

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Acciones clave con vistas a un Acta del Mercado Único II» (dictamen exploratorio)**

(2012/C 299/30)

Ponente general: **Ivan VOLEŠ**

El 27 de junio de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

*Acciones clave con vistas a un Acta del Mercado Único II*

(Dictamen exploratorio).

El 28 de junio de 2012, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 482<sup>o</sup> pleno de los días 11 y 12 de julio de 2012 (sesión del 12 de julio de 2012), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Ivan Voleš y aprobó por 176 votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Introducción

1.1 A finales de 2011, la Comisión presentó propuestas para diez de las doce prioridades resultantes del Acta del Mercado Único y en la primera mitad de 2012 presentó las otras dos. Asimismo, ya ha completado o presentado propuestas para 28 de las 50 medidas anunciadas en el Acta del Mercado Único.

1.2 Las propuestas específicas relativas a la gobernanza en el mercado único se centran en la necesidad de informar tanto a ciudadanos como a empresas sobre las oportunidades que ofrece el mercado único, sobre la mejora de la aplicación de las normas del mercado único por parte de los Estados miembros y sobre la garantía de su correcta aplicación. A pesar de que ciudadanos y empresas consideran que se trata de uno de los principales puntos flacos, es un ámbito en el que apenas se ha avanzado.

1.3 Centrarse en las doce prioridades ha permitido que la Comisión avanzara más rápidamente de lo que habría sido posible de otro modo. Se ha solicitado al Parlamento Europeo y al Consejo que aprueben las propuestas legislativas antes de finales de 2013 para que se puedan aplicar en 2014. Para los Estados miembros, la rápida, plena y correcta transposición y aplicación de la legislación aprobada supondrá una tarea importante.

1.4 En octubre de 2012, la Comisión celebrará en toda Europa el vigésimo aniversario del mercado único con una semana dedicada a ese tema durante la que se organizarán actos en los veintisiete Estados miembros. El segundo Foro del mercado único mantendrá el impulso político creado por el Acta del Mercado Único, revisará el progreso de su aplicación y considerará futuras prioridades para reforzar el crecimiento y fortalecer la confianza.

1.5 En una carta con fecha de 27 de junio, el vicepresidente de la Comisión, Maroš Šefčovič, solicitó al CESE que

contribuyera al actual debate, pues sus miembros representan la diversidad de medios sociales y económicos, lo que proporcionaría un valor añadido de consenso al trabajo en curso.

## 2. Observaciones generales y recomendaciones

2.1 Las propuestas para un Acta del Mercado Único II no deben ignorar la difícil situación en la UE, derivada de la incapacidad de varios Estados miembros de poner orden en sus déficits públicos, del imperante estancamiento de su PIB y del aumento del desempleo. Por tanto, las propuestas deberían incluir no solo medidas a corto plazo con efectos inmediatos sobre el crecimiento y el empleo, sino también medidas a medio y largo plazo que garanticen un desarrollo sostenible y aporten ventajas a todos los ciudadanos de la UE también para el futuro.

2.2 Una Estrategia Europa 2020 revisada y actualizada debería ser el modelo a seguir para el desarrollo del mercado único como el logro más valioso de la integración europea y un instrumento para alcanzar los objetivos de la estrategia

2.3 La preparación de una nueva serie de propuestas para reforzar el mercado único debería tener en cuenta la opinión de todas las partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales.

2.4 Las medidas para liberar el potencial del mercado único para empresas, consumidores, ciudadanos y otras partes interesadas se deberían tomar principalmente en el ámbito de los servicios, el acceso a la financiación, la eliminación de las cargas administrativas para las PYME, el comercio electrónico, el mercado único digital y la movilidad. Estas deberían ir acompañadas de acciones orientadas, por un lado, a reforzar la protección y la confianza de los consumidores y, por otro, a tener debidamente en cuenta los aspectos sociales del mercado único respaldando la economía social y respetando la necesidad de la cohesión social así como los derechos e intereses de los ciudadanos.

2.5 En sus anteriores dictámenes sobre el Acta del Mercado Único <sup>(1)</sup> y sobre las doce prioridades <sup>(2)</sup>, el CESE señaló algunas cuestiones que sigue considerando cruciales:

- informar a ciudadanos y empresas sobre las ventajas del mercado único es crucial; asimismo, los intermediarios, tales como los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y la educación, entre otros, son los responsables de contribuir a que los europeos entiendan qué está en juego;
- la Comisión Europea debería sensibilizar a los ciudadanos sobre cuestiones del mercado único a través de numerosas redes, agencias y otros instrumentos de los que disponga <sup>(3)</sup>.

2.6 Este año el Comité elaborará un dictamen de iniciativa sobre las medidas que se echan en falta en el Acta del Mercado Único. Entre otras, cabe incluir: los cánones sobre los derechos de propiedad intelectual (cubiertos por el Acta del Mercado Único II), la revisión de la Directiva sobre los derechos de propiedad intelectual, la neutralidad de la red, la protección de datos, la protección de los inversores, un protocolo de progreso social, el Estatuto de la Sociedad Privada Europea, la contratación pública electrónica, las agencias europeas de calificación crediticia, la igualdad de género, las microempresas y las empresas familiares, las medidas de apoyo a la creación de nuevas empresas y la ampliación de las existentes, las tarjetas de crédito y de débito, los pagos electrónicos, el crédito al consumo y el sobreendeudamiento, las transferencias interbancarias, los jóvenes, las medidas para la plena aplicación del euro y del funcionamiento de la zona única de pagos en euros (SEPA).

2.7 El Comité espera participar en cualquier proceso de consulta relativo a las medidas legislativas y no legislativas del programa evolutivo de la Comisión que formarán parte del Acta del Mercado Único II y desarrollará recomendaciones detalladas cuando las acciones individuales de la Comisión se conviertan en propuestas adecuadas.

### 3. Prioridades y acciones clave

#### 3.1 Servicios

3.1.1 Es necesario que todos los ciudadanos tengan a su disposición una cuenta de pago básica y esto es algo que hay que hacer con celeridad. El Comité solicita medidas regulatorias sobre este asunto, sobre la transparencia de las comisiones y sobre cómo cambiar fácilmente de cuenta.

3.1.2 La entrega de paquetes, especialmente en el comercio electrónico <sup>(4)</sup>, y los procedimientos transfronterizos de insolvencia son otras áreas que hay que considerar como prioridades.

<sup>(1)</sup> DO C 132 de 3.5.2011, p. 47.

<sup>(2)</sup> DO C 24 de 28.1.2012, p. 99.

<sup>(3)</sup> SOLVIT, la Red «Enterprise Europe», la Red de centros europeos de los consumidores, Eurocentros, etc.

<sup>(4)</sup> Tal y como se ejemplificaba en uno de los videoclips del concurso «Tell us your story» (Cuéntanos tu historia) organizado por DG MARKT. La audiencia pública del Observatorio del Mercado Único celebrada el 1 de junio de 2012 en Tallin trató el seguimiento de las cuestiones que los ciudadanos plantearon en estos vídeos.

3.1.3 El CESE también propone que se incluyan medidas para consolidar el funcionamiento de la SEPA.

3.1.4 El Comité reitera que apoya ampliar la legislación sobre los servicios teniendo en cuenta, al mismo tiempo, su carácter específico y las necesidades del mercado y de la sociedad.

#### 3.2 Mercado único digital

3.2.1 El Comité considera que la realización del mercado único digital será un motor fundamental para reactivar el mercado interior. En su anterior dictamen, el Comité afirmó que el comercio electrónico es una de las víctimas de la fragmentación del mercado único, que obstaculiza la plena explotación del potencial que entraña el comercio transfronterizo y en línea, tanto para proveedores como consumidores. Para resolver estos problemas, hay que llevar a cabo acciones que complementen las medidas que la Comisión ya ha preparado, a saber, mayor protección de datos, internet abierto, neutralidad de la red, eliminación de obstáculos basados en la nacionalidad/residencia, firma electrónica, pago electrónico, inversiones en banda ancha, acceso universal, accesibilidad universal al *hardware* y al *software* y legislación para los servicios en línea junto con una política de los consumidores coherente.

3.2.2 El CESE considera que es esencial garantizar la cooperación administrativa entre los Estados miembros y abrir servicios de administración electrónica, que se podrían facilitar mediante un uso generalizado de IMI.

3.2.3 El CESE insiste en la necesidad de que se tengan particularmente en cuenta los beneficios de la generalización de la facturación electrónica, pero cree que debería seguir siendo opcional y que debería tener un trato equivalente a la facturación en papel, a la vez que se debería evitar cualquier carga adicional para las PYME.

#### 3.3 Redes

3.3.1 El CESE presta especial atención a las redes (de transporte, de energía y de comunicaciones) que desempeñan un papel importante en la conexión de Europa. En lo relativo al ferrocarril, el CESE respalda la idea de crear un espacio ferroviario único capaz de competir con otros modos de transporte. Propone analizar la creación de un fondo de compensación como el que existe para distintas empresas de red. Deberá darse prioridad absoluta a la aplicación generalizada del sistema europeo de señalización y de gestión del tráfico (Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo, ERTMS), junto con el Sistema Europeo de Control de Trenes (ETCS).

3.3.2 En relación con el **transporte aéreo**, la creación de un Cielo Único Europeo es fundamental para garantizar la competitividad del sector aeronáutico de la UE en el mercado mundial. Hay que abordar el desarrollo de SESAR: a) garantizar el despliegue sincronizado de mejoras en las infraestructuras aeroespaciales y terrestres; b) asegurar que el despliegue de SESAR

cuenta con los recursos financieros pertinentes en su debido momento; c) instaurar la buena gobernanza en el despliegue de SESAR. También debería estar abierto a las PYME.

3.3.3 El Comité solicita que se lleve a cabo una revisión del Reglamento (CE) n° 261/2004 <sup>(5)</sup> con celeridad, con el objetivo de modernizar los derechos de los pasajeros en relación con la sobreventa (*overbooking*), los retrasos y los paquetes de vacaciones.

3.3.4 La **política portuaria** europea deberá abordar las siguientes cuestiones:

- a) garantizar el desarrollo sostenible de los puertos y de las capacidades portuarias;
- b) crear un marco claro y transparente para la financiación de las inversiones en los puertos;
- c) clarificar los procedimientos relativos al acceso al mercado de los servicios portuarios;
- d) solucionar los atascos operativos que menoscaban la eficiencia portuaria;
- e) crear condiciones y situaciones de trabajo buenas y seguras, al tiempo que se fomentan unas relaciones laborales constructivas en los puertos;
- f) promover la competitividad global y la percepción positiva de los puertos.

3.3.5 Una política portuaria europea no implica necesariamente nueva actividad legislativa. La *soft law* puede ser una valiosa alternativa a la legislación, por una parte, y a los enfoques «caso por caso» por la otra.

3.3.6 Sobre las **redes de energía**, el Comité aprueba las recientes iniciativas de la Comisión Europea tendentes a proseguir las interconexiones y realizar el mercado interior de la energía.

3.3.7 El CESE apoya el principio de crear una Comunidad Europea de la Energía (CEE) y aprueba las etapas intermedias necesarias, en particular las redes energéticas europeas regionales, el fondo para el desarrollo de las energías renovables y la creación de un grupo de compra de gas.

3.3.8 El Comité opina que es hora de que se lleve a cabo una evaluación crítica de la liberalización del mercado de la energía, ya que los resultados para los ciudadanos y las empresas no han traído consigo la reducción de precios prevista.

#### 3.4 El acceso a la financiación

3.4.1 Debido a la crisis financiera, en muchos Estados miembros el acceso al crédito puede resultar difícil para las empresas, especialmente las PYME, con las consiguientes repercusiones

negativas para sus actividades. Para que el sector privado, especialmente las PYME y las empresas sociales, puedan generar crecimiento y empleo es esencial que tengan acceso al crédito. No obstante, los bancos son cada vez más reticentes a conceder préstamos a empresas, en particular a las empresas innovadoras e incipientes que presentan a la vez mayor riesgo y mayor potencial de crecimiento.

3.4.2 Por ello, el CESE insta a la Comisión a ayudar a las PYME a acceder directamente al mercado de obligaciones, y a desarrollar plataformas de bonos orientadas a las PYME y a explorar maneras de mejorar la financiación de entresuelo y analizar nuevos productos de entresuelo como, por ejemplo, la garantía para préstamos de entresuelo. Además, la Comisión debería facilitar orientaciones a todas las partes interesadas sobre la combinación y multiplicación de las distintas formas de instrumentos financieros de orígenes distintos.

3.4.3 El CESE recomienda tener en cuenta, en las negociaciones con los Estados miembros sobre los futuros Fondos Estructurales, la necesidad de crear instrumentos financieros que garanticen préstamos concedidos a las PYME.

#### 3.5 Fiscalidad

3.5.1 El Comité pide que se emprendan actuaciones para afrontar las divergencias en materia de normas fiscales y las complicaciones administrativas, las cuales figuran entre los mayores obstáculos que impiden la expansión de las PYME en el mercado único.

3.5.2 Incluso sin armonización fiscal, se pueden eliminar muchos obstáculos en este ámbito, entre otros, la doble imposición, que es un grave impedimento para las actividades transfronterizas con repercusiones económicas negativas en materia de inversión y empleo. El complicado sistema en vigor para recuperar el IVA relativo al comercio y a los servicios transfronterizos puede generar evasión y fraude fiscal, los cuales se deben combatir más eficazmente. Disponer de una declaración del IVA normalizada para toda la UE contribuiría a la simplificación administrativa.

3.5.3 El Comité considera que la imposición fiscal en los Estados miembros no debería desembocar en la creación de paraísos fiscales, que tienen consecuencias negativas para la economía y los presupuestos públicos.

3.5.4 Es preciso prestar atención al sistema del IVA en lo que respecta a los servicios financieros e, indudablemente, si se fuese a introducir un nuevo impuesto sobre el sector financiero basado en los flujos de tesorería, o en elementos similares, la Comisión debería evaluar las ventajas de diseñarlo dentro del marco del IVA.

3.5.5 El CESE solicita, asimismo, la introducción de normas generales para que solo se abone el IVA cuando el cliente haya pagado la factura. Este sistema denominado de contabilidad de caja, que ya aplican algunos Estados miembros a las empresas pequeñas, evita que se impute el IVA a compras con independencia de que el cliente haya pagado o no el precio. Dada la recesión económica actual, ello podría evitar casos de insolvencia, especialmente, de PYME.

<sup>(5)</sup> Reglamento (CE) n° 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n° 295/91.

### 3.6 Entorno empresarial

3.6.1 El CESE insiste en la necesidad de prestar especial atención a cuestiones que no se contemplan suficientemente en la legislación de la UE ni en programas de apoyo como, por ejemplo, el dedicado a los trabajadores autónomos.

3.6.2 El CESE subraya la necesidad de reducir aún más la carga administrativa innecesaria y espera que la Comisión proponga los objetivos a partir de 2012, cuando la carga administrativa se haya reducido en un 25 %. El Comité señala que una reducción de la carga innecesaria siempre es deseable, ya sea para las empresas, para los consumidores o para las autoridades públicas, pero es necesario efectuar una evaluación cuidadosa para asegurar que el propósito original de la legislación no se vea comprometido.

### 3.7 Espíritu empresarial social

3.7.1 La iniciativa en favor de las empresas sociales se revisará en 2014. En estrecha colaboración con el grupo de expertos sobre emprendimiento social, la Comisión evaluará los resultados obtenidos y determinará lo que queda pendiente por hacer. El CESE recomienda que se tengan debidamente en cuenta las indicaciones que el Comité ha formulado en dictámenes aprobados recientemente sobre las empresas sociales<sup>(6)</sup>.

3.7.2 El Comité insiste en la necesidad de ahondar en el conocimiento del papel y la difusión de las empresas sociales para valorizar su impacto real en la comunidad. Ello requerirá desarrollar una metodología para evaluar dicho impacto. Dicha evaluación será necesaria, asimismo, para ejecutar el Fondo Europeo de Emprendimiento Social.

3.7.3 El Comité considera necesario evaluar la propuesta sobre la Fundación Europea y demás formas societarias europeas a la luz de la consulta sobre la revisión del Derecho de sociedades europeo.

### 3.8 Consumidores

3.8.1 El Comité está a la espera de que se presente una propuesta legislativa sobre el mecanismo de recurso colectivo en un futuro próximo. Tal propuesta debe conducir a un mecanismo de recurso colectivo que funcione tanto a nivel nacional como transfronterizo y sea accesible a todos los consumidores en el mercado único. Estos mecanismos deben estar a disposición de todos aquellos cuyos derechos hayan sido infringidos en el mercado único. No solo los consumidores cuyos derechos sean conculcados por los proveedores de bienes y servicios, por cláusulas contractuales abusivas o prácticas comerciales desleales, también los trabajadores cuyos derechos sean violados y los ciudadanos en general que sufran discriminación deberían tener acceso a los sistemas de recurso colectivo. También puede que las PYME tengan necesidad de una protección similar contra las prácticas comerciales no equitativas.

Los futuros trabajos preparatorios deberían tener en cuenta la opinión de todas las partes interesadas.

<sup>(6)</sup> Véanse los dictámenes DO C 24, de 28.1.2012, p. 1, DO C 229, de 31.7.2012, p. 44 y DO C 229, de 31.7.2012, p. 55.

3.8.2 El CESE solicita que se emprendan medidas regulatorias destinadas a lograr un mercado único integrado para los pagos con tarjeta, por internet o mediante teléfono móvil.

3.8.3 En cuanto a las normas sobre seguridad de los productos, el Comité pide que se apliquen dos principios básicos:

- el **enfoque «ciclo de vida»**, lo cual significa aplicar los requisitos sobre seguridad de los productos a todos los usuarios y trabajadores concernidos. La referencia al ciclo de vida abarca todas las fases de duración del producto, desde el aprovisionamiento en materias primas hasta su eliminación;
- el **fomento del planteamiento «de principio a fin»**, que hará de la sostenibilidad del producto un aspecto clave de su producción.

### 3.9 Movilidad de los ciudadanos

3.9.1 El Comité reitera la necesidad de lograr una mayor movilidad para los ciudadanos mediante la modernización del sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales. La promoción de la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores puede ayudar a mejorar el funcionamiento de los mercados laborales europeos y la prestación de servicios transfronterizos. El debate sobre el reconocimiento no siempre resulta pertinente a nivel de los veintisiete Estados miembros. Se debe hacer mayor hincapié en las necesidades reales (en situaciones transfronterizas y entre países vecinos), basándose en un estudio de los patrones de movilidad. La UE debería estimular la cooperación regional en este ámbito y fomentar la formación profesional transfronteriza conjunta.

3.9.2 En cuanto a la portabilidad de los derechos de pensión, el Libro Blanco<sup>(7)</sup> se centra demasiado en mejorar las pensiones individuales denominadas del tercer pilar. Los regímenes correspondientes a los pilares primero y segundo han de mejorarse para garantizar ventajas estructurales a las personas que circulan dentro de Europa.

3.9.3 El CESE manifiesta asimismo su preocupación por la reciente decisión del Consejo de renacionalizar el Acuerdo de Schengen, permitiendo el establecimiento de nuevos obstáculos a la libre circulación de los ciudadanos dentro de la Unión e introduciendo controles fronterizos allí donde habían sido suprimidos. Ello está en flagrante contradicción con los principios fundamentales del Tratado y crea mayores dificultades para realizar el mercado interior.

### 3.10 Cohesión social

3.10.1 El Comité considera necesario aclarar la cuestión de las normas de aplicación y de la referencia al artículo 3, apartado 3, del Tratado de Lisboa, que establece que el mercado interior no es un objetivo en sí, sino un instrumento para alcanzar el progreso social y una sociedad sostenible para los ciudadanos europeos.

<sup>(7)</sup> Libro Blanco – Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles, COM(2012) 55 final.

### 3.11 Contratación pública

3.11.1 La contratación pública ha de realizarse ateniéndose a normas que no se refieran únicamente al mejor precio; otros criterios, como las ventajas sociales o el impacto sobre la sostenibilidad, se han de tener cuenta en igualdad de condiciones.

3.11.2 Convendría examinar hasta qué punto los mercados de contratación pública en la UE podrían permanecer abiertos a largo plazo si los terceros países responden con una desigualdad de condiciones. En este contexto, es necesario que los convenios de la OIT ratificados y los derechos humanos sean respetados por todas las partes, tanto los Estados miembros como los terceros países. La UE debería promover activamente esta política a nivel global.

3.11.3 La contratación pública electrónica permitiría progresar más hacia la aceleración de los procedimientos administrativos.

### 3.12 Derechos de propiedad intelectual

3.12.1 Para los consumidores, el actual marco jurídico de los derechos de propiedad intelectual es confuso, aún peor en un nivel paneuropeo. Es preciso clarificar el marco jurídico, y las sanciones legales y su aplicación deben ser proporcionadas: los consumidores individuales que puedan infringir derechos de propiedad intelectual sin darse cuenta o en pequeña escala para su consumo personal deberían ser tratados de manera diferente a quienes lleven a cabo actividades delictivas comerciales o a gran escala.

3.12.2 Se necesita un enfoque más paneuropeo para la concesión de licencias y las tasas.

Bruselas, 12 de julio de 2012.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---