

Dictamen del Comité de las Regiones — Mejorar la gobernanza del mercado único

(2013/C 62/08)

El COMITÉ DE LAS REGIONES

- En virtud del principio de subsidiaridad, el mercado único debe estar regido por la legislación de la UE solamente en la medida de lo necesario. No tener en cuenta este principio puede dar lugar a problemas en la fase de aplicación, momento en el cual ya no existe margen de maniobra en el nivel nacional, poniendo así en peligro el desarrollo económico nacional.
- Al preparar la legislación, es importante tener en cuenta el papel decisivo que desempeñan los entes locales y regionales. En concreto, el principio de «pensar primero a pequeña escala» nos recuerda la importancia de la actividad en el nivel local y las condiciones que se crean en ese nivel para la vida económica. Aunque el marco normativo se establece a nivel europeo, los factores decisivos para nuestra prosperidad y actividad económica tienen su origen en el nivel local. Es importante tener esto en cuenta cuando se desarrolla la legislación del mercado único, porque es la única manera de conciliar el concepto de «local» con una economía paneuropea.
- Los entes locales y regionales aplican una gran proporción de la legislación del mercado único. Para evitar que se planteen problemas cuando estas normas se llevan a la práctica, es importante que el CDR y los entes locales y regionales desempeñen un papel en el desarrollo de la legislación de la UE.
- A la hora de definir los sectores clave se debe otorgar prioridad a aquellos que brinden buenas posibilidades para innovar y crear puestos de trabajo de calidad. Seleccionar sectores clave es positivo para los entes locales. El buen funcionamiento del mercado digital único y de los servicios en su conjunto constituyen ámbitos de la máxima importancia y prioridad.

Ponente

Markku MARKKULA (FI/PPE) Concejal de Espoo

Documento de referenciaComunicación de la Comisión – *Mejorar la gobernanza del mercado único*
COM(2012) 259 final**Dictamen del CDR – Mejorar la gobernanza del mercado único****I. INTRODUCCIÓN GENERAL**

1. El mercado interior es una fuerza motriz fundamental del crecimiento económico europeo. La libre circulación de mercancías, servicios, capitales y trabajadores viene impulsando desde hace dos décadas el bienestar y la economía de Europa. Estas libertades, y el desarrollo administrativo relacionado con ellas, contribuirán a acelerar nuevamente la reactivación tras la crisis económica y a sentar las condiciones para hacer realidad de manera cohesivo una economía de mercado social en el territorio de la Unión Europea. Además, la política de cohesión desempeña un papel complementario para materializar el mercado único en todos los territorios de la Unión Europea, impulsando en particular la competitividad de las PYME y la ecologización de la economía, y haciendo hincapié en los conocimientos y la innovación, especialmente en aquellas regiones que sufren desventajas de carácter estructural.

2. El Comité de las Regiones advierte de que, al mismo tiempo, los Estados miembros deberán tener la posibilidad de elegir ellos mismos los instrumentos que se precisan para estimular su economía, teniendo en cuenta las necesidades e intereses concretos de su economía nacional.

LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

3. La Comunicación expone el plan de la Comisión para desarrollar el mercado único y cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

4. De acuerdo con la Comunicación, el déficit medio de transposición era del 1,2 % en febrero de este año y el plazo de transposición de la legislación sobre el mercado único se alarga cada vez más. Asimismo, las normas no funcionan necesariamente bien en la práctica, incluso cuando se han transpuesto al nivel nacional.

5. La Comunicación de la Comisión pide un compromiso renovado para conseguir que el mercado interior genere un verdadero crecimiento. La propuesta está integrada por dos componentes distintos:

- a. líneas de actuación a fin de progresar rápidamente en sectores clave que encierran el mayor potencial de crecimiento, y
- b. medidas concretas para seguir mejorando la manera de elaborar, transponer, aplicar y hacer cumplir las normas del mercado único.

OPINIONES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

6. La preocupación de la Comisión por el desarrollo del mercado único está justificada. Sin embargo, aunque la Comunicación plantea medidas de carácter general, es solamente en

ámbitos específicos o en determinados Estados miembros donde la aplicación de las normas puede resultar especialmente problemática.

7. Con las medidas anunciadas en su Comunicación, la Comisión pretende mejorar las actividades del mercado interior. La Comisión propone acciones dirigidas a dos objetivos fundamentales. Por un lado, el mercado interior ha de progresar rápidamente en aquellos ámbitos con mayor potencial de crecimiento y, por el otro, debe imprimir mayor eficacia al «ciclo de gobernanza» del mercado interior. La Comisión tiene previsto hacer uso del semestre europeo para el seguimiento de los avances. En opinión del CDR, el modo de proceder adecuado es este.

8. La Comunicación se centra sobre todo en mejorar la aplicación a nivel nacional y reforzar el compromiso de los Estados miembros.

9. En parte, la lentitud en la aplicación puede explicarse por la debilidad del compromiso político de los Estados miembros a la hora de aplicar cada una de las normas. La única solución para este problema es garantizar que exista una voluntad y un compromiso a nivel político. Ya en la preparación de los trabajos legislativos preparatorios sobre el mercado único deben tenerse en cuenta las diferencias existentes entre las culturas legislativas y administrativas.

10. El Comité de las Regiones está de acuerdo con la Comisión en que el exceso de legislación («goldplating») es un problema grave que crea nuevas cargas innecesarias a las empresas y a los ciudadanos.

11. Las propuestas de la Comisión son en algunos aspectos *ex post*, y la Comunicación no dedica la suficiente atención a las razones de la lentitud en el ritmo de aplicación.

II. CENTRARSE EN LOS SECTORES DE MAYOR POTENCIAL DE CRECIMIENTO**LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

12. De acuerdo con la Comunicación, los ámbitos con mayor potencial de crecimiento son el sector de los servicios (comercio mayorista y minorista, servicios a las empresas y construcción), los servicios financieros, el transporte, la economía digital y el sector energético.

13. Para garantizar que las normas de la UE sobre el mercado único se aplican de manera eficaz, se propone que los Estados miembros asuman un compromiso más firme para aplicarlas y para cooperar con la Comisión en la fase de aplicación.

— Los Estados miembros deberán asumir el compromiso de «tolerancia cero» en lo que atañe a la transposición de las directivas, es decir, de cumplir un objetivo de déficit de transposición y déficit de conformidad igual a 0 %.

— Los Estados miembros deberán transmitir informalmente a la Comisión aspectos específicos de los proyectos de medidas de transposición a fin de que la asistencia de la Comisión sea lo más eficaz posible durante el periodo de transposición.

14. Las prioridades de la Comisión se centran en la transposición de normas de la UE y su aplicación efectiva. La Comisión prepararía un informe anual sobre la integración del mercado único para hacer un seguimiento de cómo funciona en la práctica y determinar las nuevas medidas que deben tomarse en el nivel de la UE y en el nacional. La Comisión tomaría medidas para contribuir a garantizar una aplicación oportuna, correcta y eficaz de las normas de la UE en sectores clave.

OPINIONES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

15. La Comunicación de la Comisión tiene como objetivo principal imprimir mayor eficacia a las actividades del mercado interior. Determinar los sectores clave es lo correcto. Para desarrollar el mercado único europeo es esencial determinar qué medidas serían las más eficaces.

16. En la actual situación económica, considerar los servicios financieros como uno de los ámbitos con mayor potencial de crecimiento es importante pero, al mismo tiempo, problemático.

17. A la hora de definir los sectores clave se debe otorgar prioridad a aquellos que brinden buenas posibilidades para innovar y crear puestos de trabajo de calidad. Seleccionar sectores clave es positivo para los entes locales. El buen funcionamiento del mercado digital único y de los servicios en su conjunto constituyen ámbitos de la máxima importancia y prioridad.

18. A los Estados miembros les queda todavía mucho por hacer para posibilitar las actividades del mercado digital. Los entes locales pueden influir en este sentido a través, por ejemplo, de la contratación pública. La ejecución de las licitaciones públicas por vía electrónica y el uso generalizado de la facturación electrónica impulsarían notablemente el desarrollo del mercado digital. En la ejecución del comercio electrónico, el sector público afronta algo más que obstáculos y desafíos relacionados con sus funcionalidades técnicas. El éxito de la puesta en práctica a nivel local y regional del mercado digital, y de las licitaciones públicas por vía electrónica que forman parte de él, pasa por conseguir apoyo de las más altas instancias, la adaptación de la organización y la formación de los trabajadores.

19. La ejecución de las licitaciones públicas por vía electrónica exige numerosas medidas a nivel nacional y local. A escala

europea, sin embargo, hay que hacer posible la transición a un entorno digital. Además, y también a nivel europeo, se deben divulgar las buenas prácticas de manera más eficaz que hasta la fecha.

20. La responsabilidad para preparar la legislación nacional corresponde a las autoridades nacionales, que deben aplicar la legislación de la UE correctamente y de manera apropiada desde el punto de vista nacional.

21. El Comité de las Regiones celebra que la Directiva sobre morosidad haya sido incluida en la lista de actos legislativos clave cuya ejecución será supervisada estrechamente. La morosidad de las autoridades públicas es un problema importante para las pequeñas y medianas empresas que es necesario abordar urgentemente.

22. Las propuestas para seguir de cerca la aplicación en los Estados miembros se acogen favorablemente. La publicación de un informe anual permitirá a los Estados miembros comparar su propia situación con la de los demás. Sobre la base del informe anual y de un análisis, la Comisión determinará cuáles son los principales retos políticos y las medidas que han de tomarse a lo largo del año siguiente a nivel de la UE y nacional. El informe anual presentará recomendaciones específicas para cada país y se basarán en un análisis más profundo de los resultados en cada Estado miembro en el contexto del proceso del semestre europeo.

III. ELABORACIÓN, TRANSPOSICIÓN, APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DEL MERCADO ÚNICO

LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

23. La Comunicación de la Comisión subraya que, a la hora de preparar la legislación sobre el mercado único, la UE debe asegurarse de que:

- las normas sean claras, fáciles de entender e inequívocas;
- las cargas administrativas para empresas, ciudadanos y administraciones no sean innecesariamente onerosas;
- los procedimientos administrativos pertinentes (autorizaciones, etc.) puedan realizarse por medios electrónicos, y
- la información esté disponible y las empresas y los ciudadanos tengan acceso a vías de reclamación judicial eficaces.

24. Para garantizar que se cumplen estos principios es preciso que las partes interesadas sean consultadas antes de la redacción de la normativa propuesta.

25. La Comisión señala que, cuando proceda, propondrá reglamentos en lugar de directivas; en particular cuando no sea necesario un margen discrecional a la hora de aplicar las normas de la UE propuestas.

OPINIONES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

26. El Comité coincide plenamente con los objetivos cualitativos de la legislación. La claridad y la inteligibilidad de la legislación son objetivos importantes en el nivel de la UE y para los legisladores nacionales

27. Considera que el Sistema de Información del Mercado Interior es una herramienta esencial y que los entes regionales y locales necesitan tener pleno acceso al sistema, pero también que el personal de los entes locales y regionales debe disponer de los medios de formación necesarios para poder utilizar el sistema de manera eficaz.

28. En virtud del principio de subsidiaridad, el mercado único debe estar regido por la legislación de la UE solamente en la medida de lo necesario. No tener en cuenta este principio puede dar lugar a problemas en la fase de aplicación, momento en el cual ya no existe margen de maniobra en el nivel nacional, poniendo así en peligro el desarrollo económico nacional.

29. Pone de relieve la utilidad de los centros Solvit para los ciudadanos y las pequeñas empresas, especialmente en las regiones fronterizas, y pide a la Comisión que promueva su trabajo aún más y en todos los Estados miembros dotándolos del personal y los recursos adecuados.

30. Señala que el proceso europeo de escasa cuantía aún no es lo suficientemente conocido por los tribunales competentes y se emplea raras veces; un problema concreto de los ciudadanos que hacen uso de este procedimiento es la posterior ejecución de una sentencia dictada en otro Estado miembro.

31. La deficiente calidad, en ocasiones, de la legislación está socavando la verdadera legitimidad de la UE ante los ciudadanos y las empresas. Por ejemplo, la legislación sobre contratos públicos ha restringido en la práctica el margen de los Estados miembros y de los entes locales para decidir cómo organizar sus propias actividades. Las normas sobre mercado único y el temor a infringirlas están abocando la organización de servicios a una dirección que no siempre es la adecuada desde el punto de vista operativo.

LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

32. La Comisión señala que debe hacerse un uso más inteligente de las herramientas informáticas para informar a las empresas y los ciudadanos. La Comisión reitera que los Estados miembros deberán intensificar los esfuerzos dirigidos a proporcionar información fácilmente comprensible sobre el funcionamiento de las actividades del mercado único.

33. Debe existir la posibilidad de realizar procedimientos administrativos electrónicamente, especialmente cuando las acciones se llevan a cabo en otro Estado miembro. La cooperación entre las autoridades debe facilitarse mediante el Sistema de Información del Mercado Interior.

34. Para resolver los problemas que afrontan las empresas y los ciudadanos, la Comunicación propone la existencia a escala nacional de un servicio único, de fácil acceso y que actúe en primera instancia.

35. Los Estados miembros deben comprometerse a garantizar que la resolución por la vía judicial sea rápida y efectiva.

36. Según la Comunicación, debería existir una sola instancia responsable de supervisar y verificar el funcionamiento del mercado único a escala nacional. La Comisión recomienda que se instauren «Centros del Mercado Único» en los Estados miembros y se propone establecer una red europea de Centros del Mercado Único.

OPINIONES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

37. Huelga decir que estamos a favor de que se determine cuáles son las mejores prácticas y de que se diseminen. Este proceso debe formar parte en todo momento de las actividades normales de desarrollo de la Comisión.

38. El desarrollo de la cooperación entre autoridades dentro de los parámetros que propone la Comisión también se valora positivamente. Por ejemplo, la creación de Centros del Mercado Único puede justificarse basándose en que facilitaría el intercambio de información entre las autoridades de los Estados miembros y la Comisión. Las tareas de los Centros del Mercado Único deben ser compatibles con otros aspectos de la administración de los Estados miembros.

39. Al preparar la legislación, es importante tener en cuenta el papel decisivo que desempeñan los entes locales y regionales. En concreto, el principio de «pensar primero a pequeña escala» nos recuerda la importancia de la actividad en el nivel local y las condiciones que se crean en ese nivel para la vida económica. Aunque el marco normativo se establece a nivel europeo, los factores decisivos para nuestra prosperidad y actividad económica tienen su origen en el nivel local. Es importante tener esto en cuenta cuando se desarrolla la legislación del mercado único, porque es la única manera de conciliar el concepto de «local» con una economía paneuropea.

40. Los entes locales y regionales aplican una gran proporción de la legislación del mercado único. Para evitar que se planteen problemas cuando esta normas se llevan a la práctica, es importante que el CDR y los entes locales y regionales desempeñen un papel en el desarrollo de la legislación de la UE.

41. Las innovaciones surgen a nivel local. Los entes locales y regionales pueden desempeñar un papel crucial a la hora de apoyar y orientar las innovaciones. Para desarrollar el mercado interior europeo se debería crear un modelo en el que las partes interesadas, tanto a escala local como europea, asumieran funciones que les fueran propias y naturales. Así, por ejemplo, la Comisión podría fomentar un procedimiento que, en un marco de cooperación entre las distintas direcciones generales, otorgara prioridad al desarrollo de aquellos ámbitos que presenten mayor potencial de crecimiento y en los que las mejores prácticas se ensayen a nivel local.

42. No obstante, no es posible divulgar siquiera los mejores procedimientos si no existe una red europea. La Comisión se halla en una posición inmejorable para crear este tipo de redes. En los ámbitos y regiones que presenten un mayor potencial de innovación se debería emprender proyectos pioneros en los que, con financiación de la UE, la investigación prestara un energético apoyo tanto a la actividad innovadora como a la instrucción y el aprendizaje. Gracias a la ayuda de la Comisión, todos los agentes del ámbito local deberían poder incorporar los modelos de actividad desarrollados según estos patrones.

IV. MEDIDAS ADICIONALES NECESARIAS

43. La Comisión Europea ha concluido su Comunicación «Acta del Mercado Único II» (COM(2012) 573 final), según la cual, la participación conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo de la UE, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y numerosas partes interesadas propició un amplio consenso en torno a la visión política del futuro desarrollo del mercado único y permitió concentrar la atención política. El CDR coincide con la Comisión en la urgencia de las medidas adicionales como consecuencia de los desafíos que plantea la crisis económica.

44. Según la Comunicación, los vectores que acelerarán el nuevo crecimiento son los siguientes:

1. Desarrollar redes plenamente integradas en el mercado único.
2. Promover la movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas.
3. Apoyar la economía digital en Europa.
4. Reforzar el emprendimiento social, la cohesión y la confianza de los consumidores.

45. Las redes son la columna vertebral a la hora de reformar la economía. Un objetivo principal es lograr un mercado único en el que los ciudadanos y las empresas se beneficien de un mercado único del transporte y de la energía. El sector digital es indudablemente un vector fundamental tanto de productividad como de creatividad. El emprendimiento social se traduce en

medidas vigorosas para activar a la ciudadanía y al tercer sector, así como en un rápido aumento de todo tipo de actividades asociativas. El CDR espera acciones concretas que permitan cumplir con celeridad las expectativas que han generado estos objetivos.

46. Además de los puntos mencionados más arriba, hay una serie de temas y de cuestiones relacionadas con el funcionamiento del mercado único que deben debatirse a nivel político. Habida cuenta de las experiencias de la crisis financiera, es imperativo resolver estas cuestiones. Aunque muchas de ellas han sido ya señaladas en la Estrategia Europa 2020 y sus iniciativas emblemáticas, es preciso seguir buscando soluciones. Las medidas que es necesario tomar se han debatido ya en una serie de dictámenes del CDR y, a este respecto, el CDR desea destacar especialmente las siguientes.

47. El CDR propone (CDR 330/2010) que «se establezca la práctica de los pactos territoriales, cuyo enfoque flexible de ámbito regional permitirá a los entes locales y regionales concentrar sus actividades y fondos en la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y de sus iniciativas emblemáticas. Hay que destacar, en particular, aquellos objetivos que permitan fomentar en cada región las innovaciones sociales y que aseguren la mayor repercusión social posible». Especial importancia revisten las medidas para sectores clave especificados en la Comunicación de la Comisión, tales como aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la informática en la modernización de los procesos y estructuras de los servicios.

48. El CDR recomienda a la Comisión (CDR 330/2010) que «en el marco del Acta del Mercado Único, aplique todos los logros del Tratado de Lisboa que pueden llevar a recuperar la confianza de los ciudadanos de la Unión en el mercado único, en particular el artículo 3 del Tratado UE –que fija nuevos objetivos sociales para la Unión en términos de lucha contra la exclusión social y la discriminación, de fomento de la justicia y de la protección social, de la igualdad entre mujeres y hombres, de la solidaridad entre las generaciones y de la protección de los derechos del niño». También aquí la cuestión radica en cómo crear nuevas innovaciones en la sociedad para que Europa desarrolle proyectos pioneros con nuevas actividades creativas en unos pocos ámbitos y cooperación regional que proporcionen soluciones críticas de uso universal.

Bruselas, 31 de enero de 2013.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO