en este ámbito. Esto socava las condiciones de competencia para las empresas y para la movilidad en general.

4.1.6. Las evaluaciones de impacto son una herramienta muy útil tanto para luchar contra la excesiva reglamentación como para la elaboración de nuevas normativas. Estas evaluaciones están trayendo consigo una toma de conciencia cada vez mayor en la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo. El CESE insiste en que el Consejo y el PE respeten las evaluaciones de impacto y sus actualizaciones durante todo el proceso legislativo.

4.1.7. Las evaluaciones de impacto requieren un planteamiento global e integral no sólo para los aspectos técnicos de bienes y servicios, sino que también han de incluirse los efectos colaterales como, por ejemplo, los que afectan a los intereses medioambientales y de los consumidores. Por otra parte, en la legislación medioambiental y sobre los consumidores, debería tomarse siempre en consideración la necesidad de una industria competitiva. En las evaluaciones de impacto correctas tienen cabida todas las partes interesadas, independientemente del tipo que sean.

4.2. Puesta en práctica y cumplimiento ⁽¹⁸⁾

4.2.1. La puesta en práctica y la aplicación correctas y a su debido tiempo sobre el terreno de las normativas constituyen un aspecto indisoluble de la mejora legislativa. Las pruebas prácticas muestran que tanto una puesta en práctica insatisfactoria como excesiva (*goldplating* y *cherry picking*) constituyen una de las principales fuentes de barreras jurídicas, problemas transfronterizos y proteccionismo. Por consiguiente, también deberían valorarse cuidadosamente los recursos y herramientas necesarios para supervisar y hacer cumplir la legislación de la UE a nivel de los Estados miembros.

4.2.2. La subsidiariedad debe respetarse. Sin embargo, esto no debería hacerse de manera rígida. En efecto, la UE ha de evitar interferir en procedimientos nacionales y sistemas administrativos. Pero el Tratado exige también que la UE garantice los objetivos de la Unión y el funcionamiento del mercado según las normas acordadas. Los problemas que las empresas, organizaciones y ciudadanos experimentan en la vida real solo pueden resolverse satisfactoriamente con esa condición.

4.2.3. En otras palabras, la relación entre normativas comunitarias y subsidiariedad es sutil. El CESE opina que en el proceso de profundización de la integración, se debería definir el equilibrio correcto entre el respeto necesario de los sistemas y tradiciones administrativos nacionales y la supervisión de la UE, y aplicarse según los objetivos acordados.

4.2.4. A este respecto, un ejemplo especial lo constituyen los entes locales y regionales, que en varios Estados miembros son responsables de la aplicación de la legislación comunitaria. Estos entes tienen que tomar correctamente en consideración la legislación de la UE.

⁽¹⁸⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 52.

4.2.5. Otro ámbito amplio e importante es el de la contratación pública. A pesar de la aplicación de las directivas de 2004, se mantienen todavía las prácticas tradicionales y los procedimientos administrativos, incluidas las barreras jurídicas que menoscaban la competencia en la contratación pública transfronteriza. La contratación pública requiere una atención continua, sin detrimento de la negociación colectiva entre los interlocutores sociales.

4.2.6. El CESE considera que hay que mejorar considerablemente la gobernanza con vistas a la supresión de las barreras jurídicas en la UE:

4.2.6.1. La transmisión actual de la información sobre la aplicación práctica de la legislación sigue siendo deficiente ⁽¹⁹⁾.

4.2.6.2. Como parte imprescindible del Estado de Derecho, la supervisión de la Comisión debe ampliarse sistemáticamente a la puesta en práctica y al cumplimiento de la legislación de la UE. Este asunto requiere una atención especial y un debate político.

4.2.6.3. Además, es deseable que se introduzcan redes de evaluación entre las administraciones nacionales donde todavía no existan ⁽²⁰⁾ y que se estimule la adquisición de capacidades administrativas en los Estados miembros.

4.2.6.4. En esta misma perspectiva, el CESE aprueba totalmente el reciente establecimiento de la red de supervisión de la subsidiariedad por parte del Comité de las Regiones para facilitar el intercambio de información entre la UE y los entes locales y regionales.

4.2.6.5. La Comisión debe garantizar que los reguladores nacionales apliquen del mismo modo las normas de la UE y de una manera coordinada.

4.2.6.6. La anhelada gobernanza mencionada en el punto 4.2.6. debe también aplicarse y de la misma manera en el caso de las barreras no jurídicas que suelen surgir de las actuales prácticas administrativas.

4.3. El mercado único de servicios

4.3.1. Europa atraviesa un momento crítico en lo que se refiere al mercado interior de servicios. Deberá seguirse de cerca el estado de transposición y aplicación de la Directiva sobre servicios, prevista para finales de 2009, al objeto de garantizar que no se añada ninguna nueva barrera ni surjan discrepancias a nivel nacional. Sin embargo, ello no debe llevar a una disminución del nivel de las normas sociales y medioambientales, ni de las relativas a la calidad y seguridad. Para poder aplicar la Directiva sobre servicios de la UE, el personal administrativo deberá tener la formación suficiente (conocimientos lingüísticos y competencias interculturales).

⁽¹⁹⁾ La Comisión Europea propone varias fuentes de información que incluyen puntos de contacto para denuncias, como la central de llamadas *Europe Direct*, Eurojust, los centros nacionales SOLVIT, los Centros del consumidor europeo, la red *Enterprise Europe* y el portal *Your Europe*.

⁽²⁰⁾ El CESE llama la atención sobre el sistema de información del mercado interior (IMI), que la Comisión desarrolló para facilitar la información mutua entre las administraciones nacionales sobre la legislación de la UE.

4.3.1.1. El planteamiento actual adoptado por la Comisión Europea para apoyar la transposición de la Directiva a las legislaciones nacionales parece ser efectivo y debe seguir alentándose.

4.3.2. Por lo que se refiere a los aspectos específicos de la Directiva sobre servicios, la libertad de establecimiento y las actividades transfronterizas constituyen un ingrediente clave para crear un entorno correcto para las empresas europeas ⁽²¹⁾.

4.3.2.1. Las reacciones de las partes interesadas afectadas parecen sugerir que a pesar de la existencia de medidas ad hoc que facilitan el establecimiento de empresas en otro Estado miembro, la situación puede mejorarse aún.

4.3.3. Otro asunto que ha de abordarse es el planteamiento que debe adoptarse en los ámbitos que no están cubiertos actualmente por la Directiva sobre servicios.

4.3.3.1. Algunos sectores como servicios financieros, comunicaciones electrónicas y servicios audiovisuales están regulados por separado, mientras que siguen sin regular otros ámbitos a nivel de la UE.

4.3.3.2. Esto último puede dar lugar a diferencias significativas entre los distintos Estados miembros y generar así inesperadas barreras potenciales. Por lo tanto, se necesita una coordinación cada vez mayor entre los Gobiernos nacionales para evitar que se adopten planteamientos contrapuestos en asuntos específicos que afecten directamente al entorno empresarial de la UE.

4.3.4. Por otra parte, hay que destacar que la separación entre bienes y servicios resulta actualmente cada vez más confusa. Por lo tanto, una aplicación correcta de la libertad de establecimiento y de las actividades transfronterizas en materia de servicios será también muy beneficiosa para la industria manufacturera.

4.3.4.1. Incluso con una transposición completa y correcta de la Directiva sobre servicios, las instituciones comunitarias y los Estados miembros deberían observar de cerca el sector para abordar los asuntos pendientes evitar que surjan nuevos obstáculos. Como la mayor parte de los avances en la creación de condiciones de competencia equitativas se ha logrado en el mercado de bienes, las lecciones aprendidas en este ámbito pueden ofrecer perspectivas valiosas sobre la mejor manera de proceder para abordar la cuestión de las barreras que todavía existen en el ámbito de los servicios.

4.4. El nuevo planteamiento, el paquete mercancías 2008 y la normalización

4.4.1. El nuevo planteamiento en materia de armonización y normalización ⁽²²⁾ y su estudio en curso constituye uno de los éxitos más tangibles en lo que se refiere a la eliminación de barreras a la competitividad en el mercado interior.

⁽²¹⁾ DO C 221 de 8.9.2005, p. 11.

⁽²²⁾ Lanzado en 1985, el nuevo planteamiento en materia de armonización y de normalización representa un hito en la legislación de la UE sobre el mercado interior. Se adoptó como respuesta al complejo entorno legislativo que resultó de un grupo de normas detalladas establecidas para crear y completar el mercado interior de mercancías.

4.4.2. En las circunstancias actuales, es de suma importancia mantener el método del nuevo planteamiento y evitar que se esfumen los resultados logrados con acciones proteccionistas.

4.4.3. Vale la pena también examinar la aplicación y el uso del principio de reconocimiento mutuo. A este respecto deberá analizarse, en particular, en qué medida puede garantizarse un desarrollo sostenible en los ámbitos económico, social y medioambiental. Además, es esencial observar el impacto real del «paquete mercancías» 2008, que pretende garantizar que el reconocimiento mutuo sea efectivo.

4.4.4. Otro campo es la normalización, basada normalmente en medidas voluntarias y no en legislación. La evidente contribución de la normalización a la integración económica europea llama la atención hacia cuestiones todavía pendientes que menoscaban los esfuerzos en el mercado interior y la posición competitiva de la UE a escala global.

4.4.5. En otros casos, es la ausencia de normas en un ámbito dado lo que origina barreras (jurídicas), por ejemplo, en la contratación pública, donde la falta de consenso entre los agentes industriales tiene un impacto negativo en la competencia en la UE. Esto es evidente, por ejemplo, cuando las empresas inician una «batalla de normas» para establecer o defender una posición monopolística respecto al mercado, en detrimento de la competencia y de las opciones de los consumidores. En esos casos, debería preverse la posibilidad de intervenir a nivel de la UE para facilitar un acuerdo entre las partes implicadas.

4.4.6. Por lo tanto, el CESE subraya la necesidad de aumentar los esfuerzos de normalización en ciertos ámbitos como la contratación pública, las TI y los servicios de comunicación. Sin embargo, para evitar distorsiones en el proceso, es crucial la participación de las principales partes interesadas al establecer una norma. A este respecto, las iniciativas en curso como el trabajo de NORMAPME sobre normalización y las PYME deberían fomentarse en mayor medida.

4.5. *La reducción de las cargas administrativas no justificadas*

4.5.1. Una política emblemática de la Comisión Europea es el programa de acción 2007 sobre la medición de las cargas administrativas para simplificar el entorno reglamentario de las empresas.

4.5.1.1. Sobre la base del Modelo de Costes Estándar, inicialmente adoptado en los Países Bajos, la UE está concluyendo actualmente la medición de las cargas que genera la legislación de la UE ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Este enfoque -considerado a menudo como una lucha contra el «papeleo»- aspira a identificar y medir todas las cargas administrativas de las empresas generadas por la legislación de la UE, para encontrar opciones que permitan reducir el 25 % de estas cargas.

4.5.1.2. El nombramiento del grupo Stoiber -un grupo de alto nivel integrado por quince expertos- para presentar propuestas concretas de reducción es un paso adicional hacia la materialización de esta iniciativa.

4.5.2. El programa para la reducción de las cargas administrativas está ganando cada vez más terreno a nivel nacional y la mayor parte de los Estados miembros se han comprometido ya a medir y reducir las cargas administrativas a nivel nacional.

4.5.2.1. En esta situación, y para llevar a buen término este proceso, es absolutamente crucial coordinar las estrategias nacionales de medición y reducción a través de Europa y entre la UE y los distintos niveles nacionales.

4.6. *Reconocimiento de cualificaciones profesionales*

4.6.1. Para que el mercado interior funcione eficazmente, además de la libre circulación de bienes y servicios, hay que lograr la libre circulación de profesionales. En consonancia con la decisión adoptada en el Consejo de Investigación en lo que se refiere a la movilidad de los investigadores, es necesario hacer esta medida extensiva a otros profesionales.

4.6.2. El reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la UE es una cuestión compleja que va más allá del contexto de las barreras jurídicas; es preciso abordarla porque en varios aspectos está directamente ligada al problema de las barreras (ocultas) en el mercado interior.

4.6.3. Recientemente, se ha dado un gran paso en este ámbito con el establecimiento del marco europeo de cualificaciones, la llamada quinta libertad consistente en la movilidad de los investigadores. El CESE acoge favorablemente este significativo paso adelante.

4.7. *Otras iniciativas*

4.7.1. Debido a la larga duración y al coste de los procedimientos judiciales tradicionales, los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos aportan una valiosa contribución para solucionar los conflictos que surgen en las actividades transfronterizas.

4.7.1.1. Sin embargo, se sabe poco de la situación real en lo que se refiere al acceso y uso de estos instrumentos por parte de empresas y ciudadanos. Cabe lamentar que las recomendaciones no vinculantes de la Comisión en este ámbito se apliquen sólo en un número limitado de Estados miembros.

4.7.1.2. Valdría la pena ahondar en este asunto y ver cómo puede apoyarse y promoverse en la práctica como medio adicional para reducir las barreras y otros problemas existentes.

4.7.2. Cuando funciona eficazmente, la red SOLVIT es objeto de elogios justificados por su capacidad para resolver con rapidez y prevenir la aparición de problemas adicionales. Cada Estado miembro debería garantizar que los recursos y el personal asignados a los Centros nacionales satisfagan adecuadamente las necesidades existentes ⁽²⁴⁾ y que las partes interesadas tengan conocimiento de la existencia y de las funciones de la red.

4.7.3. El papel de la red *Enterprise Europe* (que reemplaza ahora a la anterior red *Euro Info Centres* - EIC) es también clave para apoyar a las empresas, en especial a las PYME, y mejorar el entorno en el que operan. De hecho, la red *Enterprise Europe* suele representar el rostro de Europa para los operadores a nivel local.

4.7.3.1. Algunos estudios realizados previamente ⁽²⁵⁾ han mostrado que, si bien la red anterior de EIC proporciona, en general

servicios de calidad, los mecanismos para la transmisión de la información entre los centros y la Comisión Europea no siempre funcionan bien. Este aspecto debería valorarse de nuevo para proceder a una intervención adecuada donde persista el problema.

4.7.4. Las denuncias de barreras jurídicas pueden también dirigirse directamente a la Comisión Europea. Este canal adicional de comunicación debería darse a conocer adecuadamente.

4.7.5. El estado actual de las iniciativas de autorregulación y corregulación tiene también un impacto en el entorno empresarial y puede contribuir a la eliminación de las barreras existentes. Sería deseable ahondar en los conocimientos sobre autorregulación y corregulación para la difusión de las mejores prácticas ⁽²⁶⁾.

Bruselas, 14 de mayo de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ DO C 77 de 31.3.2009, p. 15.

⁽²⁵⁾ Renda A., Schrefler L. y Von Dewall F. (2006), Evaluación posterior de la iniciativa MAP 2001-2005 y sugerencias para el PIC 2007-2013, CEPS Studies.

⁽²⁶⁾ El CESE ha creado una base de datos dedicada a las iniciativas europeas de autorregulación y corregulación, desarrollada en estrecha colaboración con la Secretaría General de la Comisión Europea (<http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>).

ANEXO

**Al Dictamen
del Comité Económico y Social Europeo**

El siguiente texto del Dictamen de la Sección, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazado en el transcurso de los debates a favor de una enmienda aprobada por la Asamblea:

Punto 3.1

«El mercado único es un concepto dinámico. Su contenido y la creación de condiciones de competencia equitativas para los medios económicos en Europa quedan definidos a través de los apropiados objetivos políticos de la UE y garantizados por la legislación europea. Los objetivos y las normas también se ajustan a su debido tiempo cuando las circunstancias cambian.»

Exposición de motivos

Véase el Dictamen del Comité SOC/315.

Resultado de la votación

Enmienda aprobada por 125 votos a favor, 76 en contra y 9 abstenciones.
