

02|2009

INFORME LOS RETOS DEL MERCADO INTERIOR EUROPEO



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

NÚMERO 02|2009

COLECCIÓN INFORMES

INFORME 02|2009

LOS RETOS DEL MERCADO INTERIOR EUROPEO

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 569-2009

Colección Informes
Número 02/2009
Primera edición, octubre 2009

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 71.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la Sesión ordinaria del Pleno del día 22 de julio de 2009.

Edita y distribuye
Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid, España
T 91 429 00 18
F 91 429 42 57
publicaciones @ces.es
www.ces.es
ISBN 978-84-8188-310-7
D.L. M-38.729-2009

Imprime
Lerko Print, S. A.

Sesión ordinaria del Pleno de 22 de julio de 2009

INFORME 02|2009

LOS RETOS DEL MERCADO INTERIOR EUROPEO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. EL MERCADO INTERIOR: PRINCIPIOS Y SITUACIÓN ACTUAL	10
1. PILARES DEL MERCADO INTERIOR	16
1.1. La libre circulación de personas	16
1.2. La libre circulación de mercancías	26
1.3. La libre circulación de servicios	29
1.4. La libre circulación de capitales	31
1.5. Avanzar hacia la quinta libertad	35
2. MARCO LEGISLATIVO	36
CAPÍTULO II. OBJETIVO: INTEGRAR EL MERCADO EUROPEO	42
1. GRADO DE CUMPLIMIENTO Y CUESTIONES PENDIENTES	43
1.1. Indicadores del mercado interior	43
1.2. Barreras al funcionamiento del mercado interior	49
2. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN E IMPULSO DEL MERCADO INTERIOR	56
3. EL PAPEL DE LOS CONSUMIDORES EN EL MERCADO ÚNICO	59
CAPÍTULO III. EL MERCADO INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS FRONTERAS EXTERIORES	66
1. EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS EUROPEAS RELATIVAS AL COMERCIO EXTERIOR EN EL MARCO INTERNACIONAL	67
2. SUPERVISIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES	71
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	75
ANEXO 1. NORMAS MÁS RELEVANTES DEL MERCADO INTERIOR	86

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes logros de la Unión Europea ha sido la consolidación del mercado único como pilar de la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. La construcción del Mercado Común ya se erigió como el principal objetivo del Tratado de Roma, habiendo avanzado desde entonces sustancialmente hasta conseguir un nivel adecuado de integración que permite hoy día hablar de la existencia de un mercado único en numerosos ámbitos. Gracias a él, trabajadores, empresas y consumidores de la Unión Europea se han visto favorecidos por la mayor competitividad, posibilidades de crecimiento y empleo, disponibilidad de elección, garantías de seguridad o facilidad de movimientos. Gracias al mercado interior, se han creado empleos y se ha generado riqueza ofreciendo una gama más amplia de bienes y servicios de calidad a los ciudadanos, permitiendo una asignación eficaz de los recursos y ofreciendo mayores oportunidades comerciales a las empresas.

A pesar de los logros obtenidos, el mercado único europeo tiene todavía un enorme potencial para convertirse en un mercado abierto, integrado y competitivo que estimule el crecimiento económico y beneficie directamente a trabajadores, empresarios y consumidores. De hecho, el objetivo de alcanzar un mercado único es un proceso dinámico que requiere adaptarse a los retos a los que hoy día se enfrenta la economía europea, en un contexto de globalización y claramente condicionada por factores como el envejecimiento de la población, el cambio climático o el desarrollo de la sociedad del conocimiento.

Son estos retos los que deben guiar el desarrollo futuro del mercado interior y para ello es necesario avanzar en su finalización efectiva, reduciendo o eliminando las barreras que todavía persisten, avanzando en la adaptación de las legislaciones nacionales a las normas comunitarias y garantizando una aplicación correcta y efectiva de la misma. Todo ello requiere además avanzar en el desarrollo del mercado interior en algunas cuestiones pendientes y garantizar los beneficios que el mercado interior supone para trabajadores, empresas y consumidores.

Ello implica valorar los instrumentos disponibles para la aplicación de la legislación y cualesquiera otros que puedan contribuir a un mejor funcionamiento, establecer mecanismos de detección de incumplimientos y resolución de conflictos, dar mayor participación a los ciudadanos y empresas, y mejorar la información y la comunicación de lo que significa el mercado interior y las ventajas que puede reportar.

En este sentido, se concibe la reflexión sobre una nueva Estrategia para el mercado interior, que puso en marcha la Comisión Europea a finales de 2007, y que persigue situar a Europa en una posición desde la que pueda responder y adaptarse mejor a los desafíos de la globalización.

Esta nueva concepción del mercado interior para los próximos años se debe extender a los cuatro pilares que lo definen: la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, y en los cuales el avance no ha seguido el mismo ritmo. De hecho, en cada uno de ellos se siguen planteando problemas específicos.

A pesar del mayor avance alcanzado en la libre circulación de capitales, que era un requisito previo para la integración monetaria, recientemente y como consecuencia de la crisis financiera se han puesto en duda las garantías de supervisión en estos movimientos, lo que ha llevado a reclamar una coordinación de la supervisión a escala europea, endureciendo las reglas prudenciales, aumentando la transparencia y la información y mejorando la comunicación entre las autoridades de supervisión y los bancos centrales.

En el ámbito de las mercancías, aunque se ha avanzado de forma importante en la armonización de las reglamentaciones técnicas de los 27 Estados miembros, prevalecen algunos problemas, que requieren mayores esfuerzos para garantizar en todos los Estados miembros aspectos como el control de la calidad, los efectos para la salud, la seguridad de la composición y el funcionamiento de los productos. Esto supone un importante reto para las autoridades y los organismos competentes de supervisar la seguridad, la salubridad y la trazabilidad de los productos.

Esta supervisión se hace aún más necesaria en el ámbito de las fronteras exteriores. A pesar de los importantes logros obtenidos hasta ahora, el mercado único europeo está teniendo que hacer frente a la ampliación de la Unión Europea, la globalización de la producción, la revolución tecnológica y un creciente proteccionismo comercial en el ámbito internacional tal y como reflejan las dificultades para concluir la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio. Todo ello conlleva la necesidad de una gestión aduanera eficaz por parte de todos los Estados miembros en las fronteras exteriores de la Unión Europea para elevar el grado de seguridad del mercado interior ante la posible competencia desleal de los productos importados de terceros países.

Por lo que se refiere a los servicios, y una vez aprobada la Directiva de Servicios, que se espera facilite los movimientos de servicios intracomunitarios, hay todavía algunos mercados que aparecen fragmentados y que requieren de un mayor impulso para lograr un verdadero mercado único. Es el caso de las telecomunicaciones, el sector eléctrico, los servicios financieros, los transportes o la contratación pública.

Por último, el escaso avance en el ámbito de la libre circulación de personas ha puesto de relieve la necesidad de lograr un mayor equilibrio entre los “logros” del mercado interior y la Europa social. De hecho se puede afirmar que existe cierta colisión entre la

regulación adoptada en el marco del mercado interior y el avance en la adopción de normas laborales y sociales.

Los retos, por tanto, a los que se enfrenta el mercado interior son numerosos, no sólo en cuanto al avance en cada uno de los pilares y la adopción y aplicación de la normativa comunitaria existente, sino que al ser un proceso dinámico condicionado por circunstancias cambiantes requiere de una acción decidida para reafirmar el valor y la importancia del mercado interior como instrumento para lograr una Europa más fuerte y competitiva.

Ello es aún más necesario dada la coyuntura actual de crisis y la necesidad de buscar y ofrecer una respuesta coordinada por parte de las instituciones comunitarias. El mercado único puede ser la solución a la disparidad de decisiones adoptadas por los Estados miembros, evitando actitudes proteccionistas que puedan distorsionar el principio de competencia, que es la razón de ser del mercado interior.

Por todo ello, se ha considerado oportuno que el CES reflexione y se manifieste sobre estos temas dado que afectan a los intereses de los trabajadores, empresas y consumidores y usuarios así como a la competitividad, el crecimiento y el empleo de la economía española.

CAPÍTULO I

EL MERCADO INTERIOR: PRINCIPIOS Y SITUACIÓN ACTUAL

Uno de los grandes logros de la Unión Europea ha sido la consolidación del mercado único, o mercado interior, como pilar de la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. El mercado interior es actualmente un espacio compartido entre 27 Estados miembros y 492 millones de habitantes que ha aportado numerosos beneficios para trabajadores, empresas y consumidores en términos de competitividad, crecimiento, empleo, elección, seguridad o movilidad.

Pero el mercado interior no es todavía una realidad en todos los ámbitos, sino un “trabajo en marcha”¹. En efecto, a pesar de los logros obtenidos, el mercado único europeo tiene todavía un enorme potencial para convertirse en un mercado abierto, integrado, innovador y competitivo que estimulará el crecimiento económico y beneficiará directamente a trabajadores, empresarios y consumidores, situando a Europa en una posición desde la que pueda responder y adaptarse mejor a los desafíos de la globalización. No es suficiente, por tanto, completar el mercado único, sino que es necesario que la Unión Europea afronte el desafío de la globalización y fomente los principios del mercado abierto en un contexto en el que no cabe el proteccionismo y en el que la competencia es genuina². Son estos retos los que deben guiar el desarrollo del mercado interior en los próximos años, siendo para ello necesario avanzar en su finalización efectiva, reduciendo o eliminando las barreras que todavía persisten y garantizando una aplicación efectiva de la legislación.

En este mismo sentido, se han pronunciado de forma conjunta los interlocutores sociales, señalando que es esencial poder contar con un mercado interior completo y plenamente funcional que fomente el crecimiento económico, la creación de empleo y la innovación³. Para ello, se establecía que debían desaparecer, prioritariamente, las barreras internas que encuentran las pymes a fin de que éstas puedan beneficiarse plenamente del mercado único europeo. Velar por el respeto a la igualdad de condiciones en el mercado interior, incluyendo los aspectos sociales y el acceso a los servicios públicos, exige el respeto a los principios y a la legislación, lo cual es necesario para el buen

NOTAS

1. La Comisión Europea se ha referido al avance del mercado interior con esta acepción.
2. Dictamen CESE INT/381, de 12 de marzo de 2008, El futuro del mercado único. Hacia la globalización.
3. CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, *Los grandes desafíos de los mercados de trabajo europeos: un análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos*, octubre 2007.

funcionamiento del mercado interior y juega un papel central en la percepción y el apoyo de los ciudadanos a la integración europea.

Consciente de este desafío, la Comisión Europea inició en 2006 diversos trabajos tendentes a valorar los logros del mercado interior hasta entonces y las barreras que han limitado su avance, y determinar cuáles serían los principales retos a los que debería enfrentarse en el futuro próximo. La premisa fundamental partía de considerar el mercado único como algo dinámico, en constante evolución y que debía adaptarse a nuevas realidades. Por ello, nunca llegaría a concluirse o completarse totalmente, ya que conforme van evolucionando el mercado y la sociedad aparecen nuevos retos a los que hay que dar respuesta⁴. A ello se unía, además, el hecho de que a pesar de disponer de un marco regulador sólido, era necesario modernizarlo, y prestar mayor atención también a su cumplimiento por parte de los Estados miembros.

Entre los nuevos retos a los que se enfrentaba el mercado interior se situaba la globalización, que a pesar de las oportunidades que implicaba, suponía también un aumento de la competencia sobre las empresas europeas, llegando incluso a dificultar la separación clara entre mercado interno y externo. Por otro lado, también había que considerar los cambios estructurales a los que se estaban enfrentando las economías europeas: la economía del conocimiento, un peso creciente del sector servicios, la dependencia energética, el cambio climático y el envejecimiento de la población. Todo ello, en un contexto de ampliación creciente de la Unión Europea que en tan sólo cuatro años había pasado de 15 a 27 Estados miembros.

Los resultados de estos trabajos, incluida una consulta pública sobre el futuro del mercado interior y seminarios especializados al respecto, dieron lugar a una comunicación de la Comisión a finales de 2007 titulada “Un mercado único para la Europa del siglo XXI”⁵, que en la práctica recogía los principios, objetivos y mecanismos que configurarían la nueva estrategia del mercado interior en los próximos años sustentada en los cuatro pilares fundamentales que constituyen el mismo: mercancías, servicios, capitales y personas. En ella se señalaba que el mercado único debía perseguir cuatro objetivos principales:

- Dar más resultados a ciudadanos, consumidores y pymes, ofreciendo respuestas a sus expectativas y preocupaciones. Para lograr este objetivo se señalaban algunas medidas concretas: abordar un planteamiento global de la política de consumidores que garantizase sus derechos y las vías de recurso o reclamación ante la vulneración de los mismos; el acceso efectivo a unos servicios financieros al por menor de calidad; la garantía en la seguridad alimentaria; la racionalización y consolidación del

4. Comisión Europea, *Un mercado único para los ciudadanos*, COM (2007) 60 final, 21 de febrero de 2007.

5. Comisión Europea, *Un mercado único para la Europa del siglo XXI*, COM (2007) 724 final, 20 de noviembre de 2007.

mercado de productos farmacéuticos para mejorar la seguridad de los pacientes, el desarrollo de iniciativas específicas de apoyo a las pymes; y la mejora del entorno fiscal.

- Aprovechar más la globalización, dado que probablemente el mercado único sea el marco adecuado para obtener mayores beneficios de la misma y avanzar hacia una Europa global⁶. Para ello hay que ampliar el espacio competitivo para las empresas europeas más allá de los límites geográficos del mercado interior haciéndola más atractiva a inversores y empresas de todo el mundo, pero también ampliar el espacio regulador del mercado único a través de la cooperación sobre normas y valores entre Europa y el resto de países, de forma que la normativa europea se pueda beneficiar de buenas prácticas exteriores, y las normas europeas puedan ser referencia para los estándares mundiales. Todo ello, asegurando que los beneficios de la apertura, en forma de mejores normas, precios más bajos y mayores opciones de elección, lleguen a todos los ciudadanos europeos.
- Abrir nuevas fronteras de conocimiento e innovación, que estimularán la integración en una economía basada en el conocimiento y las nuevas tecnologías. La libre circulación del conocimiento y la innovación se podría considerar de forma implícita como la quinta libertad del mercado único, dado que éste puede ser la plataforma adecuada para estimular la innovación en Europa, fomentando la difusión de las nuevas tecnologías, favoreciendo la implantación de redes de comunicación virtuales y reales, y facilitando el intercambio de conocimiento a través de la movilidad de trabajadores, investigadores y estudiantes de forma que, en definitiva, no existan fronteras para las personas, los productos y los servicios innovadores.
- Abarcar una fuerte dimensión social y ambiental. La política del mercado único debe tener como prioridad en el desarrollo de sus cuatro libertades la dimensión social de Europa. Ello significa no perder de vista las implicaciones sociales y ambientales de la apertura de los mercados, yendo más allá de la regulación y la legislación, para prestar atención a la aplicación y ejecución y adoptar las medidas oportunas para asegurar que todos los ciudadanos y empresas pueden aprovechar las oportunidades que brinde el mercado interior. Es necesario hacer avanzar la Europa social y para ello se debe avanzar en una nueva visión de la misma en paralelo a la reforma del mercado interior.

El desarrollo del modelo social europeo debe, en este sentido, cobrar nuevo impulso para dotar a la Unión Europea de un mayor equilibrio en su construcción. Así, los avances en el desarrollo del mercado interior deben llevar aparejada una

El necesario equilibrio con el modelo social europeo

6. Comisión Europea, *Una Europa global: compitiendo en el mundo*, COM (2006) 567 final, 4 de octubre de 2006.

profundización en la mejora de la dimensión social, dando solidez y dotando de mayores garantías de éxito al proyecto europeo en su conjunto. En este marco tiene especial relevancia el llamado *acervo social comunitario*, es decir, el conjunto de directivas y reglamentos europeos sobre política social que han venido regulando la libre circulación de trabajadores, la salud y seguridad en el trabajo, la igualdad de trato, el derecho del trabajo y la salud pública⁷.

Tal como se recogía en las conclusiones del Consejo de Barcelona de marzo de 2002⁸, el modelo social europeo está fundado sobre una economía competitiva, un elevado nivel de protección social, la educación y el diálogo social, representando el equilibrio entre la prosperidad económica y la justicia social. Hasta entonces, el concepto de modelo social europeo había servido básicamente para la comparación con otros países y regiones del mundo, haciendo referencia a los elementos comunes a los Estados miembros de la Unión, en lo tocante al acervo social comunitario, incluidos normas y valores presentes en los documentos oficiales, al diálogo social y a los mecanismos de participación, entre otros.

En efecto, a pesar de la diversidad de sistemas en los países integrantes de la Unión Europea, existen elementos comunes, de los que la protección social forma parte, y unas características propiamente europeas que conforman lo que puede llamarse un modelo social europeo. Las características generales de dicho modelo vienen dadas por unas políticas económicas y sociales nacionales basadas en valores comunes como la solidaridad y la cohesión, la igualdad de oportunidades y la lucha contra cualquier forma de discriminación, que dan contenido a la opción europea por la economía social de mercado. Descendiendo a un plano más detallado, pueden destacarse otros rasgos del modelo, como los mecanismos de información, consulta y participación de los trabajadores, la tradición de diálogo social, negociación colectiva y concertación, en definitiva, la importante función asignada a los agentes sociales. En este sentido, desde 1985 el diálogo social europeo, que abarca tanto el ámbito intersectorial como sectorial, y los interlocutores sociales europeos tienen reconocido un importante cometido en el proceso legislativo a través de la consulta, la negociación y la implementación de los acuerdos y de la legislación.

El modelo así conformado constituye una importante seña de identidad europea, aunque en la actualidad, parece atravesar una etapa de crisis. Así, su capacidad de respuesta a los desafíos actuales y futuros fue ya sometida a revisión en 2005⁹ por la Comisión Europea, que entre otras cuestiones, encontró a las políticas actuales incapaces

7. Los contenidos de la política social europea se concretan en un conjunto de derechos recogidos en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que hacen referencia a la no discriminación (arts. 12 y 13), la libre circulación de los trabajadores y la seguridad social de los migrantes (arts. 40 y 42), al empleo (art. 129), a la política social (art. 137), al diálogo social (arts. 138 y 139), a la igualdad de oportunidades y de trato (art. 141), al fondo social europeo (art. 148), a la cohesión económica y social (art. 159) a la formación profesional (art. 150).
8. Consejo Europeo de Barcelona 15 y 16 de marzo de 2002, Conclusiones de la presidencia.
9. Comisión Europea, *Los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del mes de octubre*, COM (2005) 525 final, 20 de octubre de 2005.

de garantizar la justicia social para todos, como lo demuestra la persistencia del desempleo, la pobreza y la exclusión social. A este respecto, en los últimos diez años, y a pesar de haberse alcanzado acuerdos relevantes en el marco del diálogo social, éstos no se han materializado en aprobación de Directivas comunitarias, salvo la reciente revisión de la directiva sobre comités de empresa europeos, y aquéllas directivas que con contenido económico tienen influencia en el ámbito social.

Las condiciones sociales y económicas se han transformado de manera importante desde los primeros años de andadura de la Unión Europea, y más intensamente desde la entrada en vigor del Mercado Único. Así a los cambios demográficos y al coste del estado de bienestar, sobre los que se ha discutido ampliamente en los últimos años, se suman las consecuencias cada vez más importantes de fenómenos como la globalización, la difícil competencia con las economías emergentes, como China o India, con escasos costes laborales y gasto en protección social, la diversidad cultural, y la cuestión medioambiental, que suponen nuevos retos para el estado de bienestar y para el propio modelo social europeo. En este contexto, es importante dotar de un mayor protagonismo a la dimensión social de la política europea, fortaleciendo el modelo social desde la consideración de las nuevas circunstancias.

Con ello, se dotaría al mercado interior del necesario complemento de la comunidad de valores y derechos sociales europeos.

Esta nueva concepción del mercado interior para los próximos años se debe extender a los cuatro pilares que lo definen: la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Desde la puesta en marcha del mercado único, no todos ellos han avanzado al mismo ritmo, habiéndose concentrado los esfuerzos mayoritariamente en la libre circulación de mercancías y capitales, y recientemente en los servicios. En cuanto a la libre circulación de personas sí se constata que el desarrollo de ésta ha sido más lento, provocando un desequilibrio entre el avance del mercado interior y el avance de la Europa social. De hecho se puede afirmar que ha existido cierta colisión entre la regulación adoptada en el marco del mercado interior y las normas laborales y sociales.

En cualquier caso, el desarrollo y funcionamiento del mercado interior implica seguir avanzando en los cuatro pilares y, al mismo tiempo, adaptarse y modernizarse para afrontar y dar respuesta a los desafíos que se plantean, como el envejecimiento de la población, el cambio climático o la sociedad del conocimiento. Sin embargo, estos desafíos que se enmarcan también en el contexto de la globalización no son los únicos a los que el mercado interior puede dar respuesta, sino que también, dada la coyuntura más reciente, es necesario reafirmar la importancia del mercado interior en el contexto de la crisis económica ya que puede contribuir a ofrecer soluciones para la salida de ésta.

En efecto, la crisis financiera internacional iniciada en el otoño de 2007 se ha convertido ya en una profunda y generalizada crisis económica mundial que afecta, con mayor o menor intensidad, a la economía real de todas las áreas geográficas. Ante este escenario de crisis global, todos los países están adoptando medidas para intentar

revertir o suavizar la grave situación. La pretensión general declarada es que estas respuestas se deben consensuar en el ámbito internacional para no incurrir en una cadena de respuestas defensivas unilaterales, un proteccionismo que distorsionaría la competencia y que finalmente agravaría la situación.

Sin embargo, la realidad muestra que, ante las negativas perspectivas económicas, la mayoría de los países están implantando barreras comerciales y, sobre todo, ayudando a sectores concretos, lo que supone una competencia desleal incompatible con las reglas del mercado interior y el régimen de ayudas de Estado.

El proteccionismo tiene evidentes efectos negativos, como un incremento de los precios para los consumidores y usuarios por un aumento de los aranceles, mayores impuestos para los contribuyentes si se subvencionan las exportaciones o la producción nacional, o una peor asignación de recursos si se especializan los productores internos en productos en los que son menos competitivos. El proteccionismo puede adquirir diversas formas, con barreras reales, como la implantación de cuotas, subidas de aranceles y subvenciones a la exportación y la producción y devaluaciones competitivas, o con barreras de índole cualitativa, que son más difíciles de detectar y de medir, como, entre otras, el incremento del número o de la dificultad de los trámites aduaneros, la discriminación del capital extranjero, la implantación de nuevas normas sanitarias o técnicas, o el incremento de las cláusulas de salvaguardia.

El intento de dar una respuesta conjunta y consensuada para superar la crisis y alcanzar una recuperación económica perdurable se está llevando a cabo en el marco de las reuniones mantenidas por los líderes de los países del Grupo de los veinte (G 20). En la última de ellas, de comienzos de abril de 2009, se confirmó la voluntad de evitar medidas proteccionistas, y de abstenerse de imponer nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios, y de aplicar medidas de promoción de las exportaciones incompatibles con las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Pero quizás lo más importante sea la declaración de que, admitiendo que la mayoría de los países han adoptado medidas proteccionistas excepcionales, éstas serán revocadas sin demora.

En efecto, la coyuntura actual supone un reto adicional para el mercado interior, pero al mismo tiempo, el mercado interior puede ser una buena respuesta para la salida de la crisis. En momentos de incertidumbre, el mercado interior puede proporcionar, mediante reglas armonizadas, mecanismos que favorezcan la toma de decisiones coordinadas por parte de todos los Estados miembros.

1. Pilares del mercado interior

1.1. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

La libre circulación de personas dentro de la Unión Europea constituye una de las libertades fundamentales del mercado interior, al contribuir al desarrollo de la

identidad europea y fomentar la integración. Tras la adhesión en diciembre de 2007 de nueve de los nuevos Estados miembros (República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) al espacio Schengen¹⁰, son ya 400 millones los europeos que pueden viajar libremente por una zona que comprende 24 países.

La Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, regula las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión Europea y de los miembros de sus familias; el derecho de residencia permanente, y la restricción de derechos por razones de orden público, seguridad y salud pública.

Incluye, por tanto, el derecho fundamental de los ciudadanos a desplazarse libremente en el Espacio Económico Europeo por motivos laborales, esto es, la libertad de circulación de trabajadores¹¹; derecho que se complementa con la coordinación en materia de seguridad social, con el fin de salvaguardar los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes y sus familiares.

El objetivo de la Estrategia de Lisboa de convertir Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de conseguir un crecimiento económico sostenible, con mayor cohesión social y con más y mejores empleos, llevó a modificar el planteamiento central de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), desde la reducción del paro, al cumplimiento de las condiciones necesarias para la consecución del pleno empleo. Posteriormente, con la renovación de la Estrategia de Lisboa en 2005¹², hacia un nuevo enfoque centrado en el crecimiento y el empleo, la EEE se convertiría en una de las prioridades básicas de la política comunitaria, jugando un papel muy importante la movilidad de trabajadores.

Por tanto, dentro de la EEE, la movilidad de la población activa, tanto entre puestos de trabajo (movilidad del empleo), como entre diferentes países (movilidad geográfica), se perfila como requisito fundamental para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa, en la medida en que contribuye a que la economía europea se adapte con mayor facilidad a los cambios que se producen continuamente en un economía mundial cada vez más competitiva.

10. El Convenio de Schengen, firmado en 1990, es el acto de aplicación del Acuerdo de 1985, en el que se contempla la supresión de controles en las fronteras interiores de los Estados signatarios, se establecen normas comunes sobre los controles en las fronteras exteriores y se introducen medidas de apoyo para la supresión de controles en las fronteras interiores.
11. La libre circulación de trabajadores está recogida en el artículo 39 del Tratado CE y desarrollada en el Reglamento 1612/68 sobre la libre circulación de trabajadores y la Directiva 2004/38/CE sobre el derecho de residencia.
12. *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*, COM (2005) 24 final, 2 de febrero de 2005.

Un elemento favorecedor de la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión Europea son los Servicios Europeos de Empleo, constituidos en una red de cooperación (European Employment Services - EURES), coordinada por la Comisión Europea y entre cuyos socios se encuentran los servicios públicos de empleo, sindicatos y organizaciones empresariales. Su finalidad es facilitar la movilidad dentro del mercado de trabajo europeo mediante la prestación de servicios a los trabajadores y los empleadores que deseen aprovechar el derecho a la libre circulación de trabajadores. Para ello su principal objetivo es informar, orientar y asesorar a los trabajadores candidatos, tanto sobre las oportunidades de empleo, como sobre las condiciones de vida y de trabajo en el Espacio Económico Europeo; ayudar a los empresarios a contratar trabajadores de otros países, y asesorar y orientar a trabajadores y empresarios de regiones transfronterizas¹³.

De acuerdo con la información ofrecida por EURES¹⁴, entre los principales temas planteados por los usuarios del sistema, destaca la búsqueda de empleo, en cerca de la mitad de los casos, seguida de la contratación y de información general sobre EURES, mientras que en el caso de las asociaciones transfronterizas, se centra fundamentalmente en la Seguridad Social y la fiscalidad y, en menor medida, en la búsqueda de empleo. Sin embargo, la efectividad de la red EURES es todavía moderada, en parte por la falta de compromiso de parte de los directivos locales y regionales de la red, que centran su actividad en objetivos de desempleo locales o regionales, dejando en un segundo plano los temas relativos a EURES.

Aunque cada vez es mayor el número de europeos que afirman estar dispuestos a ejercer la movilidad por motivos laborales¹⁵, únicamente en torno al 2 por 100 de aquellos en edad de trabajar lo hacen en otro Estado miembro. De esta manera, a pesar de su importancia, la libre circulación de trabajadores dentro de la UE-27 sigue siendo insuficiente, detectándose diferentes barreras a la movilidad, además de las restricciones que persisten a la libertad de movimiento de trabajadores pertenecientes a algunos de los nuevos países de las últimas ampliaciones de 2004 y 2007 por varios de los antiguos Estados miembros.

De acuerdo con el Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumanía, la primera fase de las disposiciones transitorias, que permiten a los Estados miembros restringir temporalmente el libre acceso de los trabajadores a sus mercados de trabajo, finalizó el 31 de diciembre de 2008. En esta fecha, cuatro países levantaron la restricción: España, Grecia, Hungría y Portugal, permaneciendo todavía en once de los actuales Estados

13. El papel de EURES en las regiones transfronterizas consiste en asesorar sobre derechos y obligaciones a trabajadores que viven en un país y trabajan en otro. Actualmente existen más de veinte asociaciones transfronterizas en EURES, repartidas geográficamente por toda la red y situadas en trece países.
14. Informe sobre las actividades de EURES en el periodo 2004-2005 presentado por la Comisión con arreglo al artículo 19, apartado 3, del Reglamento (CEE) núm. 1612/68. *Hacia un único mercado de trabajo europeo: la contribución de EURES*, COM (2007) 116 final, 16 de marzo de 2007.
15. Eurobarómetro 254, *Internal market – Opinions and experiences of citizens in EU-25*, 2006.

miembros¹⁶. Además, Alemania, Austria, Bélgica y Dinamarca mantienen todavía restricciones a la UE-8 (República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia), si bien éstas no podrá continuar después del 30 de abril de 2009, salvo en el caso de que existan graves perturbaciones del mercado de trabajo.

La Comisión se ha pronunciado a favor de levantar dichas restricciones, no sólo por motivos económicos, sino también porque contribuiría a reducir problemas tales como el trabajo no declarado y los falsos casos de empleo autónomo. De hecho, las últimas ampliaciones de la Unión Europea han incrementado las oportunidades de los trabajadores de encontrar empleo y, de acuerdo con un informe de la Comisión¹⁷, la movilidad de los trabajadores de los nuevos Estados miembros hacia los países de la antigua UE-15 ha tenido un impacto positivo en las economías de los países receptores, sin haberse producido, en términos generales, solapamientos con los empleos de los trabajadores locales ni reducción de sus salarios. Asimismo, el último Informe sobre el empleo en Europa¹⁸ señala que el aumento de la movilidad intracomunitaria a raíz de las ampliaciones ha sido uno de los determinantes más importantes del crecimiento económico y de los resultados en materia de empleo de los últimos años.

De acuerdo con dicho informe, entre 2003 y 2007, la proporción media de ciudadanos de los diez nuevos Estados miembros de la ampliación de 2004 en la antigua UE-15 aumentó entre un 0,2 por 100 y un 0,5 por 100 aproximadamente, mientras que la cuota de nacionales rumanos y búlgaros se incrementó desde el 0,1 por 100 al 0,4 por 100. Por su parte, el porcentaje de nacionales de los países de la UE-15 residentes en otro país de esa misma área creció desde el 1,5 por 100 al 1,7 por 100 y la de los ciudadanos de terceros países del 3,6 por 100 al 4,3 por 100.

Los factores más importantes que señalan los europeos como incentivos para ejercer la movilidad dentro de la Unión Europea, son la obtención de mayores ingresos familiares y mejores condiciones de trabajo. En el caso concreto de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros, tras estos factores, cobran especial relevancia cuestiones como las condiciones de la vivienda y los centros de salud, mientras que para los antiguos Estados miembros juega un papel importante el clima, descubrir nuevos entornos, aprender idiomas y conocer gente nueva.

Entre los ciudadanos europeos que no se muestran dispuestos a ejercer la movilidad (el 28 por 100 en la antigua UE-15 y el 21 por 100 en los nuevos Estados miembros), el principal motivo que argumentan es el temor a perder los vínculos sociales, y en especial, el contacto directo con la familia y los amigos, seguidos del desconocimiento de la lengua, las diferencias culturales y las condiciones de la vivienda (coste y disponibilidad).

16. Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, y Reino Unido.

17. Comisión Europea, *Informe sobre el impacto de la libre circulación de los trabajadores en el contexto de la ampliación de la UE*.

18. Comisión Europea, *Employment in Europe 2008*, octubre 2008.

Prevalen asimismo otros obstáculos a la movilidad de gran importancia, como son las barreras administrativas en el acceso al sistema de salud y la Seguridad Social, la transferibilidad de las pensiones, la obtención de residencia o de permisos de trabajo y el reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

En este sentido, el fomento de la movilidad dentro de la Unión Europea pasa por conjugar y mejorar una serie de medidas que afecten tanto a las políticas de empleo, como a las de educación y formación, así como a las políticas de vivienda e integración social.

Para ello, la Unión Europea cuenta con varios instrumentos, entre los que cabe destacar el Plan de acción europeo para la movilidad laboral (2007-2010)¹⁹, donde se señala que la movilidad de trabajadores es un instrumento clave para el mercado único, además de esencial para permitir que más personas encuentren un mejor puesto de trabajo, objetivo clave de la Estrategia de Lisboa.

Entre las medidas que contempla, se encuentra el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, que como se acaba de señalar, supone uno de los principales obstáculos a la movilidad laboral. Esta cuestión queda también recogida en el nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa (2008-2010)²⁰, así como en la Declaración de Bolonia.

En cuanto a la Estrategia de Lisboa, se señala la importancia de garantizar el reconocimiento en toda Europa de las cualificaciones adquiridas en los empleos, a lo cual se espera que contribuya el Marco Europeo de Cualificaciones; un instrumento de referencia para comparar los niveles de cualificación de los diferentes sistemas de cualificaciones, que se espera que se alinee con los sistemas nacionales de cualificaciones de los Estados miembros antes de 2010²¹.

Por su parte, en la Declaración de Bolonia se constata la necesidad de crear un espacio europeo de la enseñanza superior como medio para fomentar la movilidad y la empleabilidad de los ciudadanos europeos²². Y para ello, se considera fundamental que haya un correcto reconocimiento de las cualificaciones en la educación superior, de periodos de estudio y aprendizaje previo²³.

La movilidad de profesores, del personal de administración y servicios (PAS), de los estudiantes y titulados, constituye uno de los elementos centrales del Proceso de Bolonia, con consecuencias muy positivas para el empleo y para la integración intercultural y social de los ciudadanos europeos. En este sentido, los diferentes programas

19. Comisión Europea, *La movilidad, un instrumento para más y mejor empleo: el Plan de Acción Europeo de Movilidad Laboral (2007-2010)*, COM (2007) 773 final, 6 de diciembre de 2007.

20. Comisión Europea, *Informe Estratégico sobre la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: lanzamiento del nuevo ciclo (2008-2010)*, COM (2007) 803 final, 11 de diciembre de 2007.

21. Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008, relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente.

22. El Espacio Europeo de la Enseñanza Superior. Declaración conjunta de los ministros europeos de educación reunidos en Bolonia el 19 de junio de 1999.

23. *Hacia un Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado*. Comunicado de Londres, 18 de mayo de 2007.

comunitarios de formación y enseñanza están contribuyendo notablemente a la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea, así como a mejorar la cualificación del capital humano y a difundir los conocimientos, aumentando así la competitividad de los Estados miembros. Se trata, por tanto, de lo que se ha venido a denominar la *libre circulación del conocimiento*, o lo que es lo mismo, la quinta libertad del mercado interno, cuyo objetivo es el fomento de la actividad innovadora europea²⁴.

No obstante, en el comunicado de Londres del Proceso de Bolonia señala que a pesar de los avances producidos, siguen apreciándose obstáculos a la movilidad en este ámbito, tales como “cuestiones relacionadas con la inmigración, el reconocimiento de títulos y diplomas, los incentivos económicos insuficientes, o las disposiciones rígidas sobre jubilación”.

En el contexto del futuro desarrollo de una política europea común de inmigración, se está prestando atención a la movilidad de trabajadores extranjeros dentro de la Unión Europea. Así, en 2007 comenzaron las primeras experiencias piloto de las asociaciones de movilidad, esto es, acuerdos entre la Unión Europea, los Estados miembros y terceros países, diseñados para configurar y gestionar la movilidad de una manera más eficiente. Por otra parte, la movilidad para estancias de corta duración por motivos profesionales ha cobrado importancia como fuente de desarrollo económico en la Unión Europea, para lo cual en 2008 se aprobó un reglamento sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros²⁵. No obstante, el desarrollo de la movilidad requiere un acceso más flexible de los trabajadores migrantes al empleo, lo que supone, entre otras cuestiones, priorizar el establecimiento de mecanismos apropiados para el reconocimiento de cualificaciones profesionales²⁶.

La libre circulación de personas se encuentra incluida entre los derechos sociales fundamentales de los trabajadores²⁷ y contempla el derecho de todo ciudadano de un Estado miembro a vivir y trabajar en otro Estado de la Unión Europea. A su vez, constituye un elemento esencial de la ciudadanía europea, tal y como lo recoge la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha venido configurando el término trabajador a través de su jurisprudencia, pues el Tratado de la Comunidad Europea no aporta una definición del concepto. Será un trabajador a estos efectos cualquier persona que realice un trabajo efectivo, bajo la dirección y supervisión del empleador, y por el que reciba una remuneración.

La libre circulación de trabajadores

24. Véase epígrafe 1.1.5.

25. Reglamento (CE) núm. 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008.

26. Comisión Europea, *Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias*, COM (2008) 611 final, 8 de octubre de 2008.

27. Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989.

Los nacionales de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y los trabajadores de los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con determinados Estados miembros también son titulares del derecho a la libre circulación. El trabajo de determinados empleados públicos constituye la única excepción a la libre circulación de trabajadores, por razón de la naturaleza de la actividad que se presta.

En cuanto a los nacionales de terceros países, en principio, quedan excluidos de la libertad de circulación salvo que sean miembros de la familia²⁸ de un ciudadano de la Unión Europea que haya ejercido su derecho a la libre circulación, en cuyo caso tendrán derecho a residir y trabajar en el Estado miembro donde esté empleado el trabajador migrante comunitario.

Con la aprobación en 2003 de la Directiva relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración²⁹, se amplió en parte la libertad de circulación a los nacionales de terceros países, residentes de larga duración en alguno de los Estados miembros³⁰, reconociendo su derecho a desplazarse a otros Estados miembros por razones de trabajo, de estudios o sin ejercicio de actividad económica alguna. Sin embargo, en su artículo 14.3 la propia Directiva establece que los Estados miembros podrán estudiar la situación de su mercado de trabajo y dar preferencia a los ciudadanos de la Unión Europea y a los nacionales de terceros países que residan legalmente y reciban prestaciones por desempleo en el Estado miembro de que se trate.

Una vez delimitada la titularidad de la libertad de circulación, conviene recordar las condiciones en que habrá de desarrollarse la relación laboral, en las que primará el principio de igualdad de trato, tanto en el acceso al trabajo como en las condiciones de trabajo y la protección social del país de acogida, cuya garantía compete a cada Estado miembro.

En este sentido, en los últimos años se ha acentuado el fenómeno de los “trabajadores desplazados temporalmente”, en el que una empresa comunitaria se desplaza a un Estado miembro distinto de su país de establecimiento acompañada de sus propios trabajadores durante el tiempo de duración de la prestación de un servicio. Esta figura ha dado lugar a una nueva forma de circulación de trabajadores, en la que las diferentes condiciones de trabajo de los Estados podrían dar lugar a situaciones de discriminación entre trabajadores de un Estado miembro y trabajadores desplazados, así como a situaciones de competencia desleal entre empresas que actúan en el mercado interior.

28. Sólo en el caso de los denominados “familiares reagrupables”: cónyuge o pareja de hecho, descendientes y ascendientes que estén a su cargo.

29. Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

30. En su considerando 18, la Directiva señala que la fijación de las condiciones a las que se supedita el derecho de residencia en otro Estado miembro de los nacionales de terceros países residentes de larga duración debe contribuir a la realización efectiva del mercado interior en tanto que espacio en el que esté asegurada la libre circulación de todas las personas.

Con la promulgación de la Directiva 96/71/CE³¹ sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios, se establece que los empresarios que desplazan temporalmente trabajadores a un Estado miembro distinto del país de su establecimiento, en el marco de una prestación de servicios transnacional, deberán respetar, con independencia de la legislación aplicable al contrato de trabajo, un núcleo de disposiciones imperativas de protección mínima de los trabajadores establecidas por el Estado de destino.

En relación a la interpretación y la aplicación de la Directiva 96/71, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictado en 2007 y 2008 tres polémicas sentencias, en casos relacionados con los límites de la libertad de prestación de servicios y la libertad de establecimiento respecto a los derechos tanto de los trabajadores desplazados como de los del país de destino. Las sentencias mencionadas han evidenciado diversos problemas relacionados tanto con la insuficiente protección que ofrece la propia Directiva 96/71³² frente a la aparición y proliferación de situaciones de dumping social que pueden verse agravadas por las recientes ampliaciones de la Unión Europea, como con la disparidad existente entre las legislaciones laborales de los Estados miembros, en los que algunos ordenamientos nacionales no prevén un salario mínimo interprofesional a nivel nacional a pesar de la remisión de la Directiva a esta figura como uno de los contenidos mínimos que habrían de ser respetados cuando se trate de trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios.

En la primera de las sentencias, relativa al caso *Viking*³³, el Tribunal ofrece una interpretación del derecho fundamental de huelga de los trabajadores desplazados que parece situarlo en un plano inferior frente a la libertad de establecimiento de las empresas y la libertad de prestación de servicios recogidas en los artículos 43 y 49 del Tratado de la Unión Europea. El Tribunal afirma que las medidas de conflicto colectivo emprendidas por los sindicatos³⁴ pueden suponer restricciones a la libertad de establecimiento recogida en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea.

En la segunda, sobre el asunto *Laval*³⁵, en la que se trata el desplazamiento de trabajadores letones a una empresa en Suecia con condiciones de empleo y trabajo muy

31. Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

32. La Comisión Europea ha invitado a los interlocutores sociales y a los Estados miembros a discutir las cuestiones planteadas por las sentencias recientes del TJCE, organizando un Foro para debatir de qué modo han de respetarse los derechos sociales en el contexto de una creciente movilidad laboral. Véase Comisión Europea, *Agenda Social Renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*, COM (2008) 412 final.

33. Asunto C-438/05. Sentencia de 11 de diciembre de 2007.

34. En el caso *Viking* se trataba de una amenaza de huelga para obligar a un empresario a celebrar un convenio colectivo.

35. Asunto 341/05. Sentencia de 18 de diciembre de 2007.

inferiores a las condiciones de Suecia, obtenidas mediante negociación colectiva, el Tribunal establece que es ilegal que los sindicatos adopten medidas de conflicto colectivo para obtener condiciones laborales más favorables que la protección mínima establecida en la Directiva.

Por último, en 2008, en la sentencia emitida en el caso *Rüffert*³⁶, el Tribunal se opone a la posibilidad de limitar la libertad de prestación de servicios cuando el Estado miembro en el que se realiza dicha prestación no haya establecido en su ordenamiento disposiciones legales que fijen los salarios mínimos aplicables a nivel nacional o no haya promovido la celebración de convenios colectivos de aplicación general. En este sentido, el Tribunal considera que la legislación local que obliga a los contratistas de obras públicas a respetar los convenios colectivos sectoriales³⁷ es incompatible con la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores a menos que el acuerdo se declare de aplicación general.

Igualmente, la reciente jurisprudencia que se acaba de comentar implica un cambio sustancial respecto a pronunciamientos anteriores del mismo Tribunal. Así, en el año 2004, en el caso *Wolff & Müller*³⁸, el Tribunal señala en el párrafo 41 de la sentencia: “En la medida en que uno de los objetivos perseguidos por el legislador nacional consiste en evitar la competencia desleal por parte de empresas que retribuyan a sus trabajadores a un nivel inferior al correspondiente al salario mínimo, extremo que debe comprobar el órgano jurisdiccional remitente, puede considerarse que un objetivo de esa índole constituye una razón imperiosa de interés general que puede justificar una restricción a la libre prestación de servicios (...)”. En la misma sentencia, párrafo 35, se afirma que entre las razones imperiosas de interés general reconocidas por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia figura la protección de los trabajadores.

Las recientes sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ponen, además, en entredicho la validez de la denominada “cláusula Monti”³⁹, la cual establece que “el Reglamento sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías no deberá interpretarse en el sentido de que afecta en modo alguno al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros, incluido el derecho o la libertad de huelga. Estos derechos podrán incluir asimismo el derecho o libertad de emprender otras acciones contempladas por los sistemas específicos de relaciones laborales en los Estados miembros”.

36. Asunto C-346/06. Sentencia de 3 de abril de 2008.

37. En el caso *Rüffert*, una empresa alemana subcontrató el trabajo de una empresa polaca que pagó a sus trabajadores solamente el 47 por 100 del salario mínimo establecido en el convenio colectivo sectorial regional.

38. Asunto C-60/03. Sentencia de 12 de octubre de 2004.

39. Recogida en el artículo 2 del Reglamento (CE) núm. 2679/98, de 7 de diciembre, sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros.

La ambigüedad de diversos artículos de la Directiva 96/71 unida a la reciente interpretación de los mismos por parte del Tribunal de Justicia europeo, puede conllevar, como ya se ha señalado, la proliferación de prácticas de dumping social, a pesar de que la propia Directiva señala en su considerando número 5 que el fomento de la prestación transnacional de servicios requiere un clima de competencia leal y medidas que garanticen el respeto de los derechos de los trabajadores. La misma Directiva, en el apartado 7 de su artículo 3, señala que a pesar de que cada Estado miembro habrá de garantizar unas condiciones mínimas, ello no impedirá la aplicación de condiciones de empleo y trabajo más favorables para los trabajadores.

Distintas instancias europeas se han hecho eco de esta preocupación. Así, el Parlamento Europeo se ha pronunciado en diversas ocasiones⁴⁰, llegando a pedir a la Comisión que examine los problemas derivados de las distintas opciones permitidas por la Directiva, como la competencia desleal, las diferencias en la protección social o la definición clara del estatuto de los trabajadores, a la vez que solicita el estudio de soluciones legislativas que sirvan para prevenir las prácticas de dumping social resultantes del desplazamiento abusivo de trabajadores. Asimismo, subraya que la libre prestación de servicios no está por encima de los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, del derecho de los sindicatos a emprender acciones colectivas, especialmente por tratarse de un derecho constitucional en varios Estados miembros. El Parlamento señala además que las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos *Rüffert*, *Laval* y *Viking* muestran que es necesario aclarar que las libertades económicas establecidas en los Tratados deberían interpretarse de manera que no menoscaben el ejercicio de los derechos sociales fundamentales reconocidos en los Estados miembros y por el Derecho comunitario.

También el Comité Económico y Social Europeo ha manifestado que las repercusiones del mercado interior sobre el funcionamiento del modelo social europeo exigen un análisis y, tal vez, decisiones relacionadas con una nueva legislación, lo que incluiría la revisión de la Directiva 96/71 de desplazamiento de trabajadores, dadas las controversias resultantes de las ya mencionadas sentencias. Del mismo modo, destaca la necesidad de conciliar los intereses de los consumidores y usuarios (precios bajos) con los intereses de los trabajadores (seguridad en el empleo y condiciones laborales y salariales adecuadas)⁴¹.

Con el objetivo de acabar con las deficiencias detectadas desde diferentes ámbitos, la Confederación Europea de Sindicatos ha subrayado en diversas ocasiones⁴² la necesidad

40. Resolución sobre la aplicación de la Directiva 96/71/CE en los Estados miembros [COM (2003) 458] y Resolución Legislativa del Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 2008, sobre los retos para los convenios colectivos en la Unión Europea (2008/2085(INI)).

41. Dictamen del CESE sobre “La dimensión social y medioambiental del mercado interior”, de 14 de enero de 2009. INT/416.

42. Comunicado de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) de 2 de febrero de 2008; Memorando Sindical a la Presidencia checa de la Unión Europea enero-junio 2009.

de adoptar medidas que abordaran la modificación y mejora de diversos artículos de la Directiva 96/71, así como la armonización de las legislaciones laborales de los Estados miembros, estableciendo unas normas mínimas comunes de obligado cumplimiento que regulen las condiciones de trabajo y que a su vez aclaren las posibles dudas acerca de la normativa aplicable a los trabajadores desplazados en materias tan relevantes como los salarios, la seguridad social o los derechos de los agentes sociales. La CES también señala que la internacionalización y globalización de las empresas exige además una negociación colectiva transnacional que habrá de adquirir cada vez mayor relevancia en el escenario descrito, en relación a las cuestiones derivadas tanto del desplazamiento temporal de trabajadores como de la deslocalización de empresas.

1.2. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

La libre circulación de mercancías es uno de los elementos fundamentales del mercado interior tendente a garantizar los intercambios comerciales dentro de la Unión Europea. Desde que se dieran los primeros pasos en la construcción del mercado único hace ya cinco décadas y pese a su gran complejidad, se han registrado grandes avances en la instauración de un marco jurídico encaminado a facilitar la libre circulación de mercancías. Ello ha contribuido a estrechar el vínculo entre las economías de los Estados miembros y a expandir el comercio entre éstos, que en la actualidad tiene una enorme importancia relativa, casi dos terceras partes del total, en comparación con el comercio con terceros países.

El elemento más determinante a la hora de facilitar la libre circulación de mercancías es la unión aduanera, con la eliminación de los derechos de aduana de importación y de exportación o medidas de efecto equivalente en el territorio de la Unión y el establecimiento de un arancel exterior común en sus relaciones con terceros países. No obstante, la consecución de un mercado interior en el que circulen libremente las mercancías supone también la eliminación de las barreras no arancelarias. Eliminación esta que conlleva mayores dificultades dada la gran diversidad de legislaciones existentes en los distintos Estados miembros. La armonización mediante directivas supone un avance lento hacia la libre circulación de mercancías, por ello, el frecuente recurso al *principio del reconocimiento mutuo* de las legislaciones nacionales agiliza y facilita la libre circulación de mercancías eliminando multitud de obstáculos técnicos.

Teóricamente, el reconocimiento mutuo, principio rector del mercado interior de mercancías, garantiza la libre circulación de mercancías sin que sea necesario armonizar las legislaciones nacionales de los Estados miembros. Así, la venta de un producto legalmente fabricado en un Estado miembro no puede estar prohibida en otro Estado miembro, aunque las condiciones técnicas o cualitativas difieran de las impuestas a los propios productos. La libre circulación se aplica en idénticas condiciones a todas las mercancías que circulan dentro de la Unión, incluidas las que proceden de terceros

países, a excepción de las que conllevan riesgos para los consumidores y usuarios, la protección de la salud pública o el medio ambiente⁴³.

La expansión del comercio interior de mercancías ha beneficiado a los consumidores, que han visto incrementar la gama de productos a su alcance, y a las empresas, cuyo potencial de acción también se ha visto incrementado. Sin embargo, sigue siendo necesario avanzar en la construcción de un mercado que presenta aún limitaciones. Algunas de ellas afectan directamente a los consumidores y usuarios, cuya protección se muestra a veces insuficiente en un contexto de aumento de las compras transfronterizas, auspiciado por la introducción del euro y facilitado por el incremento del uso de Internet (restricciones en la entrega, servicio postventa e imposición de gravámenes, entre otros). Otras incumben a las empresas. Así, citando dos de los problemas detectados por la Comisión Europea, algunas normas técnicas nacionales siguen constituyendo obstáculos importantes al libre comercio en la Unión Europea, en particular en los sectores no armonizados, al mismo tiempo varias normas de la Unión Europea son incoherentes u onerosas, siendo las pequeñas y medianas empresas los agentes más afectados por este problema, que da lugar a pruebas y controles administrativos adicionales⁴⁴.

No en vano, en el *informe Kok*, publicado en 2004, se afirmaba que la libre circulación de bienes en la Unión seguía viéndose obstaculizada por una serie de disposiciones locales, y consideraba la eliminación de estos obstáculos como una prioridad política. Dos años más tarde, la Comisión relativa al futuro del mercado interior confirmaba que los obstáculos técnicos nacionales imponían trámites administrativos suplementarios a las empresas. En este contexto, la Comisión presentó en 2007, en el marco de la nueva estrategia para el mercado único en el siglo XXI, varias iniciativas destinadas a profundizar en la libre circulación de mercancías. Entre ellas, una propuesta de reglamento para establecer procedimientos relativos a la aplicación de las normas técnicas nacionales a productos comercializados legalmente en otro Estado miembro, y otra sobre la acreditación y las actividades de vigilancia del mercado.

El principio de reconocimiento mutuo seguía en la práctica sin funcionar de manera adecuada. Así, el 9 de julio de 2008, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el paquete legislativo destinado a facilitar la libre circulación de mercancías en el mercado interior, suprimiendo los obstáculos comerciales remanentes, y a reforzar la seguridad de los consumidores y la competitividad. El paquete incluye dos Reglamentos⁴⁵ con

43. Comisión Europea, *El reconocimiento mutuo en el marco del seguimiento del Plan de acción para el Mercado Interior*, COM (1999) 299 final,

44. Comisión Europea, *El mercado interior de mercancías, pilar de la competitividad europea*, COM (2007) 35 final, 14 de febrero de 2007.

45. Reglamento (CE) núm. 764/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y Reglamento (CE) núm. 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos.

los que se pretende, en el primero de ellos, establecer los procedimientos que las autoridades nacionales deben utilizar cuando aplican normas técnicas nacionales a productos comercializados legalmente en otro Estado miembro, y, en el segundo, establecer los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos, a fin de que los productos no conformes sean retirados rápidamente del mercado y de facilitar la evaluación de la conformidad de las mercancías, y una Decisión⁴⁶ destinada precisamente a simplificar los distintos procedimientos de evaluación de la conformidad de los productos.

En definitiva, con el nuevo paquete legislativo se pretende que los consumidores puedan elegir entre una selección más amplia de productos, que las pymes se enfrenten a menos trámites burocráticos y que aumente el comercio.

Los Estados miembros sólo podrán rechazar las mercancías provenientes de otro Estado miembro en casos excepcionales. Así, si el producto ha sido aceptado en un Estado miembro, su comercialización no se podrá denegar en ningún otro, salvo que las autoridades aporten pruebas que justifiquen la aplicación de una norma técnica nacional. En efecto, con los nuevos reglamentos se traslada la carga de la prueba desde el operador económico al Estado miembro.

Con la implantación del nuevo paquete legislativo cabe esperar que se reduzcan considerablemente los obstáculos a la actividad comercial de las empresas exportadoras que todavía perduran en el mercado interior europeo. En efecto, y por lo que se refiere en concreto a los problemas con los que se encuentra la empresa española en sus expediciones a la Unión Europea, estos se han ido reduciendo a lo largo del tiempo pero todavía se encuentran obstáculos a la libre circulación. Así se desprende del análisis del Proyecto “Línea Abierta”⁴⁷ correspondiente al año 2008, en el que el 14 por 100 de las empresas consideradas manifiestan haber tenido algún tipo de problema o, lo que es lo mismo, una de cada siete empresas⁴⁸. No obstante, sólo una parte de dichos problemas son susceptibles de ser considerados obstáculos comerciales, pero aún así, la proporción de empresas que han sufrido obstáculos es bastante considerable, una de cada diez. Obviando los problemas de menor entidad, pero que suponen una mayor dificultad que si se operara en un mercado nacional, los auténticos obstáculos comerciales que más trabas suponen son los relativos a las normas técnicas y a los contratos y operaciones comerciales que constituyen cerca del 80 por 100 del total de obstáculos.

En efecto, la exigencia de aplicar las normas técnicas, que definen las características que se requieren a un producto, propias del Estado miembro al que se dirige el producto

46. Decisión núm. 768/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre un marco común para la comercialización de los productos.

47. Véase CEOE, ICEX, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo: *Línea abierta para la identificación de problemas de las empresas españolas en el Mercado único europeo*, Fase VIII, Proyecto 2008.

48. Comparando estos datos con los de la Fase VII, se observa que ha disminuido el número de empresas que han encontrado problemas, así como el número de problemas que pueden considerarse auténticos obstáculos al comercio dentro de mercado interior.

es el obstáculo comercial más frecuente. Esta traba supone en concreto el no reconocimiento por parte del cliente de las pruebas y ensayos de homologación y certificación aportados por la empresa española, lo que obliga a pasar nuevas pruebas en laboratorios locales del Estado miembro al que se dirige el producto. En segundo lugar por número de obstáculos detectados, se encuentran los relacionados con los contratos y operaciones comerciales, en su totalidad referidos a retrasos en los pagos e impagos. En tercer lugar, ya a mayor distancia, se hallan los obstáculos relacionados con los envases y embalajes, especialmente los referidos a exigencias en el etiquetado.

De la distribución sectorial de los obstáculos comerciales detectados, cabe destacar que es el sector agroalimentario el que contabiliza el mayor número de obstáculos, el 28,1 por 100 del total, sobre todo de normas técnicas relacionadas con los límites máximos de residuos, con la exigencia de cumplir con especificaciones de calidad distintas a las españolas, y con la obligación de certificar el cumplimiento de dichas especificaciones. Asimismo, este sector registra el mayor número de obstáculos sobre requisitos medioambientales exigidos en la producción. Al sector agroalimentario le siguen en el número de obstáculos detectados, el textil, con el 13,7 por 100 del total, el de bienes de equipo, 12,5 por 100, y el de madera y muebles, 7,6 por 100.

1.3. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS

Los servicios desempeñan un papel fundamental dentro del mercado interior europeo ya que representan entre un 60 y un 70 por 100 de la actividad económica y del empleo de la Unión Europea y de ellos depende de manera decisiva el crecimiento y la competitividad del resto del sistema económico.

No obstante su elevado y creciente peso relativo, este sector ha experimentado a lo largo del tiempo numerosas restricciones y controles a su libertad de circulación en la Unión Europea. El carácter estratégico de muchos de los servicios prestados o la necesaria estabilidad de los mercados son argumentos habitualmente esgrimidos a la hora de limitar su liberalización.

El estudio de la libre circulación de servicios se realiza conjuntamente con el de la libertad de establecimiento ya que ambas libertades guardan una estrecha relación debido a que sus respectivos contenidos están íntimamente ligados. Estas dos libertades son dos de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el mercado interior europeo según reza el artículo segundo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El Tratado regula la libertad de establecimiento en su artículo 43 y la libre prestación de servicios en su artículo 49.

La libertad de establecimiento comprende el derecho a instalarse permanentemente en otro país comunitario para ofrecer allí productos o servicios. En la práctica comprende o bien la instalación de empresas cuyos titulares sean personas físicas o bien de agencias, sucursales o filiales de empresas cuyo titular sea una persona jurídica.

Por otro lado, la prestación de servicios conlleva la realización de una actividad económica en un Estado miembro, teniendo el establecimiento en otro; ello implica que si el que presta el servicio se desplaza a otro Estado miembro, lo hará por el tiempo necesario para llevar a cabo su trabajo. Por tanto, la libertad de prestación de servicios entraña el derecho de cualquier nacional de la Comunidad, sea persona física o jurídica, de realizar actividades profesionales, empresariales o artísticas, en un Estado miembro distinto de aquel en el que la persona está establecida, en igualdad de condiciones con los nacionales del Estado en el cual se presta el servicio.

Los Estados miembros de la Unión Europea deberán modificar su legislación siempre que restrinja y sea incompatible con la efectiva aplicación de estas libertades. Los Estados miembros sólo mantendrán restricciones sobre éstas en determinadas circunstancias que estén justificadas por razones de orden público, seguridad y salubridad públicas.

Tradicionalmente, los avances hacia la libre circulación de los servicios comunitarios se han venido haciendo de manera sectorial, servicio a servicio, en los servicios de agua, gas y electricidad, servicios financieros, de transportes o de telecomunicaciones.

A pesar de este abundante, aunque lento, desarrollo en el ámbito de la liberalización de los servicios, el mercado interior europeo de los servicios todavía no funciona como debería, por lo que la Comisión Europea ha intentado desarrollar un procedimiento más ágil y general de liberalización que sea aplicable a la mayoría de las actividades económicas de servicios.

Así, la Comisión Europea elaboró en julio de 2002 un informe⁴⁹ acerca del estado del mercado interior europeo de servicios, enmarcado en el programa de reformas económicas previsto en la Estrategia de Lisboa del año 2000. Este informe ofrecía, en detalle, información sobre los obstáculos que subsisten en el mercado interior de servicios, analizando las características comunes de estos obstáculos y haciendo una primera evaluación de su impacto económico.

A raíz de las reacciones que este informe provocó entre los agentes que operan en este sector y en aras de profundizar en el desarrollo legal de este campo, la Comisión Europea realizó en 2004 una propuesta de Directiva de servicios para el mercado interior europeo. La Directiva cuyo trámite de aprobación fue prolongado y rodeado de un intenso debate fue finalmente aprobada por el Parlamento Europeo y por el Consejo en diciembre de 2006⁵⁰.

La Directiva de Servicios es una de las piezas fundamentales de la estrategia comunitaria de impulso económico y de consolidación del mercado interior que se han instrumentado en el contexto de la agenda de Lisboa. Por consiguiente, ésta, contiene los elementos fundamentales para impulsar una reforma normativa y de funcionamiento

49. Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el estado de mercado interior de servicios*. COM (2002) 441 final, 30 de julio de 2002.

50. Directiva (2006) 123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

de las Administraciones públicas en el conjunto de la Unión en pro de la creación de un mercado europeo único de servicios.

El propósito que perseguía esta Directiva era el de eliminar obstáculos, facilitar las operaciones dentro y fuera de la Unión Europea y por lo tanto hacer más competitivo el mercado europeo de servicios, derribar las barreras discriminatorias entre Estados miembros, mejorar y simplificar los procedimientos legales y administrativos (utilizando medios telemáticos) y mejorar la cooperación entre Estados miembros, todo ello en aras de mejorar el nivel de calidad de los servicios.

Esta Directiva debe ser transpuesta por los Estados miembros a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos no más tarde del 28 de diciembre de 2009. Precisamente, el Consejo Económico y Social ha dictaminado el Anteproyecto de la futura Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios⁵¹, así como el resto de anteproyectos de Ley⁵² que forman parte de los trabajos de transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva de Servicios.

Esta Ley no se aplicará a normas que deban ser respetadas por la sociedad en su conjunto, ya sean prestadores o particulares, como, por ejemplo, la normativa en materia de Derecho penal o las normas de comportamiento en la circulación. En el mismo sentido, esta Ley no afecta a la regulación laboral, ni de Seguridad Social, ni a los sectores o actividades más sensibles. En definitiva, la Ley se refiere únicamente a aquellos servicios que se realizan por una contrapartida económica.

1.4. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITAL

La libre circulación de capitales constituye uno de los pilares fundamentales del mercado interior. El Tratado de la Comunidad Europea ya hacía referencia a la supresión de las restricciones a los movimientos de capitales y pagos, tanto entre los Estados miembros como entre Estados miembros y terceros países, con los objetivos de favorecer el desarrollo de las otras tres libertades fundamentales como de propiciar una mejor asignación del capital en la Unión Europea. Sin embargo, aunque este objetivo de alcanzar la libre circulación de capitales ya se recogía desde los inicios del proceso de construcción europea, el impulso fundamental iba a producirse con la aprobación del Acta Única Europea (AUE) en 1986.

En ella se señalaba la necesidad de instaurar un espacio financiero integrado que afectase tanto a los movimientos de capital intracomunitarios, como a los movimientos de capital con terceros países. En este contexto se aprobó la Directiva 88/361/CEE, que

51. Dictamen del CES 2/2008 sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.
52. Dictamen del CES 2/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y Dictamen 3/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del comercio minorista y otras normas complementarias.

supuso la liberalización de los movimientos de capital en los Estados miembros desde el 1 de julio de 1990, desarrollándose ampliamente desde entonces. De hecho, junto con la libertad de circulación de mercancías, son los dos pilares del mercado interior en los que más se ha avanzado.

Con la realización del mercado interior se permitía a los residentes de cualquier Estado miembro acceder a los sistemas financieros del resto de países miembros para optar a cualquier producto o servicio ofrecido en ellos. No obstante, los Estados miembros podrían adoptar ciertas restricciones a los movimientos de capital en el interior de la Unión, mediante la adopción de “medidas de supervisión de entidades financieras o establecimiento de procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística u otras medidas por razones de orden público o de seguridad pública” [artículo 58.1.b) TCE].

El AUE, además de la realización del mercado interior, también tenía como objetivo reactivar el proceso de integración europea que, en el ámbito monetario, suponía sentar las bases para avanzar en la integración monetaria que se plasmaría en 1992 en el Tratado de la Unión Europea, y que en 1999 daría lugar a la moneda única y a la creación de la Unión Económica y Monetaria.

Diez años después de su puesta en marcha, la Unión Económica y Monetaria ha favorecido la integración económica y de los mercados, contribuyendo al desarrollo del mercado interior. El euro ha actuado como catalizador de la integración de los mercados financieros⁵³: los mercados monetarios interbancarios de la zona euro se han integrado plenamente, ha surgido un importante mercado de obligaciones privadas denominadas en euros y los mercados de acciones se han integrado rápidamente. La infraestructura del mercado financiero se ha desarrollado, avanzando en el área de los servicios financieros internacionales al por mayor, mientras que se ha establecido la Zona Única de Pagos en euros, más conocida como SEPA⁵⁴, con el fin de eliminar las diferencias entre pagos nacionales y pagos internacionales en las operaciones al por menor. Asimismo se ha alcanzado cierto grado de convergencia en materia de reglamentación y supervisión mediante la aplicación del Plan de acción de los servicios financieros 1999-2005.

La realización del mercado único de servicios financieros constituye un elemento clave de la Estrategia de Lisboa, como factor condicionante del crecimiento económico y el empleo. En este sentido, la Comisión Europea aprobó en 2005 el Libro Blanco sobre los servicios financieros 2005-2010⁵⁵, como continuación del Plan de acción de los servicios financieros, dirigido a potenciar un mercado financiero único en la Unión

53. Comisión Europea, *Logros y retos tras diez años de Unión Económica y Monetaria*, COM (2008) 238 final, 7 de mayo de 2008.

54. Acrónimo del término en inglés: Single European Payments Area.

55. Comisión Europea, *Libro Blanco. Política de los servicios financieros 2005-2010*, COM (2005) 629 final, 1 de diciembre de 2005.

Europea, que incluía a entidades financieras, aseguradoras y al conjunto del mercado monetario, para adoptar medidas comunes de armonización de reglas prudenciales y supervisión.

En este sentido, la aprobación de la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID), señalaba entre sus objetivos, de un lado, proteger a los inversores y preservar la integridad del mercado, estableciendo requisitos armonizados para la actividad de los intermediarios autorizados, y de otro lado, fomentar la equidad, la transparencia, la eficacia y la integración de los mercados financieros.

La entrada en vigor de esta Directiva, en noviembre de 2007, ha permitido a las empresas de inversión, a los bancos y a las bolsas ofrecer sus servicios en todo el territorio de la Unión Europea, conforme a la licencia otorgada por el Estado miembro de origen. Las mayores posibilidades de diversificación permiten que se incremente la capacidad del mercado para canalizar fondos hacia usos más productivos y se mejoren los mecanismos de gestión de riesgos, al tiempo que el mayor nivel de competencia permite mayores posibilidades de elección a los consumidores finales.

No obstante, el grado de integración financiera alcanzado en la Unión Europea difiere en función del mercado concreto de que se trate, observándose una integración plena en el caso de los mercados monetarios del área euro, que contrasta con la situación del mercado de los servicios financieros al por menor, donde la integración es todavía muy reducida, con un predominio de la actividad local, que se hace especialmente patente en el caso del sector bancario minorista.

Así, la insuficiente integración de los servicios financieros al por menor es actualmente uno de los retos futuros para avanzar en el mercado interior. Aunque estrictamente esta cuestión entra dentro del ámbito de la libertad de servicios también puede abordarse aquí, como un instrumento más para profundizar en la libertad de capitales y el avance en la integración financiera. Una mayor integración de los servicios financieros al por menor permitiría aumentar la confianza en la Unión Europea, especialmente ante las recientes turbulencias en el sistema financiero, mediante iniciativas que proporcionen un elevado nivel de protección para los consumidores y usuarios y garanticen la seguridad del sistema financiero. Para ello, es prioritario promover y adoptar, en aras de una mayor eficacia, un nuevo marco de supervisión prudencial para las entidades financieras, incluidas también las empresas aseguradoras.

En este sentido, la Comisión Europea elaboró un Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único⁵⁶, donde se exponían los objetivos generales de la política de la Comisión en el ámbito de los servicios financieros al por menor, y se presentaban las medidas necesarias para que los usuarios se beneficiasen efectivamente de la integración de los mercados financieros de la Unión Europea. Este Libro

56. Comisión Europea, *Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único*, COM (2007) 226 final, 30 de abril de 2007.

Verde ha sido objeto de consulta pública, plasmándose los resultados en diferentes iniciativas que la Comisión Europea ha planteado dentro del marco general de reformulación del mercado único para los próximos años⁵⁷ y que, con carácter general, están pendientes de una plasmación normativa concreta.

De hecho, en 2007 se aprobó la Directiva de servicios de pago en el mercado interior que pretende garantizar que los pagos en la Unión Europea puedan realizarse con la misma facilidad, eficiencia y seguridad que los pagos nacionales internos de los Estados miembros, contribuyendo a la creación y desarrollo de un mercado único interno de pagos en euros.

En la actualidad, se ha constatado que, aunque la integración financiera es beneficiosa globalmente, es necesario reforzar la coordinación y supervisión de cara a adoptar medidas correctoras en caso de crisis financiera y garantizar la estabilidad financiera. La regulación financiera emana de los Estados miembros, y en algunos casos de las instituciones europeas, mientras que la supervisión descansa en un sistema descentralizado, caracterizado por un conjunto diverso de estructuras, con diferencias entre Estados miembros y un número elevado de entidades supervisoras⁵⁸. Hasta el momento, el buen funcionamiento de este sistema se había garantizado con la existencia de convenios bilaterales de colaboración entre los supervisores nacionales, bancos centrales y ministros de finanzas de la Unión, así como mediante el establecimiento de unos Comités de naturaleza intergubernamental, cuyo objetivo era conseguir mayor convergencia en las prácticas formativas y de supervisión de la Unión.

En la práctica, este marco de supervisión tan fragmentado y complejo ha resultado insuficiente para atenuar los efectos de la crisis en el sistema financiero europeo, lo que ha obligado a reflexionar sobre cuál debería ser el marco de supervisión más adecuado⁵⁹. De forma previa, la hoja de ruta en materia de supervisión ya había señalado la necesidad de reforzar el marco de supervisión financiera con la inclusión de una dimensión europea en los mandatos de las autoridades nacionales de supervisión, la mejora de los Comités de Supervisión de la Unión Europea y la creación de un sistema de reporting o suministro de información genuinamente europeo, con requerimientos de información y formatos de suministro únicos en toda la Unión.

En cualquier caso, la mejora de la coordinación y la comunicación entre las autoridades de supervisión y los bancos centrales, el aumento de la transparencia y la

57. SEC (2007) 1520, Initiatives in the area of retail financial services.

58. La supervisión en el ámbito de la Unión Europea se basa en los principios de subsidiariedad, armonización mínima, control por el país de origen y reconocimiento mutuo, junto con una obligación de coordinación, cooperación e intercambio de información entre los Estados miembros.

59. Esta reflexión se ha plasmado en el Informe Larosière, que señala un conjunto de áreas prioritarias que requieren un cambio regulatorio: el análisis macroprudencial, el refuerzo de los requerimientos de capital establecidos en Basilea 2, las agencias de calificación de crédito, los mecanismos de auditoría y seguros, el poder sancionador de los supervisores, el sistema bancario paralelo, los mercados de productos derivados y los fondos de inversión.

información y una mayor cooperación transfronteriza en las medidas de prevención, gestión y regulación de las crisis, debe ir en paralelo al aumento del grado de integración financiera.

En este sentido, en el ámbito internacional no sólo europeo, el intento de dar una respuesta conjunta y consensuada a la actual crisis económica mundial se está llevando a cabo en el marco de las reuniones mantenidas por los líderes de los países del Grupo de los Veinte (G 20). En la segunda de ellas, celebrada en Londres el 2 de abril de 2009, se acordó en el terreno financiero, el fortalecimiento de la supervisión y la regulación financieras para, mediante una mayor coordinación entre los países, evitar que las políticas nacionales tengan repercusiones internacionales adversas. Posteriormente, en el mes de junio, dicho acuerdo se concretó en la adopción por parte de Estados Unidos y de la Unión Europea de medidas de reforma en la supervisión financiera cuyo impacto, cabe esperar, suponga sino la eliminación de futuras crisis financieras si que estas sean más suaves.

1.5. AVANZAR HACIA LA QUINTA LIBERTAD

En la reunión de primavera del Consejo Europeo celebrada en Bruselas los días 13 y 14 de marzo de 2008, bajo presidencia eslovaca, se dio un paso importante para la consecución del mercado interior europeo y el progreso de la Unión Europea, al apostar formalmente por la creación de una quinta libertad, relativa a “la libre circulación del conocimiento”, que se uniría así a las cuatro ya existentes y que, hasta ese momento, configuraban los pilares fundamentales del mercado interior.

Los esfuerzos realizados desde el seno de la Unión Europea, y desde los diferentes Estados miembros a través de sus Programas Nacionales de Reforma (PNR) y la Estrategia de Lisboa renovada han propiciado importantes logros en los ámbitos de la investigación, el conocimiento y la innovación. Aún así, era necesario un mayor esfuerzo para colmar las ambiciones de la Unión Europea en este ámbito y lograr que la economía europea llegase a ser verdaderamente moderna y competitiva. Por esta razón, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión apostaron por la creación de un espacio libre de obstáculos y de barreras que permitiera desarrollar plenamente el potencial de innovación y creatividad de los ciudadanos europeos sobre la base de la cultura y la excelencia científica europeas. Así nació la “quinta libertad,” la de la libre circulación de investigadores, profesores y estudiantes, que se basaba en:

- La potenciación de la movilidad transfronteriza de los investigadores así como de los estudiantes, los científicos y el personal docente universitario, el incremento de la apertura y de la competitividad del mercado laboral para los investigadores europeos, estableciendo mejores estructuras de carrera, transparencia y compatibilidad con la vida familiar.

- La prosecución de la aplicación de las reformas de la educación superior, la facilitación y el fomento de la utilización óptima de la propiedad intelectual generada en organismos públicos de investigación, de forma que se incremente la transferencia de conocimiento al sector industrial, en particular, mediante una “Carta de la propiedad intelectual”.
- El fomento del acceso abierto al conocimiento y la innovación abierta.
- La promoción de la excelencia científica.
- La puesta en marcha de una nueva generación de centros de investigación de categoría mundial.
- La promoción del reconocimiento mutuo de cualificaciones.

2. Marco legislativo

El mercado interior constituye el eje central del proceso de integración económica europea. Su regulación viene determinada por las normas “originarias” establecidas en los Tratados (TCE), la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la legislación derivada (Directivas, Reglamentos, Decisiones, etc.).

En relación a las normas fundamentales de derecho “originario” hay que remitirse necesariamente al Tratado de la Comunidad Europea (TCE) firmado en Roma en 1957. Éste ha sido posteriormente reformado o modificado por los diferentes Tratados: Acta Única Europea en 1986 y Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1992.

El TCE en su artículo 2 supeditaba la prosperidad de la Comunidad y la realización de su objeto a corto plazo, la integración económica, a la existencia de un espacio común unificado. Sin embargo, el Tratado no precisaba posteriormente una noción de mercado común que, en cualquier caso, debería desprenderse del artículo 3. La entrada en vigor del Acta Única Europea que reformaba los Tratados constitutivos incluía un nuevo concepto de mercado interior al considerar un verdadero espacio unificado sin barreras cuya realización sería el 1 de enero de 1993, aunque careciera de efectos jurídicos como determinaba el anexo que lo acompañaba. Más tarde, este precepto fundamental, básico para la realización del mercado interior, y otros más relativos a esta cuestión, fueron modificados por el TUE y por el Tratado de Ámsterdam de 1997 y el Tratado de Niza de 2001.

Así pues, el TCE consolidado después de las sucesivas reformas que ha sufrido, es el texto legislativo de referencia acerca del mercado interior. En concreto, su regulación general se encuentra en los siguientes artículos del TCE 2,3,4, 14, 18, 94 y 95. Por lo que se refiere a la regulación de los cuatro pilares básicos sobre los que se asienta su normativa se encuentra igualmente en los siguientes arts: 1) Primer pilar: libre circulación de personas/trabajadores (arts. 39-42 TCE); 2) Segundo pilar: libre circulación de mercancías (arts. 23-31 TCE); 3) Tercer pilar: libre circulación de servicios (arts. 49-55 TCE) y Libertad de establecimiento (arts. 43-48 TCE); y 4) Cuarto pilar: libre circulación de capitales (arts. 56-60 TCE).

Por otro lado, se encuentran las normas de Derecho derivado, es decir las normas que emanan de las instituciones comunitarias con potestad legislativa (Parlamento y Consejo), potestad que ha sido otorgada por los Tratados. Estas normas son principalmente Directivas, Reglamentos, Decisiones y Recomendaciones.

Estas normas encuentran su justificación en el gran número de temas a tratar que comporta la efectiva realización del mercado interior. En efecto, la intensidad legislativa va creciendo conforme pasa el tiempo. A partir de su entrada en vigor en 1993, el mercado interior se ha seguido desarrollando y reforzando, ampliándose a nuevos sectores, como el transporte aéreo, las telecomunicaciones, la energía y los servicios financieros. Se ha avanzado también notablemente en la protección de los consumidores y del medio ambiente. A modo de ejemplo es de destacar que en la actualidad existen más de 1500 directivas que afectan directa o indirectamente al mercado interior (Anexo 1).

A pesar de esta gran actividad normativa, es un hecho incontestable que el mercado interior no está completo todavía y es, entre otras razones, porque el grueso de normas que integra cada uno de los pilares ha ido evolucionando a distinta velocidad. Parece evidente que el desarrollo normativo en cada uno de los pilares es diferente, unos van más avanzados que otros, por lo tanto, hasta que no haya un equilibrio en este sentido no se podrá hablar de una efectiva consecución del mercado único europeo.

Por otro lado, es indispensable para que el mercado interior funcione y para que, por lo tanto, las cuatro libertades puedan ser ejercidas eficazmente en la práctica que se realice una correcta transposición al ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros de la Unión de la normativa a este respecto (Directivas).

Para salir al paso del retraso que, con carácter general, se produce en esta cuestión, la Unión Europea en sus Consejos Europeos de primavera de 2001 y 2002 ya avisó a los países miembros de que debían mejorar sus niveles de transposición hasta llegar al cien por cien de las directivas que tuvieran un retraso superior a dos años con respecto a la fecha de su vencimiento. En caso de que los países miembros no cumplan con su obligación de transposición en el tiempo dado para ello, o no lo hagan correctamente se incoará un procedimiento de infracción por parte de las instituciones comunitarias para así intimar a los Estados a cumplir con sus obligaciones en este sentido.

Por lo que respecta a la jurisprudencia del TJCE, este alto tribunal europeo ha contribuido, en gran medida, a la mejora y clarificación progresiva del mercado interior europeo gracias las sentencias que ha venido dictando desde su creación en cuanto a problemas que han aparecido en relación a la aplicación de la normativa de este campo. Así, el Tribunal de Justicia ha tenido que precisar las obligaciones de los Estados miembros en materia de libre circulación de mercancías velando principalmente por la abolición de las barreras que protegen los mercados y las empresas nacionales y, en general, de cualquier obstáculo a los intercambios entre Estados miembros. De esta forma,

desde la sentencia *Cassis de Dijon* (1979), puede ofrecerse a los consumidores europeos, en su propio país, cualquier producto alimenticio procedente de un Estado de la Comunidad, con tal de que haya sido legalmente fabricado y comercializado en dicho Estado y siempre y cuando no se opongan a su importación en el Estado de consumo razones serias relativas, por ejemplo, a la protección de la salud y del medio ambiente.

Por lo que se refiere a la libre circulación de capitales y a la supresión de las restricciones a este respecto, el Tribunal de Justicia afirmó en la sentencia *Bordessa* (1995) que los ciudadanos pueden exportar de un Estado miembro a otro monedas, billetes de banco y cheques sin tener que solicitar una autorización previa.

El Tribunal de Justicia ha favorecido igualmente la libre circulación de personas. Éste ha precisado en varias sentencias el alcance del derecho del cónyuge y los hijos de un trabajador migrante a instalarse con él; en particular, ha destacado que estos últimos no sólo deben ser admitidos en los cursos de enseñanza general y de formación profesional, sino también contar con las mismas medidas de apoyo que los hijos de los ciudadanos del Estado de residencia, tales como préstamos sin interés, becas de estudios y ventajas para la reinserción social de los minusválidos. En este marco, las condiciones de acceso a la formación profesional están incluidas también en el ámbito de aplicación del Tratado: en la sentencia *Gravier* (1985), el Tribunal de Justicia consideró que una estudiante francesa, que quería estudiar el arte del cómic en Bélgica, no tenía que pagar derechos de inscripción superiores a los aplicados a los estudiantes belgas.

También se han planteado ante el Tribunal de Justicia importantes asuntos en los ámbitos de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento. Así, en una sentencia de 1989, *Cowan*, se reconoció –en su condición de destinatario de una prestación de servicios– a un turista británico, víctima de una agresión y gravemente herido en el metro de París, el derecho a la misma indemnización que un nacional francés.

Es también importante señalar que la gran proliferación normativa que ha tenido lugar en el ámbito del mercado interior europeo ha producido, como efecto colateral, que surgieran multitud de conflictos de muy diversa índole entre Estados y entre Estados y particulares, que ha resuelto el TJCE en base a dos principios o dos reglas. Así, este Tribunal ha contribuido también de forma decisiva a la definición de la Comunidad Europea como una Comunidad de Derecho. Estas dos reglas son:

- El *efecto directo* del Derecho comunitario en los Estados miembros.
- La *primacía* de la norma comunitaria sobre la norma nacional.

Conforme a esta jurisprudencia, cuyos principales hitos son las sentencias *Van Gend & Loos* (1963), *Costa* (1964) y *Simmenthal* (1978), los ciudadanos europeos pueden actualmente invocar ante sus órganos jurisdiccionales nacionales las disposiciones de los Tratados, Reglamentos y Directivas comunitarios y solicitar, por ejemplo, que no se les aplique una norma nacional contraria a la legislación comunitaria.

La construcción del mercado interior ha ido acompañada de un avance en el desarrollo del Derecho social comunitario. Dentro de éste se configuran algunas normas sociolaborales muy importantes para el funcionamiento del mercado interior, entre ellas las que han permitido regular los instrumentos de información y consulta de los trabajadores ante decisiones empresariales con efectos sobre el empleo. Es el caso de las Directivas sobre comités de empresa europeo, sociedad anónima europea y derechos de información y consulta de los trabajadores.

La Directiva 94/45 sobre comités de empresa europeos⁶⁰ por la cual se regulaba la creación de comités de empresa europeos, o de procedimientos de información y consulta, en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, constituye uno de los desarrollos más destacables en el panorama de las relaciones industriales a escala europea. Su implantación en un buen número de las empresas y grupos multinacionales que operan en Europa ha dotado a las representaciones de los trabajadores de derechos de información y consulta ante decisiones de reestructuración empresarial con efectos transnacionales para el conjunto de la empresa o varios de sus centros productivos situados en diferentes Estados. Por el lado de las empresas, las ha provisto de un tipo de instrumentos que, en muchos casos, se perciben como positivos de cara a la organización y la coordinación interna con los trabajadores. La aplicación de esta Directiva, aprobada hace ya quince años, debería suponer un refuerzo y un factor de dinamización de las estructuras de representación a través de la participación de representantes de los trabajadores en los órganos y procedimientos de información y consulta creados en las empresas y grupos de dimensión comunitaria.

Sin embargo, desde hace años se venían poniendo de manifiesto problemas en el funcionamiento de los comités de empresa europeos para el desarrollo de sus funciones⁶¹, que dificultaban el cumplimiento de los fines y de los objetivos de la Directiva. Tras diversas consultas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito europeo acerca de la posible revisión de la Directiva, la Comisión presentó en julio de 2008 su Propuesta de Directiva⁶², con la que se buscaba introducir mayor efectividad en el ejercicio de los derechos de información y consulta transnacionales de los

60. Directiva 94/45/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, relativa a la constitución de un comité de empresa europeo o al establecimiento de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.

61. La Comisión Europea, en su Comunicación de julio de 2008, con la que presentó su Propuesta de Directiva revisada, señalaba que el derecho a la información y consulta transnacionales carece de efectividad, ya que no se informa ni consulta lo bastante al comité de empresa europeo en caso de reestructuración. También señalaba que el establecimiento de comités de empresa europeos sólo alcanza al 36 por 100 de las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva.

62. Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria* (Refundición), COM (2008) 419 final, 2 de julio de 2008.

trabajadores, aumentar la proporción de comités de empresa establecidos, reforzar la seguridad jurídica y articular mejor los diversos instrumentos comunitarios en materia de información y consulta a los trabajadores.

Tras esta comunicación, los interlocutores sociales europeos alcanzaron un acuerdo al respecto, que dio el impulso necesario a la reforma de la Directiva. El Parlamento Europeo y posteriormente el Consejo, dentro del procedimiento de codecisión, alcanzaron en el mes de diciembre de 2008 sendos acuerdos políticos sobre la Propuesta, dando luz verde así a la definitiva aprobación de la Directiva revisada⁶³. De forma indirecta, también la Directiva 2001/86⁶⁴, sobre implicación de los trabajadores en la sociedad anónima europea refuerza la participación de los trabajadores, desplazando en el caso de empresas transnacionales a la Directiva de comités de empresa europeos⁶⁵.

En este sentido, se sitúa la aprobación del Reglamento (CE) 2157/2001, por el que se aprueba el Estatuto de la sociedad anónima europea supuso la culminación de un largo proceso comunitario para dotarse de un instrumento por el que estas sociedades mercantiles de los distintos Estados miembros puedan planear y llevar a cabo la organización de sus actividades a escala comunitaria, rigiéndose por un estatuto propio y evitando el sometimiento a una pluralidad de ordenamientos⁶⁶. Mediante dicho Reglamento se regulaba un elemento que clave para el mercado interior.

Con el fin de fomentar los objetivos sociales de la Unión, se consideraron necesarios otros instrumentos para garantizar que el establecimiento de las sociedades europeas viniera acompañado de normas sobre la implicación de los trabajadores en las mismas, sin reducción de los derechos y prácticas existentes en las empresas participantes en su constitución. A tal fin se aprobó la Directiva 2001/86/CE del Consejo, de 8 de octubre, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, garantizando ésta entendida como la información y la consulta, la participación y cualquier otro mecanismo mediante el cual los representantes de los trabajadores pueden influir en las decisiones que se adopten en la empresa.

63. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (versión refundida). Por su parte, el Consejo alcanzó el 17 de diciembre un acuerdo político al respecto, con la sola abstención del Reino Unido. Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria de 20 de abril de 2009.

64. Y su equivalente para las sociedades cooperativas europeas. Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores.

65. Reglamento del Consejo (CE) núm. 2157/2001, de 8 de octubre de 2001, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea. Directiva del Consejo 2001/86/CE, de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores.

66. Véase Memoria CES 2006, capítulo II.2.4.3.

Ello se basaba, por una parte, en el respeto a la autonomía colectiva, materializado en la prioridad que se otorga a la negociación entre la representación de la empresa y de los trabajadores como mecanismo para hacer efectiva tal implicación y, por otra parte, en un principio de conservación de los derechos por el que se garantiza el mantenimiento de los derechos de participación de los trabajadores adquiridos, en su caso, antes de la constitución de la sociedad europea.

Cabe destacar, en esta misma línea, la Directiva 2002/14 que establece un marco general de información y consulta a los trabajadores en la Comunidad Europea, y que ha reforzado los marcos jurídicos de regulación de los sistemas de representación de los trabajadores en la empresa en los Estados miembros de la Unión Europea. A partir del contenido de dicha Directiva, en todos los Estados miembros hay instaurado un núcleo básico de derechos de información y consulta.

Por lo que se refiere a las empresas de dimensión transnacional, el marco de instrumentos existente para la información, consulta y participación de los trabajadores se completó con el reconocimiento de un nivel de derechos igual en el seno de las sociedades resultantes de fusiones transfronterizas de empresas, que fueron reguladas mediante una nueva Directiva⁶⁷. Se establecía así que en los casos de fusiones de dos o más sociedades de capital constituidas conforme a la legislación de dos o más Estados miembros y radicadas en el territorio de la Comunidad, se deberían establecer los órganos y procedimientos necesarios para garantizar, en la nueva sociedad resultante, los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores o, en el caso de que estuvieran reconocidos con anterioridad en al menos una de las sociedades fusionadas, los correspondientes derechos de participación cuando se cumpliesen determinados requisitos. La Directiva, a tal fin, se remite al acervo comunitario existente en materia de derechos de información y consulta, mientras que, para los derechos de participación, obliga a tomar como base los principios y procedimientos del Estatuto de la Sociedad Anónima Europea y de la Directiva que la completa en lo que respecta a la implicación de los trabajadores.

67. Directiva 2005/56/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capital.

CAPÍTULO II

OBJETIVO: INTEGRAR EL MERCADO EUROPEO

1. Grado de cumplimiento y cuestiones pendientes

La realización del mercado único ha reportado hasta la actualidad numerosas ventajas tanto a los ciudadanos como a las empresas. En general, vivir en el mercado único ha permitido una mejora en la renta per cápita, la posibilidad de estudiar y viajar a otros Estados miembros, el derecho a trabajar y vivir en el extranjero, una oferta más amplia de bienes y servicios de calidad, precios más competitivos por la apertura de los mercados nacionales y la posibilidad de comprar en otro Estado miembro con garantías, entre otras ventajas. Igualmente, para las empresas, operar en el mercado único ha supuesto beneficiarse de grandes economías de escala, ampliar el mercado de exportación, sobre todo para las pymes, o simplificar las transacciones comerciales transfronterizas y las modalidades de creación o adquisición de empresas. No obstante, persisten barreras que impiden que estos beneficios puedan alcanzarse con la misma facilidad que se alcanzan en el propio país, y por tanto, limitan o dificultan el acceso a estas ventajas.

Por ello, y a pesar de sus numerosos logros, el mercado interior no es una realidad en todos los ámbitos. El distinto grado de avance en los cuatro pilares fundamentales, unido a los fallos, tanto en la regulación como en la aplicación práctica y cumplimiento de la misma, sigue reflejando la existencia de barreras a la libre circulación, más acusadas en algunas áreas y sectores específicos. Por ejemplo, algunos mercados como los servicios, los servicios financieros al por menor, la contratación pública, los transportes, la energía y las telecomunicaciones siguen estando fragmentados, con los consiguientes efectos directos sobre los ciudadanos a través de los precios de los productos o servicios, el acceso a los mismos y la posibilidad de elección entre distintas opciones.

1.1. INDICADORES DEL MERCADO INTERIOR

El reflejo de este avance, cuantitativamente, se muestra a través de los indicadores del mercado interior, que sin embargo, muestran numerosas limitaciones al recoger únicamente la situación de transposición de las directivas comunitarias en los distintos Estados miembros y la incorrecta aplicación de estas reglas, lo que da lugar a la apertura de procedimientos de infracción. En este último caso, se entiende que la aplicación es incorrecta cuando se presume que la transposición no está en conformidad con la directiva o cuando las reglas del mercado interior no están aplicándose

correctamente y, en ambos casos, se ha enviado una comunicación formal al Estado miembro afectado.

Hace tan sólo diez años, el déficit de transposición se situaba en el 6,3 por 100 de media en la Unión Europea, lo que llevó a los Jefes de Estado a fijar límites cuantitativos de reducción del mismo con el fin de que los Estados miembros realizasen un mayor esfuerzo. Así, en 2001 se fijó como déficit máximo el 1,5 por 100, que por primera vez se alcanzó en diciembre de 2006. Como consecuencia de ello, en el Consejo Europeo de marzo de 2007, los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea decidieron fijar un nuevo objetivo más ambicioso: alcanzar en 2009 un déficit de transposición que como máximo fuese del 1 por 100.

A este respecto, la última información disponible es de noviembre de 2008, y recoge una valoración muy positiva del avance del mercado interior, en términos de la transposición de la normativa comunitaria en los Estados miembros, con cierta mejora respecto a la tendencia de los tres años anteriores. Así, el déficit de transposición media, es decir el porcentaje de directivas sobre mercado interior que no se han incorporado a tiempo al ordenamiento jurídico nacional, se situó en 2008 en el 1 por 100 como se refleja en el cuadro 1, frente al 1,6 por 100 de mayo de 2007 y el 1,2 por 100 de un año antes⁶⁸, habiendo cumplido por primera vez y antes de 2009 el nuevo objetivo fijado del 1 por 100. Se constata, por tanto, que los Estados miembros han realizado importantes esfuerzos y establecido mecanismos para garantizar una transposición a tiempo. Se ha reducido igualmente el número de directivas que llevaban un retraso superior a dos años en la transposición, en la línea de lo acordado por los Estados miembros en relación a un nivel cero de tolerancia en estos casos.

Prácticamente todos los países han reducido los porcentajes de déficit de transposición, si bien diez países superan la media europea, siendo especialmente elevados en el caso de Luxemburgo, Polonia, Portugal, Grecia, y Chipre (tanto ésta última como la República Checa han incrementado visiblemente este déficit respecto a 2007). Los mejores resultados se han registrado en Dinamarca y Alemania, a falta de incorporar cinco directivas cada uno para alcanzar un déficit cero. España, por su parte, ha realizado uno de los mayores esfuerzos alcanzando el objetivo del 1 por 100, casi un punto porcentual por debajo del alcanzado en 2007, estando pendiente de transponer a finales de 2008 un total de 16 directivas.

El déficit de transposición por sectores se concentra en las normas relativas a los servicios financieros y en energía y transportes, que abarca una normativa muy amplia (98 y 141 normas respectivamente) y que, según la información más reciente, requieren una media de nueve meses adicionales para su total transposición. También destaca la falta de transposición adecuada en los ámbitos de medio ambiente, política social y libre circulación de personas; en este último caso, supone adaptar 16 normas y en todos,

68. Comisión Europea, *Internal market scoreboard*, núm. 16, julio 2007, *Internal market scoreboard*, núm. 15 bis, diciembre 2006.

CUADRO 1. GRADO DE TRANSPOSICIÓN DE LAS DIRECTIVAS RELATIVAS AL MERCADO INTERIOR EN LA UE-27

Estados miembros	2006			2007			2008		
	Déficit de trasposición	Direct. no transpuestas	Proced. infracc.	Déficit de trasposición	Direct. no transpuestas	Proced. infracc.	Déficit de trasposición	Direct. no transpuestas	Proced. infracc.
	%	N.º	N.º	%	N.º	N.º	%	N.º	N.º
Alemania	1,0	17	80	1,0	16	82	0,6	10	90
Austria	1,1	18	57	1,4	22	58	0,9	14	55
Bélgica	1,6	26	68	1,5	25	71	1,4	22	78
Dinamarca	0,3	5	27	0,9	15	30	0,3	5	29
España	1,4	23	109	1,9	31	108	1,0	16	103
Finlandia	0,7	11	36	1,4	23	37	0,6	10	34
Francia	1,3	22	95	1,2	19	99	0,9	14	85
Grecia	2,8	45	91	2,4	39	89	1,7	28	91
Holanda	1,0	17	51	1,6	26	47	0,4	7	48
Irlanda	1,2	20	49	1,7	27	59	0,9	15	56
Italia	2,2	36	161	2,7	44	153	1,3	21	112
Luxemburgo	2,6	42	41	3,3	53	42	2,2	33	30
Portugal	3,0	49	72	4,4	71	75	1,9	30	70
Reino Unido	0,7	12	57	1,2	19	59	1,1	18	59
Suecia	1,3	21	43	1,4	23	48	0,9	15	39
Chipre	0,8	13	25	1,0	17	30	1,7	27	14
Eslovaquia	0,6	10	20	0,9	14	20	0,4	7	33
Eslovenia	1,0	17	12	1,0	17	17	0,4	6	21
Estonia	1,1	18	11	1,0	17	18	1,1	18	25
Hungría	0,9	15	22	1,2	19	28	0,6	9	25
Letonia	0,5	8	16	0,7	11	22	0,6	10	22
Lituania	0,3	5	12	0,5	8	17	0,5	8	27
Malta	1,0	16	21	1,0	17	36	0,3	5	40
Polonia	0,9	14	48	1,8	29	59	2,0	33	65
R. Checa	1,6	26	22	2,3	38	27	1,4	22	36
Bulgaria							0,4	7	20
Rumanía							0,4	7	13
Media UE	1,2	20,2	49,8	1,6	25,6	53,2	1,0	15,4	48,9

Los datos para 2006, 2007 y 2008 se refieren al acumulado en noviembre de cada año analizado.

Fuente: Comisión Europea, *Internal Market Scoreboard*, n.º 18, febrero 2009, núm. 16, diciembre 2007 y n.º 14, diciembre 2006.

a excepción de ocho Estados miembros, está pendiente al menos una norma de este tipo (cuadro 2). Por ello y a pesar del avance respecto a los años anteriores, la situación de estos sectores hace que el mercado único no sea una realidad y sean necesarios mayores esfuerzos para lograr un mercado interior en todos los ámbitos.

Luxemburgo, seguido de Polonia y Portugal tienen más de treinta normas pendientes de transposición, mientras que por el contrario, Dinamarca y Malta tan sólo tienen

cinco. Por su parte, España tiene dieciséis normas pendientes de transponer concentradas en los dos ámbitos principales anteriormente señalados, además de dos en relación a la libre circulación de personas.

CUADRO 2. DIRECTIVAS PENDIENTES DE TRANSPOSICIÓN POR ESTADOS MIEMBROS Y SECTORES*

Estados miembros	Bienes de capital (67)	Química (88)	Consumidores (18)	Energía y transporte (141)	Medio ambiente (98)	Servicios financieros (98)	Legislación alimentaria (113)	Libre circulación de personas (16)	Propiedad intelectual (11)	Automoción (220)	Farmacéutica y cosmética (82)	Contratación pública (8)	Política social (75)	Fiscalidad (68)	Legislación sobre salud vegetal y animal (395)	Otros (113)	Total
Luxemburgo	3	2	1	6	5	4		2	1	1		3	3		2	3	36
Polonia	2	1		4	4	9	1	2		1	3		1		2	3	33
Portugal		1		7	1	6	2	2		3			4		2	2	30
Grecia	1			6	5	5		3					2	2	1	3	28
Chipre	3	1		4	4	2	2	2		2	4		1		1	1	27
R. Checa	1			4	3	6							6		1	1	22
Bélgica	1			2	4	6		2					4	1	1	1	22
Italia	2			3	1	4	2				2		3	2	2		21
Reino Unido	1	1		5	5			1	3						1	1	18
Estonia	1	1		3	6	3		1					2	1			18
España				1	4	1	6		2	1					1		16
Suecia				2		5	1	1	1				3			2	15
Irlanda	1			3	3	4		1					1			2	15
Austria	1	1		5	2	1		1					2			1	14
Francia		1		1	3	6		2					1				14
Finlandia	1			2	1	3							1			2	10
Letonia				3	1			1					3			2	10
Alemania			1	3	1	2		1					1			1	10
Hungría				2		2		1					1		2	1	9
Lituania				1		1		1					2		2	1	8
Eslovaquia	1		2	2											1	1	7
Rumanía	1			2		1	1									2	7
Holanda						3		1		1						2	7
Bulgaria				2	2					1					1	1	7
Eslovenia				4	1											1	6
Malta				1	1	1									1	1	5
Dinamarca				1	1	2		1									5

(*) Datos a 10 de noviembre de 2008.

Fuente: Comisión Europea, *Internal Market Scoreboard*, núm. 18, febrero 2009.

A pesar del retraso en la transposición de algunas normas, se puede afirmar que se ha avanzado en el ritmo de transposición de la normativa comunitaria a la legislación nacional, aunque este avance no se ha extendido en la práctica a una correcta aplicación de las normas en los Estados miembros. De hecho, en numerosos Estados miembros se constata una incorrecta incorporación y aplicación de las normas sobre mercado interior, lo que da lugar a que los mercados sigan estando fragmentados, siendo este aspecto clave para que el mercado único funcione bien en la práctica.

Una transposición o aplicación incorrecta de la normativa sobre mercado interior supone la apertura por parte de la Comisión Europea de procedimientos de infracción a los Estados miembros. En este sentido, Italia presenta el mayor número de procedimientos de infracción, seguida de España, Grecia, Alemania, Francia, Bélgica y Portugal. Por el contrario, todos los países de la ampliación se encuentran a este respecto por debajo de la media europea, aunque la Comisión alerta del importante incremento registrado por Polonia respecto a 2005, y que en 2008 apenas ha mejorado respecto al año anterior. Por sectores de actividad, las infracciones relativas a medio ambiente, fiscalidad y unión aduanera y transporte y energía concentran la mitad de las infracciones.

Todo ello pone de manifiesto que para utilizar el pleno potencial del mercado interior, es necesario que los Estados miembros realicen esfuerzos adicionales para transponer en tiempo la legislación europea y garantizar una aplicación correcta de la misma.

En cualquier caso, la información cuantitativa disponible respecto al avance del mercado interior, tal y como está actualmente definida, es claramente insuficiente ya que no refleja los problemas y fallos que surgen en la aplicación y puesta en práctica de la regulación una vez que ha sido transpuesta a los ordenamientos jurídicos nacionales. La reforma y modernización del mercado interior planteada por la Comisión Europea recogía la necesidad de modificar el cuadro de indicadores del mercado único, ampliando los indicadores disponibles más allá de la transposición de directivas e infracciones, incluyendo indicadores económicos sobre el seguimiento de los mercados y fomentando la evaluación comparativa de los resultados entre los distintos Estados miembros. La publicación de un indicador ampliado como tal, previsto para 2008, todavía no está disponible, aunque sí se han realizado esfuerzos para ofrecer información adicional sobre el grado de integración alcanzado por el mercado europeo. En este sentido, recientemente se realizó un análisis del grado de integración alcanzado en el mercado de bienes y servicios a través de los flujos comerciales intra y extracomunitarios, así como sobre el mercado de capitales mediante los flujos de inversión extranjera directa (IED) (gráfico 1).

Los principales resultados que ofrecen estos indicadores ponen de manifiesto que la simple transposición de la normativa de forma correcta y la garantía de su aplicación no es suficiente para lograr una integración plena de los mercados. De hecho, sólo si las medidas adoptadas lograsen todos los efectos pretendidos se podría hablar de un mercado único europeo, eficiente y competitivo.

GRÁFICO 1. GRADO DE INTEGRACIÓN DEL MERCADO INTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS, 2001-2007



Fuente: Comisión Europea, *Internal Market Scoreboard*, núm. 18, febrero 2009.

La evolución de las importaciones de bienes intra y extracomunitarias indican que se continúa avanzando en la integración de los mercados de bienes, habiendo aumentado de forma importante las relaciones comerciales en los últimos años, especialmente desde la introducción del euro⁶⁹. El comercio intracomunitario representa más del doble del comercio con el resto del mundo, lo que refleja el esfuerzo realizado en términos de integración del mercado interior, pero sin que por ello las relaciones comerciales con el exterior se hayan visto mermadas, ya que también se han incrementado.

En comparación con el avance en el mercado de bienes, y considerando que el comercio de servicios nunca alcanzará los niveles logrados en el comercio de bienes al existir servicios difícilmente comercializables, se puede afirmar que se ha avanzado más lentamente, lo que deja margen de cara a los próximos años. A este respecto, la transposición de la Directiva de Servicios en todos los Estados miembros se espera que facilite e incremente estos movimientos, con una mayor integración del mercado de servicios.

Respecto a la movimientos de IED como reflejo de la integración del mercado interior, se puede señalar que los flujos de capital han desempeñado un papel fundamental en el proceso de integración del mercado interior, más aún en un contexto de globalización. Los movimientos de IED han estado afectados por una cierta ralentización entre 2003 y 2005, recuperándose de forma importante desde entonces y con mayor fuerza en los movimientos intracomunitarios. Además, estos movimientos han resultado fundamentales para el desarrollo económico y la cohesión de los nuevos Estados miembros y las economías más pequeñas con la UE-27.

En conjunto, estos indicadores muestran que a pesar de los avances logrados ya, sigue habiendo margen para profundizar en un mejor funcionamiento del mercado interior.

Finalmente, sí resulta novedosa la definición específica de un indicador de los consumidores, que se analizará en un epígrafe posterior de este Informe, cuyo objetivo es supervisar el funcionamiento de los mercados y las consecuencias sobre los consumidores y usuarios para detectar los posibles fallos que genera el funcionamiento del mercado interior en el ámbito del consumo de bienes y servicios.

1.2. BARRERAS AL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO INTERIOR

Inicialmente, los obstáculos a la plena realización del mercado interior provenían de las barreras proteccionistas, arancelarias y no arancelarias en forma de normas técnicas, de salud y seguridad y otras normas nacionales. En la actualidad, se ha avanzado mucho en este sentido: las físicas en forma de controles en frontera están suprimidas y las técnicas se han reducido, en gran medida, gracias al principio de reconocimiento mutuo. Las barreras fiscales, sin embargo, siguen imponiendo ciertas limitaciones al

69. Comisión Europea, "Study on the Impact of the Euro on Trade and Foreign Direct Investment", en *European Economy*, Economic Papers, núm. 321, mayo 2008.

desarrollo del mercado interior, reducidas no obstante con la armonización parcial de los tipos del IVA.

Uno de los factores más importantes que inciden directamente en que el mercado único europeo no haya culminado todavía, es el hecho de que el grueso de normas que integran cada uno de los pilares básicos del mercado interior ha ido evolucionando de forma diferente, a distinta velocidad al tiempo que el conjunto de normas resultante no se ha aplicado de forma suficientemente efectiva por los diferentes Estados miembros.

A pesar de que el mercado interior europeo dispone de un marco regulador, sólido y amplio, es necesario que éste no permanezca ajeno a los cambios sociales, económicos y de otra índole que acaecen en el seno de la Unión, es decir, las normas que configuran el mercado interior deben de estar sometidas a un proceso constante de modernización en función de la realidad social y económica del momento. Otro reto fundamental de éste es el de garantizar una aplicación efectiva y eficaz de la legislación en todos los Estados miembros.

Así, la forma de legislar y su posterior aplicación determinan en gran medida la eficiencia del avance hacia la consecución del mercado interior. En este sentido, es básico que a la hora de legislar, se opte por la calidad en vez de por la cantidad, para así ganar en eficacia. De esta manera, se ha de consolidar la idea de “legislar mejor”, en el marco de la iniciativa global del mismo nombre⁷⁰ puesta en marcha por parte de la Comisión Europea en colaboración con las demás Instituciones de la Unión y con los Estados miembros y que se incardina en el contexto de la Estrategia de Lisboa renovada, para así, ir salvando paulatinamente los diferentes obstáculos y barreras que se interponen en el camino del mercado interior europeo⁷¹.

Por otro lado, el funcionamiento del mercado interior genera fallos que también limitan el avance del mercado interior⁷². En este sentido se ha detectado, por ejemplo, que la existencia de estándares inadecuados deriva en un reconocimiento mutuo insuficiente, que en la provisión de bienes y servicios públicos se producen fallos y es necesario articular mejoras con el fin de alcanzar un mayor potencial y generar beneficios económicos a los ciudadanos, que en muchas ocasiones la apertura a la competencia está limitada, que persisten numerosas barreras en el sector servicios,

70. La estrategia de mejora de la legislación sigue tres líneas principales de actuación: promover los instrumentos en la Unión Europea que permiten concebir y aplicar una mejor legislación, especialmente la simplificación, la reducción de la carga administrativa y las evaluaciones de impacto, trabajar más estrechamente con los Estados miembros para garantizar que los principios de mejora de la legislación sean aplicados coherentemente por todos los legisladores de la Unión Europea y reforzar el diálogo constructivo entre las partes interesadas y todos los legisladores, a nivel tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros.

71. Los interlocutores sociales a este respecto han enfatizado que el objetivo del programa debe ser mejorar la regulación europea, a fin de satisfacer mejor los objetivos relacionados con el desarrollo sostenible, la calidad del empleo y la dimensión social, sin que en ningún caso suponga una menor participación institucional, en particular de los interlocutores sociales.

72. Comisión Europea, “Steps towards a deeper economic integration: the Internal market in the 21st century: A contribution to the single market review”, *Economic Papers European Economy*, núm. 271, 2007.

tanto en los servicios en general como específicamente en el comercio al por menor, los servicios financieros o las industrias tecnológicas y de comunicación, o que la libre circulación de personas se está desarrollando de forma tardía e insuficiente.

Además, la diversidad de normas nacionales que regulan el funcionamiento de los mercados supone en la práctica una restricción al funcionamiento del mercado único y la aplicación del entramado normativo comunitario. Por ello, tanto en el marco general como en algunos ámbitos específicos debe realizarse un mayor esfuerzo para mejorar la regulación existente. En este sentido, las principales barreras detectadas se concentran en algunos aspectos que impiden que el mercado interior se desarrolle totalmente como la fiscalidad, el fomento de la actividad empresarial, la innovación e investigación o los servicios financieros, entre otros.

Por lo que respecta a la fiscalidad, no existe una armonización plena de los regímenes fiscales entre los distintos Estados miembros, lo que genera barreras a la movilidad de los factores y limita la implantación y eficacia del mercado interior. Las principales barreras a este respecto surgen por las diferencias en los impuestos sobre sociedades, personas físicas y valor añadido. En el caso de las empresas, la existencia de diversas regulaciones fiscales implica una situación desigual en los distintos Estados miembros, al igual que ocurre con las medidas relativas a la creación de empresas⁷³.

El esfuerzo en innovación e investigación es todavía insuficiente, a pesar del compromiso existente por parte de los Estados miembros. Se están desarrollando algunas acciones como favorecer la movilidad de los investigadores, impulsar la coordinación entre Estados miembros y las instituciones comunitarias en el ámbito de I+D+i o avanzar en materia de propiedad intelectual, ampliando la protección de las patentes y los derechos de autor.

En los servicios financieros, se completó en 2005 el objetivo de crear un mercado integrado de servicios financieros, con el propósito de reducir el coste del endeudamiento para empresas y consumidores y usuarios ofreciendo una gama más amplia de productos financieros. Sin embargo, a pesar del desarrollo alcanzado, se hace necesario en los servicios financieros al por menor un esfuerzo adicional con el fin de asegurar un alto nivel de protección a los consumidores y garantías en términos de seguridad financiera.

Todos estos aspectos son los que actualmente concentran la iniciativa comunitaria en el mercado interior, tanto en el ámbito de los fallos regulatorios que surgen en la transposición de directivas como en el propio funcionamiento del mercado interior en los sectores señalados. Parte de la responsabilidad de la falta de profundización en el mercado interior proviene de los propios Estados miembros, que en ocasiones se muestran reticentes a liberalizar ciertas actividades y determinados servicios. Igualmente, se aprecia falta de colaboración entre éstos y la Comisión Europea para adquirir un compromiso firme de realización del mercado interior.

73. E. Puisais-Jauvin, "Le marché intérieur: des réalisations tangibles, un bilan perfectible", *Questions internationales*, núm. 31, 2008.

De hecho con el objetivo de detectar estos fallos y articular las soluciones adecuadas, la Comisión Europea decidió realizar una evaluación del primer año de puesta en marcha de la nueva estrategia del mercado interior, atendiendo a la situación de un conjunto de sectores seleccionados previamente. El cuadro 3 recoge a nivel sectorial los tipos de fallos detectados para un conjunto de 25 sectores, incluyendo la integración de la política medioambiental de forma explícita. La electricidad y suministros de gas y agua junto al comercio al por menor y las actividades de hostelería y restauración son las actividades que presentan indicios de que hay o podría haber problemas serios especialmente en los ámbitos de competencia e innovación.

CUADRO 3. SECTORES EN LOS QUE SE HA DETECTADO MAL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO, A NIVEL COMUNITARIO

Sectores	Política medioambiental	Situación en términos del mercado		
	Regulación	Integración	Competencia	Innovación
Alimentos y bebidas	+	++	+	+
Impresión, publicidad y reproducción	+	++	+	++
Caucho y plásticos	+	+	-	+
Metales básicos	+	-	++	++
Metales fabricados	+	++	-	+
Maquinaria	-	-	+	++
Material de oficina y equipos informáticos	-	+	+	++
Maquinaria y aparatos eléctricos	+	+	-	++
Equipos de comunicaciones	+	+	+	++
Automoción	-	+	++	+
Muebles y otros bienes manufacturados	+	++	+	-
Reciclaje	+	-	-	nd
Electricidad, suministro de gas y de agua	++	++	++	+
Ventas, reparaciones (incl. vehículos)	++	-	+	++
Comercio al por mayor	++	-	+	++
Comercio al por menor	++	++	+	++
Hoteles y restaurantes	+	++	++	++
Transporte terrestre	++	-	+	+
Actividades de apoyo y auxiliares al transporte	++	-	++	+
Correos y telecomunicaciones	+	-	++	+
Intermediación financiera	+	++	++	+
Seguros y fondos de pensiones	+	++	+	+
Otras actividades empresariales	++	++	+	++
Actividades de recreo, culturales y deportivas	nd	+	++	++
Otras actividades de servicios	nd	++	++	-

Nota: ++ se refiere a que hay indicios de problemas serios.

+ se presume que podría haber algún problema.

- no hay indicios de problemas.

Fuente: Comisión Europea, "Market monitoring: State of play and envisaged follow-up", *Documento de trabajo*, SEC (2008) 3074.

Igualmente, para la zona euro y sobre un conjunto de sectores que de media en la zona euro suponen una contribución al valor añadido superior al 35 por 100 y aportan conjuntamente el 38 por 100 del empleo (cuadro 4), las actividades de ventas y postventa, el comercio al por menor y el transporte terrestre son las que en todos los Estados miembros del área presentan un funcionamiento incorrecto del mercado. De las veintidós actividades seleccionadas, en Austria y Francia se han detectado fallos en al menos catorce, mientras que en Grecia y Eslovenia éstos se han detectado en tan sólo seis actividades. En España, por su parte, se han detectado fallos en doce actividades⁷⁴, que en general y a excepción del sector de construcción también generan fallos en otros Estados miembros.

Esta evaluación del mercado interior confirma el insuficiente avance en algunos sectores concretos que hace que los mercados permanezcan fragmentados. Es el caso de los sectores siguientes: servicios financieros, transportes, telecomunicaciones, energía, contratación pública y sociedad del conocimiento.

La liberalización de los *servicios financieros* está prácticamente finalizada, especialmente los bancarios y de seguros. Desde el 1 de enero de 1993 cualquier banco de un Estado miembro puede operar en la Unión Europea, y aunque existe un buen número de normas comunes relativas a aspectos concretos, tales como inversión colectiva, ratio de solvencia o fondos propios, la armonización bancaria se limita a la regulación de aspectos básicos, aplicándose el principio de reconocimiento mutuo de las legislaciones nacionales para el resto de casos. En este ámbito se ha avanzado además con la puesta en marcha del SEPA (Zona Única de Pagos en euros) que permite que las operaciones en euros estén sujetas a un conjunto uniforme de estándares, reglas y condiciones y que las mismas podrán, en consecuencia, ser procesadas con la misma facilidad, rapidez, seguridad y eficiencia con que lo son actualmente dentro de los mercados nacionales. No obstante, y a pesar de los avances realizados sobre cómo deberían articularse los servicios financieros al por menor, está pendiente todavía una plasmación normativa de los mismos, en la cual se debería avanzar.

En el caso de los *transportes*, el proceso liberalizador no se desarrolló hasta los noventa, a pesar de ser una de las políticas comunes prevista ya en los Tratados Fundacionales. Respecto a la política común del transporte terrestre, hasta los años noventa se limitó a una serie de normas armonizadoras y a la regulación de la licencia

74. Los fallos detectados en estas actividades no son los únicos existentes en el conjunto de la actividad productiva, sino tan sólo en determinados sectores seleccionados por la Comisión para el conjunto de la Unión Europea. Un ejemplo de fallos visibles en otros sectores que afectan de forma importante a España es el sector pesquero, donde permanecen obstáculos legales que impiden poder adquirir derechos de pesca en otros Estados miembros, al no ser intercambiables entre las empresas pesqueras comunitarias. Esta restricción, cuyo origen se remonta a la entrada de España en la Comunidad, surgió al acatar lo que se conoce como “estabilidad relativa” por la cual se asigna a cada Estado miembro un porcentaje invariable de las cuotas pesqueras de las principales especies. Por otro lado, el principio de igualdad de acceso a las aguas comunitarias, derogado desde el año 1983, supone otro obstáculo a la libre circulación, impidiendo el acceso de flotas ajenas a zonas como el mar del Norte o el mar Báltico, entre otros.

CUADRO 4. SECTORES EN LOS QUE SE HA DETECTADO MAL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO, EN LA ZONA EURO

Sectores	Austria	Bélgica	Chipre	Alemania	Grecia	España	Finlandia	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Malta	Holanda	Portugal	Eslovenia
Electricidad, suministro de gas y de agua	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Construcción						X			X						
Ventas, reparaciones (incl. vehículos)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comercio al por mayor	X	X	X			X	X	X	X	X		X		X	
Comercio al por menor	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hoteles y restaurantes	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	
Transporte terrestre	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Transporte marítimo															
Transporte aéreo			X						X		X	X			
Actividades de apoyo y auxiliares al transporte	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Correos y telecomunicaciones	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Intermediación financiera	X		X	X		X	X	X	X	X	X				
Seguros y fondos de pensiones	X			X				X						X	
Actividades auxiliares a la intermediación financiera y aseguradora															
Alquiler maquinaria		X						X							
Actividades informáticas	X			X		X	X			X	X			X	
I+D															
Otras actividades empresariales	X							X							
Alcantarillado y recogida de basuras										X					
Actividades asociativas							X								
Actividades recreativas	X	X		X		X	X			X	X		X	X	X
Otras actividades de servicios	X	X	X	X		X		X			X	X	X		
Número de sectores seleccionados	14	12	10	12	6	13	13	14	10	13	12	11	11	11	7
Contribución al valor añadido (%)	41	37	35	31	19	48	35	36	33	39	43	35	29	34	19
Participación en el empleo (%)	42	41	37	38	26	50	36	39	39	41	47	42	37	33	16
Participación en el consumo (%)	60	44	43	42	22	55	43	41	37	48	32	41	51	38	36

Fuente: Comisión Europea, "Market monitoring: State of play and envisaged follow-up", *Documento de trabajo*, SEC (2008) 3074.

comunitaria para transporte por carretera. Hasta 1993 no se produjo un impulso liberalizador, con el desarrollo de un conjunto de normas comunes sobre las condiciones de prestación de servicios a un Estado miembro por transportistas no residentes, medidas de seguridad, medio ambiente y otras relacionadas con el mercado interior. Por su parte, en el transporte aéreo el proceso liberalizador comenzó en los noventa permitiendo que las compañías aéreas de cualquier Estado miembro pudieran operar en cualquier otro con libertad de tarifas. En 1997 se produjeron cambios importantes como el incremento del servicio en las rutas más rentables, la reducción de las tarifas o los acuerdos

entre compañías para hacer frente a la competencia. Por el contrario, los avances en el transporte marítimo han sido menores, existiendo aún ciertas restricciones que están retrasando su liberalización definitiva.

El sector de *telecomunicaciones* tradicionalmente ha funcionado en régimen de monopolio. En sentido amplio y, como consecuencia de los avances tecnológicos, el subsector abarca lo que en sentido genérico se conoce como transporte de información, esto es, telefonía, radio, medios audiovisuales y transmisión de datos informáticos. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) ofrecen al consumidor nuevas posibilidades en el uso de la información en cualquier parte del mundo. Parte de la revolución tecnológica en las telecomunicaciones se ha debido a su creciente liberalización, que en la Unión Europea no se inició hasta los años noventa. Hasta entonces, la competencia, tanto en el interior de los Estados como entre éstos, era prácticamente inexistente dado que las legislaciones nacionales consideraban el subsector como un servicio básico que justificaba su control público. El proceso liberalizador no totalmente concluido contempla tres aspectos: los terminales, el servicio propiamente dicho, y la infraestructura, siendo en este último aspecto donde se han planteado mayores problemas en relación a la infraestructura tradicional de comunicaciones permitiendo el acceso a otras redes concebidas para usos distintos.

La Unión Europea no cuenta con una *política energética* común; es más, en los Tratados se entiende que los aspectos relacionados con las condiciones de explotación de los recursos naturales, la elección de fuentes de suministro y la estructura general de abastecimiento (*mix* energético) son competencia exclusiva de cada Estado miembro. Las actuaciones comunitarias más recientes relativas a la energía se han enmarcado necesariamente en el ámbito de otras políticas –mercado interior, investigación o protección del medio ambiente– siendo esta última la más prolífica pues recoge acuerdos sobre temas relacionados con las energías renovables, la eficiencia y el ahorro energético⁷⁵.

En cualquier caso, el desarrollo que hasta ahora han tenido los acuerdos en el ámbito energético no resulta completamente satisfactorio y pone de manifiesto las dificultades derivadas de la escasa armonización de las políticas energéticas. El establecimiento de un mercado único de la energía se encuentra condicionado por los problemas derivados de la elevada heterogeneidad de las regulaciones nacionales, por la notable concentración de la mayoría de los mercados de los Estados miembros y por el escaso desarrollo de las interconexiones.

Así, son varios los retos que se le presentan a la política energética común, siendo el más evidente el de la resolución de las discrepancias sobre competencias que existen entre la Unión Europea y los Estados miembros en aspectos tan esenciales para el establecimiento de una política común como la determinación de los *mix* energéticos, divergencias que sólo podrían resolverse a través de un mayor compromiso político entre los socios comunitarios.

75. Véase Memoria CES 2006, capítulo I.2.3.3.

2. Instrumentos de gestión e impulso del mercado interior

La consecución plena del mercado interior y, por tanto, el aprovechamiento por parte de los ciudadanos europeos de todos los beneficios asociados al mismo, requiere de la utilización de instrumentos de gestión e impulso del mercado interior, cuya implementación deberá contar con la colaboración de todos los interesados, siendo una responsabilidad conjunta de todos los niveles de gobierno y supervisión.

En concreto, la Comisión Europea⁷⁶ plantea cuatro instrumentos, que se detallan a continuación, cuyos objetivos son actuar donde resulte importante; utilizar mejor las herramientas de construcción del mercado interior; trabajar en asociación, y mejorar el acceso a la información.

El correcto funcionamiento de los mercados pasa por seguir la evolución de los mismos, identificar posibles problemas, evaluar el margen de acción y obtener información de la base. Concretamente, los servicios de la Comisión han desarrollado una metodología que pretende alcanzar una supervisión más sistemática del funcionamiento de los principales mercados de bienes y servicios.

Dicha metodología consiste, en primer lugar, en detectar los sectores con un mayor potencial en términos de crecimiento, empleo y bienestar de los consumidores y usuarios para, posteriormente, determinar las causas del mal funcionamiento de algunos de ellos. Entre estas causas se encuentran la falta de apertura o integración, la falta de posibilidades y transparencia para los consumidores, el bajo grado de competencia, el insuficiente entorno reglamentario y la falta de innovación. Finalmente, toda esta información permitirá abordar los desafíos específicos a los que se enfrentan los principales mercados de bienes y servicios en la Unión Europea.

La metodología utilizada por la Comisión se apoya en un indicador de los consumidores, que a través de variables como denuncias, precios, satisfacción de los mismos, o posibilidades de intercambio y seguridad, permitirá detectar qué mercados no están dando los resultados económicos o sociales esperados. Cuando sea posible, se introducirán también indicadores sectoriales adicionales.

En segundo lugar, es necesario también mejorar la utilización de las herramientas del mercado interior y garantizar la aplicación y cumplimiento de sus normas. Con este fin, los instrumentos tradicionales legales deberán complementarse con otras herramientas como la orientación, autorregulación o formación, al tiempo que deberá mejorarse la aplicación de las directivas, corrigiendo rápidamente las dificultades que puedan surgir en el proceso de transposición. Asimismo, es fundamental que cuando los ciudadanos y empresas europeas detecten problemas causados por la incorrecta aplicación de las normas de la Unión Europea por parte de las autoridades nacionales, acudan a la red de expertos del mercado único para resolución de conflictos (SOLVIT). En la actualidad, el porcentaje de resolución de casos tramitados por SOLVIT se sitúa por

76. Comisión Europea, *Un mercado único para la Europa del siglo XXI*, COM (2007) 724 final, 20 de noviembre de 2007.

encima del 80 por 100, siendo el plazo medio de resolución de dos meses⁷⁷. En esta misma línea, el Servicio de Orientación a los Ciudadanos (SOC) ofrece asesoría jurídica personalizada gratuita y orienta hacia los organismos que pueden prestar mayor asistencia para problemas concretos, habiendo respondido en 2008 a unas 11.000 solicitudes de información relativas al mercado interior.

En tercer lugar, tal y como ya se ha señalado, debe existir un trabajo conjunto de las autoridades y de los interesados a todos los niveles de gobernanza de la Unión Europea, con el objetivo de asegurar que las normas del mercado único se conozcan, comprendan, apliquen y hagan cumplir. En este sentido, en los últimos años se han adoptado multitud de iniciativas a nivel local, regional, nacional y de la Unión Europea para mejorar la transposición, aplicación y ejecución de la legislación europea, difundir la información y reforzar la cooperación transfronteriza entre las administraciones. Asimismo, la Comisión Europea trabajará con los Estados miembros en el seno del Comité Consultivo del mercado interior con el fin de identificar buenas prácticas, acordar directrices y proporcionarse apoyo mutuo.

Finalmente, debe hacerse especial hincapié en mejorar el acceso a la información referente a las oportunidades que ofrece el mercado único, de manera que ciudadanos, empresas y autoridades locales y regionales conozcan y comprendan las normas existentes y puedan beneficiarse de dichas oportunidades. Con tal fin se va a crear una “ventanilla única”, que permitirá dar acceso a los actuales sistemas de información, asistencia y resolución de problemas gestionados por la Unión Europea, tales como SOLVIT, SOC, EURES, o la red integrada de apoyo empresarial, entre otros. Además, la Comisión realizará informes y estudios periódicamente sobre la situación del mercado interior. En concreto, a través del cuadro de indicadores del mercado único que realiza la propia Comisión, es posible conocer el grado efectivo de transposición de directivas de la Unión, las infracciones cometidas, o el uso de mecanismos de resolución de problemas, entre otras cuestiones.

A pesar de que la disponibilidad reciente de estos instrumentos permite resolver, de forma sencilla, los conflictos surgidos en el mercados interior, puede resultar igualmente útil articular mecanismos de asistencia a los Estados miembros para facilitar la transposición de las normas comunitarias, lo cual ayudaría a limitar los incumplimientos, que en cualquier caso deben detectarse y solucionarse a tiempo lo que requiere mejorar los mecanismos de detección y gestión de los incumplimientos.

En cualquier caso, hay que evaluar el impacto del funcionamiento del mercado interior y consultar a los agentes implicados para detectar los fallos que limitan el avance del mismo.

Por otro lado, para lograr avanzar en la construcción del mercado interior es esencial el papel que puede y debe desempeñar el diálogo y la negociación entre las

77. Informe anual SOLVIT 2008. *Development and Performance of the SOLVIT network*.

organizaciones sindicales y empresariales de ámbito comunitario, tanto a nivel interprofesional como sectorial. Los interlocutores sociales, mediante el diálogo bipartito y autónomo que llevan a cabo, en diferentes niveles y ámbitos, han contribuido y siguen contribuyendo de manera importante a la construcción del mercado interior.

El papel protagonista asignado al diálogo social ante los retos que debe afrontar la Unión Europea, entre los cuales está el avance del mercado interior, fue recogido en una comunicación de la Comisión Europea⁷⁸. La valoración que se haga de los resultados de dicho diálogo está condicionada por su aportación a los objetivos de crecimiento, modernización, empleo y cohesión social. A esto contribuyen las consultas con los agentes sociales llevadas a cabo por la Comisión Europea, con base en el artículo 138 del Tratado CE, que suponen, en muchas ocasiones, un factor movilizador del diálogo bipartito entre organizaciones desembocando en la adopción de acuerdos.

Por todo ello, a lo largo de los últimos años, el diálogo social bipartito entre las organizaciones de empresarios y trabajadores más representativas a nivel europeo ha experimentado un creciente auge, así como una tendencia marcada hacia una mayor autonomía. Esto se ha puesto de manifiesto con la adopción de un importante número de instrumentos conjuntos que comprende acuerdos en sentido estricto⁷⁹, con base en el artículo 139 del Tratado CE, y otra serie de documentos, de diversa naturaleza jurídica y fines, como posiciones conjuntas, declaraciones, marcos de acción común, orientaciones y recomendaciones, etc., que propician un marco de colaboración con las instituciones comunitarias en la toma de decisiones.

El diálogo bipartito se ha convertido en un instrumento esencial que está contribuyendo y puede contribuir, de manera aún mayor, a los cambios y transformaciones necesarios para dinamizar el empleo y las relaciones de trabajo en la Unión Europea, ayudando a crear condiciones para la innovación, la calidad de los puestos de trabajo y la competitividad, promoviendo la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores, mejorando las cualificaciones y las posibilidades de aprendizaje permanente, o aportando condiciones para que los trabajadores permanezcan más tiempo en activo, entre otros aspectos.

Esto condujo a situar al diálogo social autónomo en el centro de la Estrategia de Lisboa, dentro de la cual se enmarcan los objetivos del mercado interior para los próximos años, más aún cuando uno de los objetivos más recientes es el refuerzo de la dimensión social del mercado interior⁸⁰. De hecho, para asegurar el funcionamiento del mismo, es necesario resolver las ambigüedades que rodean la aplicación de la legislación comunitaria, y ello exige la participación de los interlocutores sociales en el debate sobre las

78. Comisión Europea, *Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: potenciar la contribución del diálogo social europeo*, COM (2004) 557 final, 12 de agosto de 2004.

79. Algunos acuerdos principales en este sentido versan sobre seguridad y salud en el trabajo, teletrabajo, acoso y violencia en el trabajo, estrés en el trabajo, o trabajo a tiempo parcial, entre otros.

80. La dimensión social y medioambiental del mercado interior.

cuestiones relacionadas con la adopción de normas, especialmente de carácter sociolaboral, con el objetivo de garantizar el mantenimiento de los derechos sociales.

Más aún, en la situación actual de crisis económica, los interlocutores sociales han convenido con la Comisión en la necesidad de cooperar para proteger y desarrollar en mayor medida los logros sociales y económicos de la Unión Europea y su mercado interior como fuente de prosperidad, crecimiento y empleo.

3. El papel de los consumidores en el mercado único

El consumo representa más de la mitad del PIB en la Unión Europea, lo que sitúa a los consumidores en una posición protagonista en su economía. Esta certeza ha llevado a la inclusión de la política que los protege en el conjunto de prioridades a abordar en el desarrollo del mercado interior. Así, en los últimos años se han registrado importantes avances en la salvaguarda de los intereses de los consumidores y usuarios que han visto fortalecer su posición en un entorno que además les ofrecía mayor variedad de productos, con mayor calidad y mejores precios. Sin embargo, y pese a esos avances, se ha constatado que es necesario profundizar tanto en la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios –en la actualidad gozan de la garantía de normas de alto nivel para los productos de consumo y la alimentación–, como en su competencia y confianza para que puedan obtener un beneficio real de la apertura del mercado, lo que a su vez tendrá efectos positivos sobre éste.

La creciente complejidad de los mercados en un contexto de globalización de la producción y de incremento de las posibilidades de compra a través de los medios telemáticos ponen en riesgo de obsolescencia al antiguo modelo de protección de los consumidores. Aunque el recurso al comercio electrónico es aún muy limitado, sobre todo cuando se trata de operaciones transfronterizas, debido principalmente a la falta de confianza de los consumidores y usuarios, parece necesario abordar la revisión del tradicional derecho de los consumidores con vistas a adaptarlo a un contexto crecientemente digitalizado. Ello implica, entre otras medidas, garantizar una efectiva vigilancia del mercado.

Parece, pues, que la integración del mercado en la Unión Europea depende en buena medida de la explotación por parte de los ciudadanos del potencial ofrecido por los medios digitales en el ámbito del consumo, y que la explotación de ese potencial requiere de un entorno de confianza, basado necesariamente en unas garantías comunes en todo el territorio de la Unión Europea. La realidad de los mercados minoristas sigue siendo, no obstante, la fragmentación en mercados nacionales. La diversidad de normas de protección de los consumidores y usuarios, con intensidades muy variables, en los estados miembros constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo de un mercado integrado en Europa, lo que en los últimos años ha dado lugar a un cambio de rumbo en el diseño de la política comunitaria en esa materia, pasando de priorizar las cláusulas de mínimos, abiertas a la mejora por parte de los estados, a la armonización

plena como objetivo. En efecto, desde que en 2002 se aprobara la Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros⁸¹, se ha avanzado en esa línea, que pretende mejorar los niveles de confianza, aunque no sin encontrar obstáculos. Entre otros, los derivados de la ampliación del mercado en los años 2004 y 2007, que ha sacado a la luz grandes divergencias en lo tocante a la intensidad protectora de los consumidores en los Estados miembros, lo que dificulta la armonización de máximos.

Pese a las dificultades encontradas, la Unión Europea mantiene su objetivo de integración del mercado a través del desarrollo de la política de consumo con la nueva filosofía de la armonización, que se refleja en la Estrategia comunitaria vigente hasta el año 2013⁸².

Los nuevos desafíos en el desarrollo del mercado interior han llevado a redimensionar el papel del consumo, que ha cobrado protagonismo en la escena comunitaria pendiente de los nuevos retos económicos, sociales y políticos. Así, se reconoce la importancia de la fortaleza de la posición de los consumidores y usuarios en el mercado para que puedan aprovechar al máximo sus potencialidades en beneficio del conjunto de la economía.

La estrategia de los consumidores en materia de política de los consumidores

En ese sentido, la estrategia recoge tres objetivos fundamentales:

- Capacitar a los consumidores de la Unión Europea. Poner a los consumidores al volante beneficia a los ciudadanos, pero también estimula considerablemente la competencia. Unos consumidores y usuarios capacitados necesitan las opciones reales, la información exacta, la transparencia del mercado y la confianza que se derivan de una protección efectiva y de unos derechos sólidos.
- Mejorar el bienestar de los consumidores de la Unión Europea en términos de precio, oferta calidad, diversidad, asequibilidad y seguridad. El bienestar del consumidor es esencial para el funcionamiento de los mercados.
- Proteger eficazmente a los consumidores contra los riesgos y amenazas graves a las que no pueden hacer frente como individuos. Un nivel elevado de protección contra dichas amenazas es esencial para la confianza de los consumidores.

Dichos objetivos habrán de materializarse en las acciones previstas en la Estrategia, de las que algunas están en proceso de elaboración o mejoría. Entre ellas, el seguimiento de los mercados de consumo y las políticas nacionales de consumo. Así, la Comisión cuenta desde 2008 con un sistema de indicadores sobre consumo⁸³ circunscrito a algunas de sus

81. Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y por la que se modifican la Directiva 90/619/CEE del Consejo y las Directivas 97/7/CE y 98/27/CE.

82. Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013.

83. *Ibidem*.

dimensiones más expresivas: los niveles de precios, las reclamaciones presentadas, la satisfacción, el cambio de elección y la seguridad.

En cuanto a la mejora en la protección de los consumidores y usuarios, urge la revisión del acervo comunitario en materia de consumo, que trata de realizarse en una nueva Directiva, actualmente en fase de propuesta⁸⁴. Asimismo, se encuentran en proceso de elaboración una nueva directiva sobre la seguridad alimentaria, el libro verde sobre el acceso a la justicia.

Detrás de toda operación de consumo hay un entramado de actitudes más o menos complejo que inclina al consumidor a decantarse por la compra de un bien o servicio en lugar de otro o, simplemente, a no comprar. Las necesi-

La confianza en las operaciones de consumo, un elemento clave en el desarrollo del mercado interior

dades y las preferencias forman parte de ese entramado en su nivel primario, es decir, cuando el consumidor decide mejorar su bienestar material adquiriendo un bien o un servicio. Una vez valorado el incremento de bienestar, se emprende el acto de la compra, cuyo término depende en gran medida de los riesgos percibidos en dicho acto. La confianza es, pues, determinante en la conclusión de las operaciones de consumo.

Para que exista confianza, el consumidor debe percibir básicamente que el producto que va adquirir es capaz de satisfacer sus expectativas en términos de utilidad, que le va a ser entregado a cambio del correspondiente desembolso, que se va a encontrar en perfectas condiciones o, en caso contrario, va a ser sustituido. Estas condiciones, aplicables en los actos de consumo más sencillos, cobran especial importancia en circunstancias en las que, como en las actuales, los productos y servicios disponibles en el mercado y los medios para adquirirlos alcanzan una gran variabilidad y sofisticación y en ocasiones requieren de unos conocimientos específicos tanto para su uso como para su adquisición.

Si la ausencia de fronteras interiores en la Unión Europea, la reducción de los costes de transporte, la implantación de la moneda única y la generalización del uso de Internet ponen a disposición de los ciudadanos una gama de posibilidades de consumo muy superior a la de unas décadas atrás, estas circunstancias también incrementan la necesidad de mantener un alto nivel de protección de sus intereses, adaptando las normas a una realidad que cambia con gran rapidez. En efecto, la aparición de nuevos productos y servicios para los que no hay regulación, el incremento de los productos provenientes de terceros países y la complejidad de las transacciones comerciales que dificultan la localización de los proveedores, hacen necesaria una sólida garantía de los derechos de los consumidores y usuarios. Ello unido a una eficaz inspección del mercado debe constituir la base de su confianza, en especial en las operaciones transfronterizas, en las que, a priori, se perciben mayores riesgos.

84. *Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre derechos de los consumidores*, COM (2008) 614 final, 8 de octubre de 2008.

De acuerdo con los últimos datos de la Comisión Europea sobre la protección de los consumidores en el mercado interior⁸⁵, en 2007 el 25 por 100 de los europeos realizó alguna compra transfronteriza⁸⁶, lo que supuso un descenso del 1 por 100 sobre lo detectado el año anterior. En parte, este retroceso se explica por los bajos niveles registrados en Rumanía y Bulgaria, que se incorporaron a la Unión Europea en enero de 2007. Sin embargo, si se amplía el periodo de referencia tomando los datos de la UE-15, se observa un notable incremento del comercio transfronterizo desde el año 2002, que ha pasado de representar un 13 a un 27 por 100 en 2007.

CUADRO 5. COMPRAS TRANSFRONTERIZAS EN LA UE EN 2007
(Porcentaje de consumidores que realizaron compras transfronterizas)

Estados miembros	%	Variación sobre 2006, en puntos porcentuales
Luxemburgo	68	1
Suecia	59	5
Dinamarca	56	2
Austria	53	-3
Finlandia	51	2
Holanda	47	3
Eslovenia	40	-4
Estonia	37	12
Bélgica	36	-9
Malta	36	9
Reino Unido	35	2
Chipre	34	11
Irlanda	33	0
República Checa	33	2
Letonia	31	7
Alemania	27	-7
Eslovaquia	27	-3
UE-27	25	-1
Francia	24	-1
España	17	6
Lituania	17	2
Polonia	16	-1
Hungría	14	-2
Italia	13	-3
Rumanía	13	
Grecia	10	3
Portugal	9	-2
Bulgaria	6	

Fuente: Comisión Europea, Eurobarómetro, *Consumer Protection in the Internal Market*, 2008.

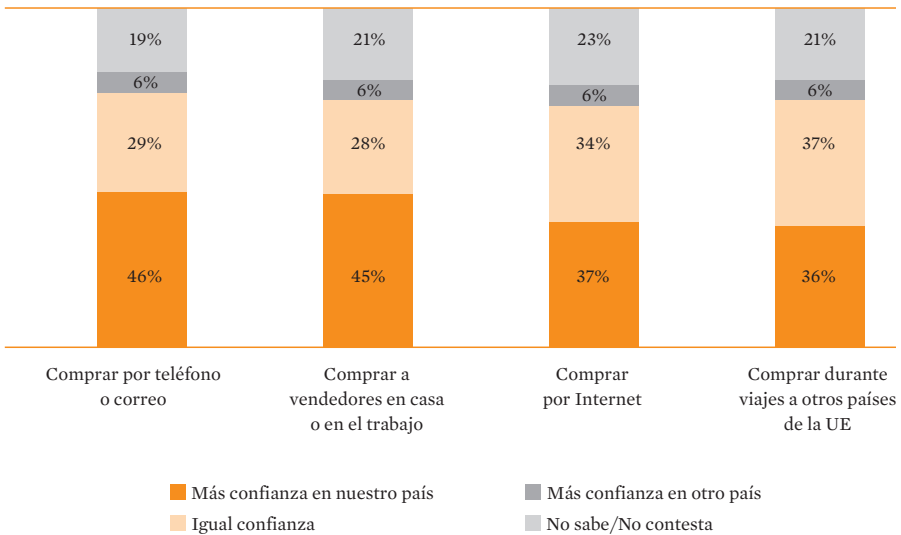
85. Comisión Europea, Eurobarometer, *Consumer protection in the internal market*, 2008.

86. Se incluyen los viajes a otro país con la intención de realizar una compra; las compras realizadas en otro país aprovechando un viaje; la compra a distancia por Internet, teléfono o correo convencional a proveedores de otro país y las compras a representantes establecidos en otro país que ofrecen sus productos directamente a los consumidores.

En lo que respecta a las actitudes, los datos ponen de manifiesto que los europeos tienden a confiar más en las operaciones de compra a distancia, en todas sus modalidades, realizadas dentro de su país y que dicha confianza es similar en el propio país y en otros cuando la operación es presencial. Al margen de la preferencia por el consumo doméstico, debe destacarse un aumento de la confianza declarada en las operaciones de compra en países distintos del propio desde la última encuesta, si bien se registran importantes diferencias entre unos y otros países de origen. Así, en los países del norte de la Unión Europea lo más frecuente es que los consumidores confíen más en las compras a distancia dentro de su propio ámbito nacional (Suecia, 68 por 100) que en los países del este (Rumanía, 14 por 100) o los situados en la cuenca mediterránea (España, 17 por 100).

GRÁFICO 2. CONFIANZA DE LOS CONSUMIDORES EN LAS OPERACIONES COMERCIALES TRANSFRONTERIZAS

(Porcentajes de respuesta en cada pregunta)

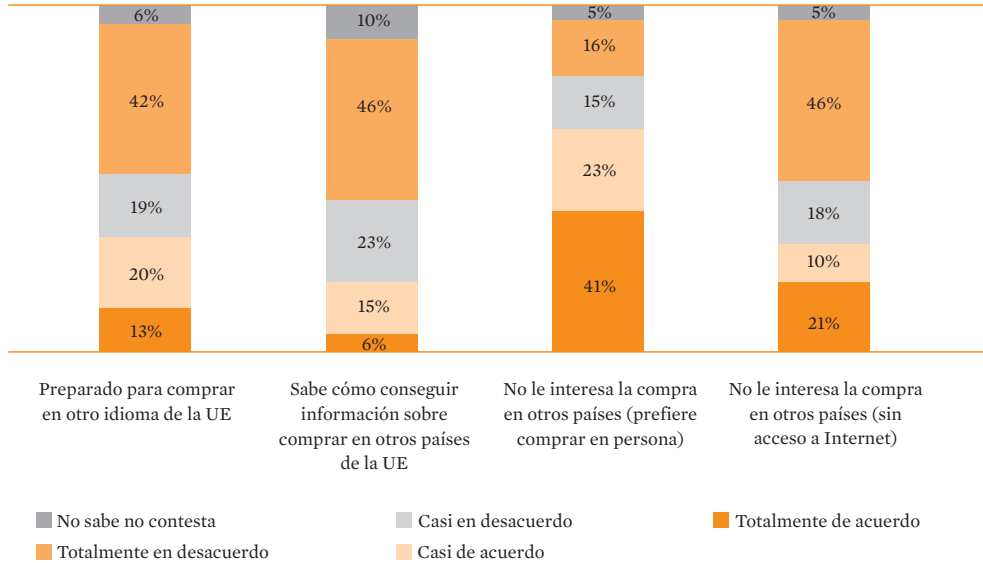


Fuente: Comisión Europea, Eurobarómetro, *Consumer Protection in the Internal Market*, 2008.

La encuesta base del informe indaga también en los motivos por los que los consumidores muestran desconfianza en las compras transfronterizas, destacando las barreras de comunicación. Así, seis de cada diez entrevistados declaran no estar preparados para realizar compras en otro idioma de la Unión Europea y siete de cada diez dicen no saber dónde adquirir información sobre consumo transfronterizo (en este sentido, solamente el 15 por 100 de los europeos ha oído hablar de los Centros Europeos del Consumidor). Destaca, asimismo, la preferencia por las compras presenciales (64 por 100) aunque en 2006 la proporción era de quienes así se manifestaban era algo superior. Por último, no puede dejar de tenerse en cuenta que tres de cada diez consumidores dicen no estar

interesados en las compras en otros países de la Unión por no tener conexión a Internet, si bien esa proporción ha disminuido sensiblemente en un año.

GRÁFICO 3. MOTIVOS DE FALTA DE CONFIANZA EN EL CONSUMO TRANSFRONTERIZO



Fuente: Comisión Europea, Eurobarómetro, *Consumer Protection in the Internal Market*, 2008.

A la vista de estos datos, el mercado interior cuenta con un notable potencial de desarrollo en el consumo transfronterizo de los Estados miembros, aunque éste se encuentra escasamente extendido entre los ciudadanos, principalmente por su falta de confianza en las operaciones comerciales fuera del ámbito doméstico. Por ello es necesario incrementar la seguridad de los consumidores y usuarios, eliminando barreras innecesarias para las transacciones transfronterizas, de tal forma que dispongan de las mismas ventajas que las empresas, para las que el mercado único ha facilitado la apertura de un mercado de casi quinientos millones de consumidores y usuarios.

La seguridad forma parte esencial de la cultura del consumo en la Unión Europea como lo demuestra el amplio acervo comunitario en esa materia, que se organiza básicamente en dos ramas: productos no destinados a la alimentación y productos alimentarios y farmacéuticos. Con la aprobación de la Directiva 2001/95⁸⁷ se registró un importante avance en la protección de la salud y la

*Garantías de seguridad
y calidad de los productos
provenientes de terceros países*

87. Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos.

seguridad de los consumidores, dando especial importancia al sistema de alerta rápida para los productos peligrosos (RAPEX) y adoptando disposiciones que permiten retirar del mercado los productos que podrían constituir una amenaza para la salud y la seguridad de los consumidores.

En el ámbito concreto de la alimentación, en 2002 se revisaron los principios generales de la legislación alimentaria y los procedimientos relativos a la seguridad de los alimentos. Así, con la aprobación del Reglamento 178/2002⁸⁸ se creó la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, sentándose las bases para una protección más sólida de los consumidores en ese terreno. En efecto, aunque las primeras normas sobre seguridad alimentaria datan de los primeros años de la Unión Europea, las crisis alimentarias de la década de 1990 pusieron de manifiesto la necesidad de revisar la normativa simplificándola y ampliando su alcance, prestando también atención a los piensos.

La Directiva, además de establecer los principios aplicables a la seguridad alimentaria, introdujo el concepto de *trazabilidad*, según el cual las empresas alimentarias y de piensos –ya sean productoras, transformadoras o distribuidoras– deben asegurarse de que puede seguirse la pista de cualquier producto alimenticio, pienso o ingrediente de un pienso en cualquier punto de la cadena alimentaria, desde la misma explotación hasta los hogares. De esta forma cada empresa debe poder identificar a sus proveedores y a las empresas a las que ella misma haya suministrado, es decir, al eslabón anterior y al eslabón posterior de la cadena alimentaria.

Las empresas productoras y transformadoras deben cumplir además un gran número de normas sobre cuestiones concretas con el fin de producir alimentos técnicamente seguros, mantener informados a los consumidores y ofrecerles una gama amplia de productos. Todo ello ha venido a conformar un *modelo de producción europeo*, que en muchas ocasiones supone mayores costes para los productores, que tienen que competir con productores de otros países, que no siempre cumplen con los requisitos de calidad y seguridad establecidos en la Unión Europea. En este sentido, es necesario reforzar la gestión aduanera y aplicar una rigurosa inspección del mercado en todos los Estados miembros con el fin de garantizar la seguridad de los consumidores en el mercado europeo y evitar la competencia desleal.

88. Reglamento (CE) No 178/2002 del Parlamento y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

CAPÍTULO III

EL MERCADO INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS FRONTERAS EXTERIORES

1. El cumplimiento de las normas europeas relativas al comercio exterior en el marco internacional

Para fortalecer la posición europea y aprovechar las oportunidades que se generan en el comercio internacional debido al continuo proceso de globalización e integración en el que nos encontramos, la Unión Europea necesita adoptar diversas medidas. Actualmente la competitividad europea se basa en unas políticas internas adecuadas (relativas al mercado único, a la justicia social, etc.) y en la apertura de mercados en otras partes del mundo con normas equitativas (en especial en los países emergentes). Sin embargo, si se quiere aprovechar todo el potencial de esta apertura se necesita articular medidas en contra de los aranceles, las barreras no arancelarias, los obstáculos que impiden el acceso libre a los recursos (energía, materias primas...), y los impedimentos para desarrollar otras áreas de crecimiento (derechos de propiedad intelectual, inversiones...).

Por ello, el plan de acción de la Unión además de requerir a nivel interno una revisión general del mercado único que garantice la competitividad de las empresas a través de la diversificación, la especialización y la innovación; necesita en su dimensión exterior mantener una postura clara a favor del multilateralismo, siendo la OMC (donde los Estados miembros de la Unión Europea negocian como uno solo) el marco ideal para ello. De esta manera, se trabaja en favor del comercio justo y se tratan de controlar los efectos perniciosos de la globalización.

Igualmente, la Unión debe liberalizar los intercambios en sus relaciones bilaterales a través de los acuerdos de libre comercio (ALC), que cubren ámbitos no sujetos a las normativas internacionales ni a la OMC. Los ALC conjugan los objetivos de vecindad y desarrollo con intereses comerciales; siendo necesario ampliar estos acuerdos para que sean más completos y ambiciosos. El objetivo último es conseguir una convergencia reglamentaria que luche contra las barreras no arancelarias, así como unas disposiciones más fuertes, unas normas de origen sencillas y modernas adaptadas a la realidad y unos mecanismos de seguimiento para valorar la aplicación y los resultados de este plan de acción.

Los instrumentos de defensa comercial forman parte del multilateralismo, por lo que la Unión Europea vigilará que los instrumentos de los Estados miembros estén justificados y sean conformes con la normativa internacional. Por su parte, se centrará en mejorar sus propios instrumentos, cumpliendo sus objetivos de eficacia y de adaptación a los

cambios globales para así garantizar que se tengan en cuenta los distintos intereses existentes en la Unión.

El Reglamento relativo al régimen común aplicable a las importaciones de la Unión Europea se aplica a los productos originarios de países terceros, con la exclusión de los productos textiles sometidos a un régimen específico de importación. Dicho reglamento incluye el principio de libertad de importación de los productos procedentes de países terceros, sin perjuicio de las posibles medidas de salvaguardia.

*Régimen común aplicable
a las importaciones*

Según este régimen, los Estados miembros informan a la Comisión cuando la evolución de las importaciones obligue a hacer uso de las medidas de salvaguardia. Las consultas pueden celebrarse a iniciativa de un Estado miembro o de la Comisión, y permiten analizar las condiciones de importación y los demás elementos de la situación económica y comercial del producto concreto, así como las medidas a adoptar. Si existen pruebas suficientes que justifiquen la apertura de una investigación, la Comisión iniciará ésta, teniendo como objetivo averiguar si las importaciones de dicho producto provocan o pueden provocar un perjuicio importante a los productores comunitarios afectados. Esta investigación no impide que se puedan adoptar medidas de vigilancia o salvaguardia.

La importación de un producto puede ser objeto de medidas de vigilancia por decisión de la Comisión cuando dichas importaciones supongan una amenaza a los productores comunitarios de productos análogos o competidores, y los intereses de la Unión lo hagan necesario. Esta vigilancia puede ser a priori o a posteriori (vigilancia estadística).

Para recurrir a las medidas de salvaguardia se necesita que las importaciones de un producto aumenten de tal forma o en unas condiciones que puedan provocar un perjuicio grave a los productores comunitarios, siendo estas condiciones acumulativas respecto de los miembros de la OMC. En este caso, la Comisión puede o cambiar la duración de la validez de los documentos de importación establecidos en caso de vigilancia, o establecer un procedimiento de autorización de importación. Las medidas de salvaguardia se aplican a todo producto que se despache a libre práctica tras la entrada en vigor de dichas medidas. La duración de las medidas de salvaguardia no pueden superar en principio los cuatro años, y en ningún caso los ocho años.

Además de estas medidas, el Reglamento autoriza al Consejo a adoptar las medidas oportunas para que los derechos y obligaciones de la Unión y de sus Estados miembros puedan ser ejercidos y observados en el ámbito internacional.

Según el Reglamento relativo al régimen común aplicable a las exportaciones, estas son libres a terceros países desde la Unión Europea, por lo que no

*Régimen común aplicable
a las exportaciones*

están sometidas a ninguna restricción cuantitativa ni geográfica. Dicho Reglamento se aplica a todos los productos agrícolas e industriales previstos en el Tratado de la Unión Europea. Las medidas de salvaguardia sirven para prevenir situaciones en la que haya

carestía de algún producto esencial, para lo cual se invoca el cumplimiento de los compromisos internacionales aceptados por la Unión Europea, en especial los relativos al comercio de productos básicos. Estas medidas de salvaguardia podrán ceñirse a determinados destinos y a las exportaciones de determinados estados miembros de la Unión Europea. Las medidas de salvaguardia las adoptará el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, la cuál podrá también adoptar estas medidas con carácter de urgencia.

El Reglamento relativo a las medidas “antidumping” se aplica a todos los países no miembros de la Unión Europea, y a todos los productos. Se establece una doble condición para ejercer el derecho “antidumping”: la existencia del “dumping”; y un perjuicio, amenaza de perjuicio o retraso en la creación de la industria comunitaria derivado de dicho “dumping”. Un producto es objeto de “dumping” cuando su precio de exportación a la Unión Europea esté por debajo al precio comparable establecido para ese producto u otro similar en el país de exportación, mientras que el margen de “dumping” es el importe en que el valor normal supera al precio de exportación. El Reglamento es claro a la hora de exigir una relación causal entre el “dumping” y el perjuicio.

Medidas “antidumping”

Pueden establecerse derechos “antidumping” provisionales cuando tras la apertura del procedimiento y la investigación pertinente se establezca la existencia de “dumping” y de perjuicio, y siempre y cuando los intereses de la Unión exijan intervenir para impedir dicho perjuicio. Posteriormente, el Consejo puede establecer un derecho “antidumping” definitivo cuando se compruebe finalmente el supuesto anterior, no pudiendo los derechos provisionales o definitivos ser aplicados de manera retroactiva. Las medidas “antidumping” decididas podrán no aplicarse cuando se concluya que su aplicación no responde a los intereses de la Unión.

El Reglamento que hace referencia a las medidas antisubvenciones permite establecer un derecho compensatorio para reparar cualquier subvención concedida, directa o indirectamente, para la fabricación, producción, exportación o transporte de productos procedentes de un tercer país, cuyo despacho a libre práctica en la Unión Europea cause un perjuicio. Se considera que existe subvención cuando habiendo contribución financiera de las autoridades públicas o cualquier forma de apoyo a los ingresos o precios, se obtiene una ventaja competitiva.

Medidas antisubvenciones

Este Reglamento es idéntico al que hace referencia a las medidas “antidumping” en lo que se refiere a la determinación del perjuicio, la definición de la industria comunitaria, la apertura del procedimiento, la investigación, las medidas provisionales y definitivas y el cierre del procedimiento.

Para defenderse de los obstáculos al comercio, existe un Reglamento que proporciona un procedimiento para que los agentes económicos y los Estados miembros

Defensa contra los obstáculos al comercio

puedan pedir a las instituciones comunitarias que reaccionen ante dichos obstáculos por parte de terceros países, para así eliminar el perjuicio derivado de acuerdo con las normas de comercio internacional. El ámbito de aplicación de este Reglamento es más amplio que el de prácticas ilícitas, y es aplicable a los bienes y a determinados servicios, especialmente transfronterizos.

Se entiende por obstáculo al comercio a toda práctica comercial adoptada por un tercer país, que prohibida por las normas del comercio internacional, reconocen a la parte perjudicada el derecho de intentar eliminar su efecto. Estas normas comerciales internacionales son básicamente las de la OMC o en su defecto las derivadas de acuerdos bilaterales con terceros países en los que participe la Unión Europea.

Cuando a través de la investigación correspondiente se considera necesario adoptar una medida en interés de la Unión Europea para garantizar el ejercicio de sus derechos, las medidas podrán consistir en la suspensión de cualquier concesión derivada de negociaciones de política comercial, en el aumento de los derechos de aduana existentes o en el establecimiento de restricciones cuantitativas u otra medida similar.

Para garantizar una competencia leal, es imprescindible que las economías emergentes abran más sus mercados y eliminen los obstáculos a los intercambios. La Unión Europea está dispuesta a hacer lo mismo, eliminando estos obstáculos paulatinamente, para aumentar la competitividad y la innovación, y así atraer las inversiones del exterior. La continua liberalización de los mercados es beneficiosa, tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados. Es por esto que la Unión Europea da especial importancia a los compromisos alcanzados en el marco de la OMC y del programa de Doha para el desarrollo. Aun así, el establecimiento de una política revisada, centrada en problemas y mercados específicos se considera prioritario.

*Cooperación para facilitar
el acceso a los mercados*

La Comisión pretende reforzar la cooperación con los Estados miembros y las empresas para alcanzar un enfoque más claro y basado en mayor medida en los resultados. Se propone una descentralización del sistema actual, para que sea más transparente y eficaz; siendo igualmente necesario aumentar la eficacia en la utilización de los conocimientos y de los proyectos locales. Por último, se precisa la definición de prioridades comunitarias para centrarse en los problemas más graves.

Es bien sabido que un solo mecanismo no basta para eliminar los obstáculos al comercio. Si bien en la actualidad el sistema de la OMC y la cooperación multilateral siguen siendo los mecanismos más importantes para asegurar una apertura de los mercados, es imprescindible el uso de instrumentos tanto multilaterales como bilaterales que sean a la vez formales e informales. Para contar con más influencia en el comercio internacional, la Unión Europea pretende mejorar su posición en organizaciones internacionales de normalización, aunque el respeto a las normas depende en gran medida de las capacidades administrativas y las infraestructuras técnicas, por lo que también se debe cooperar en este ámbito.

Los obstáculos a los intercambios son cada vez más difíciles de detectar y superar, por lo que hay que centrarse en aquellos que afecten a las ventajas económicas a corto y medio plazo de las empresas europeas y en aquellos que supongan una infracción grave de un acuerdo, resolviendo el problema en un plazo razonable de tiempo.

La ayuda al comercio, en cuyo ámbito la Unión Europea es el principal proveedor de fondos del mundo, ha sido una parte esencial de la Agenda de Doha para el Desarrollo y de los Acuerdos de Colaboración Económica (ACE) entre la Unión Europea y los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). El comercio facilita el creci-

Ayuda de la Unión Europea al comercio

miento, la creación de empleo y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, por lo que la ayuda al comercio es un factor determinante en dicho desarrollo. De la misma manera favorece la integración regional y la integración en el sistema mundial de comercio.

La Unión Europea pretende contribuir en este sentido aumentando los volúmenes de ayuda al comercio, mejorando su calidad y aplicando un sistema eficaz de seguimiento de dicha ayuda. De igual manera la Unión Europea seguirá aplicando un programa ampliado de ayuda al comercio para apoyar las infraestructuras económicas, las capacidades de producción, el ajuste al comercio y el desarrollo de prácticas para la notificación de todas las categorías de apoyo al comercio.

Por otro lado, la Unión Europea se ha comprometido a prestar mayor atención a las cuestiones comerciales en el dialogo con los países en desarrollo para integrar mejor los asuntos de política comercial en las estrategias de lucha contra la pobreza. La política comercial debe integrarse de tal modo que contribuya a los objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible, no marginando a los países más pobres en el proceso de globalización. Se debe favorecer un crecimiento equitativo, fomentar el desarrollo humano y garantizar la gestión adecuada de los recursos naturales así como la protección del medio ambiente. Para esto, la Comisión debe garantizar una financiación de ayuda vinculada al comercio ajustada a las necesidades de los países menos adelantados. La Comisión también propone reforzar el componente comercial en la ayuda de la Unión Europea al desarrollo a través del apoyo a las reformas macroeconómicas y fiscales, a la reconstrucción y a la productividad, a la integración y cooperación regionales, y por último a través del apoyo a una verdadera participación en el sistema comercial multilateral. La Comisión también considera necesario financiar iniciativas destinadas a beneficiar al conjunto de países en desarrollo mediante organismos multilaterales.

2. Supervisión de las fronteras exteriores

La unión aduanera es un elemento primordial del mercado único, ya que la libre circulación de mercancías solo puede ser efectiva en un marco de normas comunes en las

fronteras exteriores. Por ello, uno de los primeros pasos en la creación de la Unión Europea fue suprimir todos los derechos aduaneros en el comercio entre los Estados miembros, fusionando los distintos aranceles en uno único para toda la Comunidad Europea. En 1968, con la eliminación de los derechos aduaneros y las restricciones entre los Estados fundadores, se estableció el arancel aduanero común, arancel exterior que se aplica a las mercancías de terceros países. A partir de entonces se fue creando la legislación sobre aduanas, estableciéndose normas de origen, procedimientos para el depósito de mercancías y el resto de los instrumentos comunes, entre los que debe destacarse el Documento Único Administrativo (DUA)⁸⁹.

Con la entrada en vigor del mercado único y la aprobación del Código Aduanero Comunitario⁹⁰ se consolidó toda la legislación aduanera comunitaria. Dicho Código reúne las normas, los regímenes y los procedimientos aplicables a las mercancías objeto del comercio entre la Unión Europea y los terceros países, fijando, en un único documento, el campo de aplicación, las definiciones, las disposiciones básicas y el contenido del Derecho aduanero comunitario.

El Código, que entró en vigor en 1992 y es de aplicación desde el 1 de enero de 1994, recoge principalmente:

- Las disposiciones generales sobre los derechos y las obligaciones de las personas con respecto a la normativa aduanera (derecho de representación, información, etc.).
- Las disposiciones básicas que regulan el comercio de mercancías, referidas, sobre todo, a los derechos de importación o exportación, el valor en aduana, el arancel aduanero de la Unión Europea y la clasificación arancelaria de las mercancías y su origen.
- Las disposiciones aplicables a las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad, referidas, sobre todo, a la presentación en aduana, la declaración en aduana, la obligación de dar un destino aduanero a las mercancías y el depósito temporal.
- Las mercancías no comunitarias que hayan circulado al amparo de un régimen de tránsito.
- Los destinos aduaneros, describiendo la inclusión de las mercancías en un régimen aduanero: el despacho a libre práctica, el tránsito, el depósito aduanero, el perfeccionamiento activo y pasivo, la transformación bajo control aduanero y la importación temporal y la exportación.
- La introducción de mercancías en una zona franca o en un depósito franco, la reexportación, la destrucción y el abandono de éstas en beneficio de la Hacienda Pública.

89. Formulario de declaración único, que sustituyó a los ciento cincuenta usados en las administraciones aduaneras de los estados miembros, creado 1988.

90. Reglamento (CEE) núm. 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el código aduanero comunitario.

Así, las autoridades aduaneras de la Unión Europea deben asegurar el equilibrio entre la protección de la población en general y de los consumidores y usuarios en particular y la facilitación del comercio mediante el control de la cadena de suministro en las fronteras exteriores y dentro de la Unión, tarea a la que se enfrentan en un contexto de rápidos cambios. En efecto, el proceso de globalización lleva aparejados cambios en los modelos de consumo y de producción, implicando un notable crecimiento del comercio internacional. La movilidad de personas, mercancías y capitales crece continuamente, lo que dificulta el ejercicio del control de las fronteras, e implica también cambios en el desarrollo de la supervisión en fronteras, siendo cada vez más necesario reforzar la coordinación.

Desde 1992 el Código Aduanero ha sufrido algunos cambios parciales para afrontar problemas muy específicos, pero hasta hace poco tiempo no se habían afrontado los importantes cambios del entorno en el que trabajan las aduanas y los operadores del comercio exterior, particularmente la adopción del intercambio electrónico de datos.

La Unión Aduanera desempeña un papel fundamental de control de las fronteras exteriores, facilitando la lucha contra el contrabando y garantizando la seguridad de los ciudadanos, para lo que cumple con tres funciones primordiales: la recopilación de información para elaborar estadísticas de comercio extracomunitario con datos de las declaraciones aduaneras, la recaudación de tasas arancelarias e impuestos indirectos, y el control a través de las inspecciones de bienes y documentación. El cumplimiento de estas funciones requería de un nuevo marco regulador que ha llevado a la aprobación de un nuevo Código Aduanero⁹¹, que no se aplicará íntegramente hasta el año 2013. La principal virtud del nuevo texto es la simplificación del marco normativo, generalizándose el uso de los instrumentos electrónicos para las declaraciones en aduana y para los demás documentos que integran los expedientes aduaneros. Otro cambio relevante es la definición y regulación de la figura del operador económico autorizado.

El nuevo Código, que como se ha dicho, no será plenamente efectivo hasta dentro de algunos años, deberá aplicarse en un contexto en el que la homogeneización de los criterios de control aduanero sigue siendo un reto en la Unión Europea ampliada. Y ello si se pretende garantizar la seguridad y la salud de los consumidores y usuarios, atajando al mismo tiempo los problemas económicos que se derivan de la entrada de mercancías procedentes de terceros países sujetas a menores exigencias de producción.

En efecto, el objetivo de incrementar y facilitar el comercio internacional de la Unión Europea fuera de sus fronteras debe llevar aparejado un efectivo control de los productos importados con el fin de proteger a la sociedad europea del comercio desleal y salvaguardar los intereses de los trabajadores, empresas, consumidores y usuarios en materia comercial, sanitaria y medioambiental. Para ello, es necesario asegurar que los productos importados por la Unión Europea cumplen los mismos requisitos de calidad,

91. Reglamento (CE) núm. 450/2008, de 23 de abril.

seguridad, sostenibilidad medioambiental y respeto a los derechos de los trabajadores que los requeridos en la producción en el seno de la Unión Europea.

Precisamente, en el ámbito de las negociaciones inconclusas mantenidas en la actual ronda de Doha de la OMC, el tema referido al necesario cumplimiento de las normas tiene un carácter destacado. Así, se trata de reforzar y mejorar las reglas de defensa comercial para garantizar la competencia leal, evitando sus usos discrecionales.

Otro aspecto de las negociaciones multilaterales de gran peso para los intereses europeos es el del necesario refuerzo de la protección de las indicaciones geográficas, de las denominaciones de origen, que facilita la adaptación de los sectores agrarios de los países más desarrollados a la competencia de los países menos desarrollados derivada de la liberalización del comercio mundial, al proteger su especialización en productos agroalimentarios de alta calidad.

Igualmente, en el ámbito agrario y pesquero, cabe señalar la necesidad de reforzar los controles fitosanitarios a la entrada de los productos importados para evitar la introducción de cualquier tipo de agente patógeno, así como acentuar los esfuerzos por controlar el sistema de trazabilidad, de modo que el consumidor conozca de dónde procede el producto, evitando que un producto importado sea considerado europeo.

En efecto, el sistema de trazabilidad es esencial para los consumidores y usuarios en el modelo europeo de seguridad sanitaria y se debería poder aplicar a los productos importados de terceros países. Con ello se mantendría el nivel de protección alcanzado para los consumidores y usuarios europeos y se superaría la desconfianza hacia la seguridad y la calidad de los productos provenientes de terceros países en las transacciones transfronterizas.

La tarea para los servicios de inspección aduanera no es fácil, por cuanto que la aparición de nuevos productos y servicios para los que no hay regulación, el incremento del número y la variedad de productos provenientes de terceros países y la complejidad de las transacciones comerciales dificultan notablemente la identificación y localización de los proveedores. La necesaria mejora de los controles aduaneros sobre el tráfico de entrada de mercancías debe apoyarse en un incremento de la cooperación internacional entre autoridades aduaneras y los agentes económicos.

Los temas relacionados con la protección adecuada de la propiedad intelectual también constituyen un aspecto fundamental de los intereses europeos, sin olvidar la necesidad de alcanzar un adecuado equilibrio entre los derechos de propiedad intelectual relacionados con los medicamentos y el derecho a proteger la salud pública, garantizando el acceso a los medicamentos a los países en desarrollo y menos adelantados.

En todos estos casos, y muy especialmente en el ámbito de la producción industrial, cabe señalar la necesidad de reforzar y mejorar la protección de la Unión Europea contra la falsificación y la piratería que amenazan la salud, la seguridad y el empleo de sus ciudadanos, y la competitividad, la inversión en I+D+i y el comercio de sus empresas.

CAPÍTULO IV
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. El mercado interior es un elemento esencial del proceso de construcción europea, como ya se ponía de manifiesto en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas al plantear el establecimiento de un mercado común como uno de los objetivos principales de la misma, sobre la base del reconocimiento y la garantía de la libre circulación en sentido amplio, de personas, bienes, servicios y capitales. El mercado interior ha sido y sigue siendo un elemento fundamental, colaborador y constructor, en el proceso de integración europea. No obstante, el mercado único va más allá de la simple idea de mercado común, ya que exige el respeto de la libre competencia, un ordenamiento normativo capaz de velar por las reglas de la competencia y la armonización en la regulación de numerosos aspectos del mercado. A este respecto, y a pesar de la progresiva reducción de las barreras al funcionamiento del mercado interior, persisten algunas que ralentizan el avance de éste.

Entre los principales obstáculos que actualmente limitan el desarrollo del mercado interior cabe destacar la carencia de un marco común en relación a la dimensión social, la fiscalidad, el fomento de la actividad empresarial, la innovación e investigación, la energía, los servicios financieros o la necesaria armonización de las normas de protección de los consumidores y usuarios. Además, también supone una restricción el hecho de que, a pesar de disponer de un marco regulador, sólido y amplio, hasta el momento, el mercado interior no ha prestado suficiente atención a los cambios sociales, económicos y de otra índole que acaecen en el seno de la Unión.

Así, el avance del mercado interior en los próximos años, y en consecuencia la profundización en la construcción europea, hace necesario un proceso constante de actualización en función de la realidad social y económica del momento, siendo capaz de adaptarse y modernizarse para afrontar y dar respuesta a los desafíos que se plantean tanto en el contexto de la globalización como en el de la actual crisis económica internacional.

2. En los últimos años, se está constatando una ralentización en el avance institucional de la Unión Europea, que obedece a la descoordinación que provoca la dificultad de establecer una guía de actuación única en la adopción de políticas comunes durante el proceso de toma de decisiones por unanimidad en una Europa de veintisiete Estados miembros que difieren en sus posiciones.

Por ello, parece necesario, ahora más que nunca en el contexto actual de crisis económica internacional, que la Unión Europea actúe con mayor capacidad de decisión, mayor cohesión y personalidad propia, no sólo para enfrentarse en mejores condiciones a los problemas derivados de la misma, sino también para ofrecer referencias válidas para superar los desequilibrios internacionales.

3. El desarrollo del mercado interior es indesligable del avance y la consolidación del modelo social europeo, toda vez que ambos forman parte de la misma realidad y son interdependientes. El progreso, la cohesión social, la solidaridad y la igualdad de oportunidades son algunos de los principales valores que conforman dicho modelo, del que casi puede decirse que emana la construcción del mercado único. Al mismo tiempo, se debe favorecer el avance en el reconocimiento de derechos que redundan en la mejora del bienestar social.

Por lo tanto, el desarrollo del mercado único debe acompañarse de una profundización en los principios que conforman el modelo social europeo, dando respuesta normativa a las necesidades sociales que los avances en la construcción del mercado y otras circunstancias más generales, como la propia globalización o la diversidad cultural, ponen de manifiesto.

4. La fragmentación del mercado interior en materia social, fiscal y de protección de los consumidores y usuarios, la consiguiente diversidad de reglamentaciones nacionales y, sobre todo, la complejidad de la legislación comunitaria, suponen un freno a todo el potencial del mercado único.

Por ello, sería necesario tender a un mayor desarrollo, armonización y simplificación del marco normativo común, lo que redundaría en un aumento de la competitividad europea. Alcanzar el objetivo de simplificación de la normativa compete no sólo a las autoridades comunitarias sino también a los Estados miembros, que deben cooperar y participar en la reducción de la burocracia y la transposición normativa suficiente.

5. En relación con la normativa comunitaria, además, se ha constatado que los Estados miembros han realizado importantes esfuerzos y establecido mecanismos para garantizar una transposición a tiempo, reduciéndose igualmente el número de directivas que llevaban un retraso superior a dos años en la transposición. Sin embargo, este avance no se ha extendido en la práctica a una correcta aplicación de las normas en los Estados miembros, observándose en muchos de ellos una incorrecta incorporación y aplicación de las normas sobre mercado interior, lo que ha dado lugar a que los mercados sigan estando fragmentados.

Dado que este aspecto previo es clave para que el mercado único funcione bien en la práctica, se hace necesario impulsar la mejora de la transposición, con el fin de hacerla en el tiempo establecido y de forma adecuada, lo que redundará en una mayor eficacia en la aplicación de la normativa contenida en las Directivas comunitarias.

6. El mercado interior europeo es un elemento esencial de la Unión Europea, que ha tenido y tiene una repercusión positiva en el crecimiento de la economía y del

empleo. Gracias a él, los trabajadores, empresas, consumidores y usuarios de la Unión Europea se ven favorecidos por una mayor competitividad, mayor posibilidad de elección de una gama más amplia de bienes y servicios de calidad, garantías de seguridad y facilidad de movimientos.

7. El intento de dar una respuesta conjunta y consensuada en el ámbito internacional para superar la actual crisis económica y alcanzar una recuperación perdurable es aún más necesario dentro de la propia Unión Europea.

En efecto, el mercado interior debe cumplir una función esencial en la adecuada respuesta a la actual crisis económica, evitando la implantación de nuevas barreras a la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas que distorsionarían la competencia.

8. Desde la puesta en marcha del mercado único, no todos los pilares han avanzado al mismo ritmo, habiéndose concentrado los esfuerzos mayoritariamente en la libre circulación de mercancías y capitales, y recientemente en los servicios. Sin embargo, el desarrollo de la libre circulación de personas está siendo más lento, habiéndose producido un diferente ritmo de avance entre el mercado interior y la Europa social, y en algunos casos, cierta colisión entre la regulación adoptada en el marco del mercado interior y las normas laborales y sociales.
9. La libre circulación de personas dentro de la Unión Europea contribuye positivamente al desarrollo de la identidad europea y al fomento de la integración. Asimismo, a través de la movilidad de los trabajadores, se favorece el empleo y la competitividad, ayudando así a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

Los Servicios Europeos de Empleo (EURES) desempeñan un papel importante, a través de la prestación de servicios a los trabajadores y los empleadores que deseen aprovechar el derecho a la libre circulación de trabajadores. Sin embargo, hasta el momento su efectividad ha resultado menor de lo que cabría esperar, en parte por la falta de compromiso de parte de los directivos locales y regionales de la red, que han centrado su actividad en objetivos de desempleo locales o regionales, dejando en un segundo plano los temas relativos a EURES.

Se hace necesaria, por tanto, una mayor implicación de todos los agentes del Sistema EURES, que permita un mejor funcionamiento del mismo, y favorezca, de este modo, la libre circulación de trabajadores.

10. A pesar de su importancia, la libre circulación de personas sigue siendo insuficiente, detectándose diferentes barreras a la movilidad, entre las que cabe señalar las barreras administrativas en el acceso al sistema de salud y la Seguridad Social, la transferibilidad de las pensiones, problemas relacionados con el coste y accesibilidad a la vivienda, el idioma, la obtención de residencia o de permisos de trabajo, o el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, entre otras. A esto hay que añadir, además, las restricciones que persisten a la libertad de movimiento de

trabajadores pertenecientes a algunos de los nuevos países de las últimas ampliaciones de 2004 y 2007 por varios de los antiguos Estados miembros.

En este sentido, el fomento de la movilidad dentro de la Unión Europea pasa por conjugar y mejorar una serie de medidas que afecten, entre otras, a las políticas de empleo, educación y formación y vivienda e integración social.

11. En el ámbito del empleo y la educación, desempeña un papel fundamental el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y académicas, como vía para fomentar la movilidad y la empleabilidad de los ciudadanos europeos y, con ello, la integración intercultural y social. Además, las diferentes estrategias educativas comunitarias de formación e investigación científica contribuyen a mejorar la cualificación del capital humano y a difundir los conocimientos, aumentando la competitividad de los Estados miembros, a través de lo que se ha venido a denominar la quinta libertad del mercado único, esto es, la libre circulación del conocimiento. Dicha libertad, por la que han apostado recientemente las instituciones comunitarias, se basa en la creación de un espacio libre de obstáculos y de barreras que permita desarrollar plenamente el potencial de innovación y creatividad de los ciudadanos europeos sobre la base de la cultura y la excelencia científica europeas, que se uniría así a las cuatro ya existentes y que, hasta ese momento, configuraban los pilares fundamentales del mercado interior.
12. En relación a la libre circulación de trabajadores, y más concretamente al fenómeno creciente de los “trabajadores desplazados temporalmente” resulta necesario adoptar medidas que aborden la modificación y mejora de diversos artículos de la Directiva 96/71 sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios, así como la armonización de las legislaciones laborales de los Estados miembros, estableciendo unas normas mínimas comunes de obligado cumplimiento que regulen las condiciones de trabajo y que a su vez aclaren las posibles dudas acerca de la normativa aplicable a los trabajadores desplazados en materias tan relevantes como los efectos de la negociación colectiva, los salarios, la seguridad social o los derechos de los agentes sociales, con el fin de evitar la proliferación de situaciones de dumping social o competencia desleal aprovechando los diferentes niveles salariales que existen en los distintos Estados miembros de la Unión Europea.

En cuanto a la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la materia, tal y como subrayan las últimas resoluciones del Parlamento Europeo, es obligado recordar que para preservar y reforzar el modelo social europeo, la libre prestación de servicios no debe situarse por encima de los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que las libertades económicas establecidas en los Tratados deben interpretarse de manera que no menoscaben el ejercicio de los derechos sociales fundamentales reconocidos en los Estados miembros y por el Derecho comunitario.

13. En principio, la expansión y la libre circulación de las mercancías benefician a los consumidores y usuarios, que ven incrementar la gama de productos a su alcance, y a las empresas, que ven aumentar su potencial de desarrollo. Aun siendo, de las cuatro libertades, la que más ha avanzado, persisten todavía dificultades, dada la multitud de obstáculos técnicos y la gran diversidad de legislaciones existentes en los distintos Estados miembros.

Para que las empresas europeas puedan aprovechar al máximo las posibilidades comerciales del mercado interior, las autoridades comunitarias y nacionales deberían eliminar los obstáculos a la actividad comercial de las empresas exportadoras que todavía perduran.

14. Por lo que se refiere a la libre circulación de servicios, considerada conjuntamente con la libertad de establecimiento, cabe destacar la relevancia de la misma, a tenor de la elevada aportación que los servicios realizan en el conjunto de la actividad económica y del empleo en la Unión Europea. Sin embargo, hasta el momento los avances hacia la libre circulación de los servicios comunitarios ponen de manifiesto un marcado carácter sectorial, en respuesta a las demandas de liberalización de servicios concretos, por lo que todavía no se puede hablar de que exista una plena circulación de servicios en el mercado interior.

La Directiva de Servicios, aprobada en 2006 y cuyo plazo de transposición por los Estados miembros finaliza en 2009, se espera que suponga un avance en esta línea, con un mercado europeo de servicios más competitivo en el que prime la calidad de los mismos y la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

15. En cuanto a la libre circulación de capitales, el Acta Única Europea supuso el impulso fundamental para el avance de la misma, con la aprobación de la Directiva de liberalización de movimientos de capital. Desde entonces, esta libertad se ha desarrollado ampliamente, estando entre las que más han avanzado, permitiendo además culminar la integración europea en el ámbito monetario con la creación de la Unión Económica y Monetaria.

No obstante, la infraestructura del sistema financiero europeo se ha desarrollado principalmente en el área de los servicios financieros al por mayor y no tanto al por menor. Esta situación, en circunstancias como las actuales de gran incertidumbre e inestabilidad en los mercados financieros internacionales, y específicamente europeos, limita las posibilidades de devolver a los agentes económicos la confianza en el funcionamiento de los mercados.

Por ello, con el objetivo de avanzar en la realización de un mercado único de servicios financieros es necesario alcanzar la plena integración de los servicios financieros al por menor.

Además, se considera prioritario promover y adoptar, en aras de una mayor eficacia, un nuevo marco de supervisión prudencial para las entidades financieras, considerando que la mejora de la coordinación y la comunicación entre las autoridades de

supervisión y los bancos centrales, el aumento de la transparencia y la información y una mayor cooperación transfronteriza en las medidas de prevención, gestión y regulación de situaciones de crisis, como la actual, debe ir en paralelo al aumento del grado de integración financiera.

16. En cualquier caso, e independientemente del avance de los distintos pilares, una de las causas por las que el mercado interior europeo no ha culminado todavía es el desigual y desequilibrado desarrollo del grueso de normas que integran cada uno de los pilares básicos del mismo. En este sentido, se detecta un desajuste entre el avance normativo en el ámbito del mercado interior y en su ulterior proyección en el desarrollo y mejora de la Europa social.

Esto obliga, necesariamente, a las instituciones comunitarias a realizar mayores y más rápidos esfuerzos en el ámbito normativo laboral y social, en aras de corregir dicho desajuste y así alcanzar ese equilibrio que haga que las normas que configuran el mercado interior no sean ajenas a los cambios sociales, económicos y de otra índole que eventualmente ocurran en el seno de la Unión Europea, así se favorecerá un mejor y más eficaz funcionamiento y desarrollo del mercado interior europeo.

17. Aunque el mercado único ha reportado numerosos beneficios a los ciudadanos y empresas de la Unión, el ritmo de avance del mismo se ha mostrado insuficiente como para poder hablar de la existencia de un mercado interior en todos los ámbitos. La Unión Europea adolece de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan una valoración de esta situación, disponiendo únicamente de indicadores relativos al déficit de transposición o la transposición incorrecta de la normativa comunitaria en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En estos términos, la información más reciente señalaba una valoración positiva del avance del mercado interior respecto a los años previos, en cuanto al déficit de transposición media, que se situó en 2008 en el 1 por 100, alcanzando de forma adelantada el objetivo que los Estados miembros habían fijado para 2009. Sin embargo, donde se han detectado más incumplimientos es en relación a la aplicación de la normativa sobre mercado interior, que deriva en procedimientos de infracción a los Estados miembros.

Por todo ello, se considera necesario avanzar en la definición de indicadores cualitativos y cuantitativos, más allá de los indicadores de transposición correcta de la normativa, o en su caso disponer en breve plazo del indicador amplio anunciado por la Comisión, incluyendo indicadores económicos sobre el seguimiento de los mercados y fomentando la evaluación comparativa de los resultados entre los distintos Estados miembros. Todo ello serviría para reflejar el grado de avance real del mercado interior.

18. En el ámbito sectorial, se siguen apreciando barreras al funcionamiento de determinados sectores, todavía fragmentados, presentando en algunos casos serios problemas en términos de competencia e innovación.

Por ello, deberá darse prioridad a aquellas áreas que afectan a la vida diaria de los trabajadores, empresarios y consumidores y usuarios, en sectores estratégicos como la energía, el transporte, las telecomunicaciones o los servicios financieros.

En el caso de la energía, los principales problemas detectados se derivan de la inexistencia de una política energética común, observándose una elevada heterogeneidad de las regulaciones nacionales, así como un escaso desarrollo de las interconexiones.

De este modo, debería avanzarse hacia la armonización de las competencias de la Unión Europea y de los Estados miembros, además de reducirse la heterogeneidad de las políticas energéticas de los Estados, como vía para alcanzar un marco común de la energía.

En el ámbito del transporte se han producido avances desde el inicio de su liberalización en los años noventa, especialmente en el transporte terrestre y aéreo, si bien todavía persisten ciertas restricciones en el caso del transporte marítimo.

En este sentido, el plan presentado recientemente por la Comisión Europea, sobre los Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la Unión Europea hasta 2018, dirigido a aligerar los trámites aduaneros de los barcos que navegan entre los puertos de la Unión Europea, permitirá seguir avanzando en la libertad de circulación de mercancías, haciendo más competitivo el sector del transporte marítimo.

Por su parte, el proceso liberalizador del sector de las telecomunicaciones no ha concluido totalmente, y presenta todavía ciertos problemas de competencia en aspectos como el acceso a las infraestructuras.

Dada su importancia como instrumento impulsor de la productividad y, por tanto, del crecimiento económico, es necesario avanzar hacia la consecución de un mercado único europeo de las telecomunicaciones, que cuente con una autoridad europea que lo regule en colaboración con las autoridades nacionales de los diferentes Estados miembros, y que permita superar la brecha digital en el ámbito de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.

19. La consecución plena del mercado interior y, por tanto, el aprovechamiento por parte de los ciudadanos europeos de todos los beneficios asociados al mismo, requiere de la utilización de instrumentos de gestión e impulso del mercado interior, cuya implementación deberá contar con la colaboración de todos los interesados, siendo una responsabilidad conjunta de todos los niveles de gobierno y supervisión. En concreto, la Comisión Europea plantea cuatro instrumentos, cuyos objetivos son actuar donde resulte importante; utilizar mejor las herramientas de construcción del mercado interior; trabajar en asociación, y mejorar el acceso a la información. Mejorar la comunicación resulta, por tanto, fundamental, en la medida en que es básico que las ventajas y los logros del mercado único, así como los derechos y obligaciones que conlleva, lleguen a los trabajadores, empresarios y consumidores.

Dado que el mercado único se basa en la confianza y que ésta debe estimularse y consolidarse mejorando la información, resulta primordial la cooperación y coordinación entre el legislativo europeo y los Estados miembros. En este sentido, con el objetivo de mejorar la coordinación, podría resultar adecuada la propuesta de la Comisión Europea de que cada Estado miembro designe una instancia de interlocución de los agentes sociales y la sociedad civil. Este instrumento permitiría que la mejora de la comunicación no se redujera únicamente a tener acceso a la misma, sino que favorecería también la comprensión de las normas, haciéndolas más transparentes para aprovechar de esta manera todas las oportunidades que ofrece mercado único.

20. Además, para lograr avanzar en la construcción del mercado interior es esencial el papel que puede y debe desempeñar el diálogo social y la negociación entre las organizaciones sindicales y empresariales de ámbito comunitario, tanto a nivel interprofesional como sectorial, tanto en el ámbito europeo como en otros ámbitos. Los interlocutores sociales han contribuido y siguen contribuyendo de manera importante a la construcción del mercado interior. En este sentido, y particularmente en un contexto de intensa reestructuración sectorial, debe favorecerse tanto la negociación colectiva en este ámbito como la implicación responsable de la representación sindical en las empresas transnacionales. Dada la situación actual de crisis económica, los interlocutores sociales han convenido con la Comisión en la necesidad de cooperar para proteger y desarrollar en mayor medida los logros sociales y económicos de la Unión Europea y su mercado interior como fuente de prosperidad, crecimiento y empleo.

La participación de los interlocutores sociales es necesaria para impulsar la dimensión social europea, que las instituciones comunitarias han convenido en elemento indispensable para el avance del mercado interior, una vez que se ha constatado que el modelo social europeo no se ha desarrollado en paralelo al proceso de construcción del mercado único, limitándose a contrarrestar las consecuencias sociales de este avance.

21. La realidad de los mercados minoristas en la Unión Europea sigue siendo la fragmentación en mercados nacionales. La diversidad de normas de protección de los consumidores, con intensidades muy variables en los estados miembros constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo de un mercado integrado en Europa, por lo que debe continuarse con la labor de armonización plena de la normativa sobre consumo. La efectiva consecución de un mercado integrado requiere el incremento de las compras transfronterizas en la Unión Europea, pero en la actualidad su número es aún bajo, lo que en buena medida se debe a la falta de confianza de una parte importante de los consumidores y usuarios en dichas operaciones.

El proceso de revisión del acervo comunitario en materia de protección de los consumidores en el que se encuentra inmersa la Comisión habrá de dotar de una

mayor coherencia a la legislación, incrementando la seguridad jurídica y eliminando barreras para las transacciones transfronterizas. Dicho proceso constituye un importante reto para la presidencia española de Unión Europea en 2010.

En definitiva, el avance en la protección de sus derechos de manera armonizada potenciará la confianza de los consumidores, que contarán con la seguridad de una protección común en todo el territorio de la Unión Europea.

22. El objetivo de incrementar y facilitar el comercio internacional de la Unión Europea fuera de sus fronteras debe llevar aparejado un efectivo control de los productos importados, con el fin de evitar el comercio desleal y salvaguardar los intereses de los trabajadores, empresas, consumidores y usuarios en materia comercial, sanitaria y medioambiental.

Para ello, es necesario asegurar que los productos importados por la Unión Europea cumplen los mismos requisitos de calidad, seguridad, sostenibilidad medioambiental y respeto a los derechos de los trabajadores que los requeridos en la producción en el seno de la Unión Europea.

23. Las empresas productoras y transformadoras deben cumplir un gran número de normas sobre cuestiones concretas con el fin de producir alimentos técnicamente seguros, mantener informados a los consumidores y ofrecerles una gama amplia de productos. Todo ello ha venido a conformar un *modelo de producción europeo*, que en muchas ocasiones supone mayores costes para los productores, que tienen que competir con productores de otros países, que no siempre cumplen con los requisitos de calidad y seguridad establecidos en la Unión Europea.

En este sentido, es necesario reforzar la gestión aduanera y aplicar una rigurosa inspección del mercado en todos los Estados miembros con el fin de garantizar la seguridad de los consumidores en el mercado europeo y evitar la competencia desleal.

ANEXO 1

NORMAS MÁS RELEVANTES DEL MERCADO INTERIOR

Contenido normativo	Ámbito de actuación	Normas más relevantes
Marco general		Comunicación de la Comisión, de 29 de enero de 2008, “Seguimiento de los resultados del mercado único para los consumidores: Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo”.
	Contenido general	Comunicación de la Comisión Europea, Un mercado único para los ciudadanos, COM (2007) 60 final, 21 de febrero de 2007. Comunicación de la Comisión de 20 de noviembre de 2007, Un Mercado Único para la Europa del siglo XXI. Comunicación de la Comisión Europea, una Europa global: Compitiendo en el mundo, COM (2006) 567 final, 4 de octubre de 2006.
	Reconocimiento mutuo	Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de febrero de 2007, por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión 3052/95/CE. Comunicación de la Comisión, COM (1999) 299 final “El reconocimiento mutuo en el marco del seguimiento del Plan de acción para el Mercado Interior”.
	Resolución de conflictos	Recomendación de la Comisión de 7 de diciembre de 2001 sobre los principios para la utilización de “SOLVIT” - Red de Resolución de Problemas en el Mercado Interior.
	Transposición al Derecho nacional de los países miembros	Recomendación de la Comisión, de 12 de julio de 2004, relativa a la transposición al Derecho nacional de las Directivas que afectan al mercado interior.
Pilares fundamentales		
Libre circulación de personas		Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). Reglamento (CE) núm. 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).
	Disposiciones generales	Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) núm. 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE , 68/360/CEE , 72/194/CEE , 73/148/CEE , 75/34/CEE , 75/35/CEE , 90/364/CEE , 90/365/CEE y 93/96/CEE .

Pilares fundamentales	Ámbito de actuación	Normas más relevantes
Libre circulación de personas	Cruce de fronteras exteriores	Comunicación de la Comisión COM (2008) 611 final. Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias.
		Reglamento (CE) núm. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados.
		Reglamento (CE) núm. 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen.
	Reglamento (CE) núm. 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).	
	Visados	Reglamento (CE) núm. 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS).
Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Código Comunitario sobre Visados COM (2006) 403 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros COM (2004) 835 final.		
Asilo	Reglamento (CE) núm. 574/1999 del Consejo, de 12 de marzo de 1999, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Modificado por: reglamento (CE) núm. 539/2001, Reglamento (CE) núm. 2414/2001, Reglamento (CE) núm. 453/2003, Reglamento (CE) núm. 851/2005, Decisión (CE) núm. 2006/684, Reglamento (CE) núm. 1932/2006.	
	Libro Verde, de 6 de junio de 2007, sobre el futuro sistema europeo común de asilo COM (2007) 301 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 4 de junio de 2004, sobre la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional y el incremento de la capacidad de protección de las regiones de origen: “Mejora del acceso a soluciones duraderas”.	
Inmigración	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 5 de diciembre de 2007, “Una política común de inmigración”.	
	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de mayo de 2007, Aplicación del “Planteamiento global sobre la migración” a las regiones orientales y surorientales vecinas de la Unión Europea.	
Relación con terceros países	Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 1 de septiembre de 2005 - Migración y desarrollo: orientaciones concretas.	

Pilares fundamentales	Ámbito de actuación	Normas más relevantes
Libre circulación de trabajadores	Disposiciones generales	<p>Reglamento (CEE) núm. 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.</p> <p>Reglamento (CEE) núm. 1251/1970, de 29 de junio, sobre el derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber trabajado en él.</p> <p>Reglamento (CEE) núm. 312/1976, de 9 de febrero, sobre Derechos sindicales.</p> <p>Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989.</p> <p>Reglamento (CEE) núm. 2434/1992, de 27 de julio, por el que se modifica la segunda parte del Reglamento 1612/68, relativa a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo.</p> <p>Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.</p> <p>Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.</p> <p>Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) núm. 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE , 68/360/CEE , 72/194/CEE , 73/148/CEE , 75/34/CEE , 75/35/CEE , 90/364/CEE , 90/365/CEE y 93/96/CEE .</p> <p>Directiva del Consejo y del Parlamento 2006/1954 sobre el principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.</p> <p>Comunicación de la Comisión Europea, COM (2007) 773 final, La movilidad, un instrumento para más mejor empleo: el Plan de Acción Europeo de Movilidad Laboral (2007-2010).</p>
		<p>Propuesta de Directiva relativa a la mejora de la portabilidad de los derechos de pensión complementaria COM (2005) 507.</p> <p>Reglamento (CE) núm. 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.</p> <p>Directiva del Consejo y del Parlamento 2001/23, de 12 de marzo de 2001, sobre aproximación de legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad.</p> <p>Directiva 98/59 del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros en materia de despidos colectivos.</p> <p>Directiva del Consejo 94/33, de 22 de julio de 1994 de protección de los jóvenes en el trabajo.</p> <p>Directiva del Consejo 93/104/CE, de 4 de noviembre de 1993 sobre jornada y tiempo de trabajo.</p> <p>Recomendación del Consejo de 24 de julio de 1886, sobre el empleo de las personas discapacitadas en la Comunidad.</p>

Pilares fundamentales	Ámbito de actuación	Normas más relevantes
Libre circulación de trabajadores		<p>Directiva del Consejo y del Parlamento 80/987/CEE, de 20 de octubre de 1980, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en casos de insolvencia del empresario</p> <p>Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social.</p> <p>Reglamento (CEE) núm. 574/1972 del consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del reglamento (CEE) núm. 1408/1971 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familiares que se desplacen dentro de la comunidad.</p> <p>Reglamento (CEE) núm. 1408/1971 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad.</p>
	Representación de los trabajadores	<p>Reglamento del Consejo (CE) núm. 2157/2001, de 8 de octubre de 2001, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea.</p> <p>Directiva del Consejo 2001/86/CE, de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores</p> <p>Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de abril de 2009, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.</p> <p>Directiva del Consejo 2002/14 relativa al marco general de información y consulta de los trabajadores.</p>
	Disposiciones generales	<p>Decisión núm. 768/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre un marco común para la comercialización de los productos.</p> <p>Comunicación de la Comisión, de 14 de febrero de 2007, “El mercado interior de mercancías, pilar de la competitividad europea”.</p> <p>Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de febrero de 2007, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos.</p> <p>Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de febrero de 2007, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos.</p> <p>Comisión Europea, El reconocimiento mutuo en el marco del seguimiento del Plan de acción para el Mercado Interior, COM (1999) 209 final.</p> <p>Reglamento (CE) núm. 2679/98 del Consejo, de 7 de diciembre de 1998, sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros.</p>

Pilares fundamentales	Ámbito de actuación	Normas más relevantes
Libre circulación de mercancías	Etiquetado y embalaje de productos	<p>Directiva 2007/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se establecen normas relativas a las cantidades nominales para productos preenvasados, se derogan las Directivas 75/106/CEE y 80/232/CEE del Consejo y se modifica la Directiva 76/211/CEE del Consejo.</p> <p>Reglamento (CE) núm. 1935/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos y por el que se derogan las Directivas 80/590/CEE y 89/109/CEE.</p>
	Seguridad de los consumidores	<p>Decisión núm. 1350/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se establece el segundo Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud (2008-2013).</p> <p>Reglamento (CE) núm. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. Este Reglamento ha sido modificado por el Reglamento (CE) núm. 1642/2003 y por el Reglamento (CE) núm. 575/2006.</p> <p>Libro Verde, de 7 de febrero de 2001, sobre la política de productos integrada (presentado por la Comisión) [COM (2001) 68 final].</p> <p>Reglamento (CE) núm. 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos.</p>
		<p>Reglamento (CE) núm. 764/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y Reglamento (CE) núm. 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos.</p> <p>Decisión 2004/210/CE de la Comisión, de 3 de marzo de 2004, por la que se establecen Comités científicos en el ámbito de la seguridad de los consumidores, la salud pública y el medio ambiente. Esta Decisión ha sido modificada posteriormente por la Decisión 2007/263/CE.</p> <p>Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos.</p> <p>Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos. Modificada por la directiva 1999/34.</p> <p>Directiva 87/357/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1987, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los productos de apariencia engañosa que ponen en peligro la salud o la seguridad de los consumidores</p>

Pilares fundamentales	Ámbito de actuación	Normas más relevantes
Libre circulación de mercancías	Armonización técnica	<p>Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a las máquinas, y por la que se modifica la Directiva 95/16/CE (refundición).</p> <p>Comunicación de la Comisión, de 7 de mayo de 2003, al Consejo y al Parlamento Europeo: “Reforzar la aplicación de las Directivas de nuevo enfoque”.</p> <p>Comunicación de la Comisión, de 2 de febrero de 2000, sobre el recurso al principio de precaución.</p>
	Libre circulación de servicios/ libertad de establecimiento	<p>Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.</p> <p>Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro.</p> <p>Comunicación de la Comisión Europea: Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el estado de mercado interior de servicios. COM (2002) 441 final, 30 de julio de 2002.</p> <p>Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.</p> <p>Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, de 20 de noviembre de 2007, que acompaña a la Comunicación “Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno” - Servicios de interés general, incluidos los sociales.</p> <p>Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, “Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea”.</p> <p>Reglamento (CEE) núm. 684/92 del Consejo, de 16 de marzo de 1992, por el que se establecen las normas comunes para el transporte internacional de pasajeros por autocar y autobús. Modificado por el Reglamento (CE) núm. 11/98 y por el Reglamento (CE) núm. 1791/2006.</p> <p>Reglamento (CE) núm. 1356/96 del Consejo, de 8 de julio de 1996, relativo a las normas comunes aplicables al transporte de mercancías por vía navegable entre los Estados miembros con el fin de obtener la libre prestación de servicios en dicho transporte.</p> <p>Reglamento (CEE) núm. 3921/91 del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, por el que se fijan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de mercancías o de viajeros por vía navegable en un Estado miembro.</p> <p>Reglamento (CE) núm. 847/2004 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la negociación y aplicación de acuerdos de servicios de transporte aéreo entre Estados miembros y países terceros</p>
	Disposiciones generales	
	Servicios de interés general	
	Transporte por carretera	
	Transporte marítimo	
	Transporte aéreo	

Pilares fundamentales	Ámbito de actuación	Normas más relevantes
Libre circulación de capitales	Disposiciones generales	Comunicación de la Comisión Europea, Logros y retos tras diez años de Unión Económica y Monetaria, COM (2008) 238 final, 7 de mayo de 2008.
		Comunicación de la Comisión Europea, Libro Blanco. Política de los servicios financieros 2005-2010, COM (2005) 629 final, 1 de diciembre de 2005.
		Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID).
		Reglamento (CE) núm. 332/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros.
		Comunicación de la Comisión, de 2 de julio de 1997, relativa al impacto de la introducción del euro sobre los mercados de capitales.
		Directiva 88/361/CEE del Consejo de 24 de junio de 1988 para la aplicación del artículo 67 del Tratado.
	Disposiciones específicas	Comunicación de la Comisión Europea, Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único, COM (2007) 226 final, 30 de abril de 2007.
		Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo, de 10 de noviembre de 2004, “Primer informe sobre los preparativos prácticos para la ampliación de la zona del euro“
		Reglamento (CE) núm. 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo
		Directiva 200/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2000 por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA



9 788481 883107