



Bruselas, 22.11.2018
COM(2018) 772 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL
COMITÉ DE LAS REGIONES**

El mercado único en un mundo en plena mutación

Un activo único que necesita un compromiso político renovado

El mercado único es uno de los mayores logros del proyecto europeo y ha convertido a Europa en uno de los lugares más atractivos del mundo para vivir y hacer negocios. A lo largo de los últimos 25 años ha sido decisivo para aumentar la prosperidad y la riqueza de los ciudadanos de la Unión Europea. Al ofrecer a las empresas acceso a un gran mercado competitivo y al eliminar los obstáculos que impiden su crecimiento y limitan sus esfuerzos por innovar y mejorar, ha potenciado la competitividad de la industria. Gracias a su diversificación, el mercado único ha contribuido a la mejora de la resiliencia de la economía europea y de la Unión Económica y Monetaria¹. Gracias a su dimensión, ha impulsado la posición y la influencia de la Unión Europea en el mundo. Los beneficios del mercado único van mucho más allá de una zona de libre comercio y una unión aduanera pues incluyen la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Estas cuatro libertades, que permiten, conjuntamente, una actividad económica y comercial sin cortapisas constituyen el núcleo del mercado único. La Comisión estima que los beneficios económicos del mercado único equivalen a alrededor del 8,5 % del producto interior bruto de la Unión.

Aunque los logros son considerables, el mercado único exige (y siempre lo hará), esfuerzos para mantenerlo y mejorarlo. Para que el mercado único siga siendo una fuente de crecimiento y oportunidades para los ciudadanos y las empresas, debe seguir adaptándose a los cambios y a los nuevos desafíos. Existe una mayor diversidad de puntos de vista sobre las prioridades que deben perseguirse y las diferentes percepciones de los beneficios potenciales. La globalización y las nuevas tecnologías aportan enormes oportunidades, pero también plantean cuestiones esenciales sobre si, cuándo, qué y cómo regular. Aún sigue planteando problemas la aplicación incoherente o poco sostenida de las normas comunes y la tarea de garantizar que estas sigan siendo adecuadas para los fines que persiguen en un entorno en rápida evolución exige un esfuerzo constante.

Por encima de todo, cuanto más se avanza en la integración, más políticamente complicado se vuelve cada «nuevo kilómetro», dado que cada vez se abordan cuestiones económicas y sociales más sensibles. Resulta difícil, por ejemplo, impulsar la integración en ámbitos como los servicios, que ofrecerían un notable impulso a la productividad y el crecimiento, así como la fiscalidad cuando las divergencias en las normas de aplicación son percibidas por muchos empresarios como un obstáculo importante en el mercado único. Lo mismo puede decirse de la dimensión social del mercado único, en el que el progreso es esencial para permitir a los ciudadanos beneficiarse plenamente de la integración.

Como consecuencia de estos problemas, una mayor integración exige más valentía política y determinación que hace 25 años, y mayores esfuerzos que nunca para colmar la brecha entre la retórica y los resultados. Nos enfrentamos demasiado a menudo a una situación en la que el consenso que parece existir al más alto nivel acerca de la necesidad de profundizar en el mercado único no va acompañado de una voluntad política para adoptar las medidas concretas que propone la Comisión y que marcarían una diferencia, o para adaptar y aplicar medidas que ya se han acordado. Incluso cuando manifiestan su apoyo a una mayor integración del mercado o una mayor armonización, los Estados miembros a menudo solo promueven sus enfoques nacionales como base para las normas europeas, lo que puede provocar tensiones políticas. A su vez, esto da lugar a reiterados llamamientos dirigidos a la Comisión para que presente nuevas ideas, pero no garantiza la voluntad de para seguir avanzando. Por lo tanto, necesitamos un debate abierto sobre estas cuestiones y un renovado compromiso por parte de los jefes de Estado y de Gobierno acerca de todas las dimensiones del mercado único.

¹ Discurso de M. Draghi, Unión Económica y Monetaria: Pasado y presente, 19 de septiembre de 2018, Berlín, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

Con la Estrategia para el mercado único, la Unión de los Mercados de Capitales y la Estrategia para el Mercado Único Digital, la Comisión ha presentado un conjunto de medidas ambicioso y equilibrado a lo largo de los cuatro últimos años para profundizar en el mercado único y hacerlo más equitativo. Estas propuestas, tomadas conjuntamente, constituyen el marco jurídico para un mercado único orientado al futuro. Se han adoptado ya algunas propuestas, pero el Parlamento Europeo y el Consejo siguen teniendo que llegar a un acuerdo sobre 44 de las 67 propuestas presentadas en estas estrategias (véase el anexo I). La Comisión también ha presentado importantes propuestas de cara al futuro en el ámbito de la economía circular, la energía, el transporte y las políticas climáticas que consolidarán el mercado único y fomentarán el desarrollo sostenible. Para garantizar que el mercado único siga siendo justo, la Comisión ha propuesto salvaguardias en los ámbitos del empleo, la fiscalidad y el Derecho de sociedades.

En marzo de 2018, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a evaluar el estado del mercado único en cuanto a la aplicación y cumplimiento de la legislación vigente, que es fundamental para el funcionamiento del mercado único, así como los obstáculos y las oportunidades para un mercado único que funcione plenamente. La presente Comunicación es la primera respuesta a la solicitud del Consejo Europeo y se adopta junto con el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y una Comunicación que hace balance del Plan de Inversiones². Presenta la situación actual, recordando los beneficios para los ciudadanos, los consumidores y las empresas. Destaca la necesidad urgente de llegar a un acuerdo sobre las propuestas presentadas antes de que finalice el actual ciclo legislativo. Hace hincapié en la necesidad de una aplicación efectiva, y una puesta en práctica y un cumplimiento más eficaces de las normas del mercado único. También evalúa los principales obstáculos que deben abordarse de forma que el mercado único siga funcionando de manera eficaz, permitiendo a la Unión aprovechar las oportunidades de un mercado único preparado para el futuro que, en última instancia, contribuirán a garantizar el crecimiento y la prosperidad para los ciudadanos y las empresas y conformar la agenda mundial.

1. Capacitación y protección

El mercado único es un poderoso motor de la competitividad de la UE y de la prosperidad de sus habitantes. Cumple una importante función social creando un espacio de vida común basado en normas comunes para más de 512 millones de europeos. Según el Eurobarómetro de primavera de 2018, el 82 % de los ciudadanos de la Unión apoyan el derecho a vivir, trabajar, estudiar y hacer negocios en otros Estados miembros. Este es el nivel más alto de apoyo conseguido por cualquiera de las políticas de la Unión³. Además, la dimensión exterior del mercado único también genera beneficios económicos y sociales, ya que ha dado el impulso decisivo de la Unión a las negociaciones comerciales internacionales y constituye un activo que atrae la inversión y el talento extranjeros. Esto es aún más importante teniendo en cuenta que los competidores de la Unión a nivel mundial son economías de dimensiones continentales.

² COM (2018) 770 y COM (2018) 771 respectivamente.

³ Eurobarómetro estándar 89, Primavera 2018.

1.1 Más oportunidades y ventajas para los ciudadanos

1.1.1 Mayor posibilidad de elección, precios más bajos y mejor protección para los consumidores

La eliminación de los obstáculos a la libre circulación de productos y servicios, incluidos los datos, ha aportado considerables beneficios económicos a los consumidores y a las empresas. Los consumidores se benefician de mayores posibilidades de elección y de unos productos y servicios de alta calidad a precios más bajos. La competencia no falseada estimula a las empresas a innovar y a mejorar sus productos y servicios⁴. Buenos ejemplos de estos beneficios directos son la disminución del 35 % de los precios de las telecomunicaciones durante la última década⁵, la supresión de las tarifas de itinerancia y la reducción de los costes de los billetes de avión.

El mercado único permite a los ciudadanos efectuar pagos en toda la zona del euro de un modo más barato y más rápido. La adopción del euro, la creación de la zona única de pagos en euros (ZUPA) y la entrada en vigor de la legislación de la Unión⁶ ha uniformizado las comisiones cobradas por los pagos transfronterizos en euros a las nacionales en la zona del euro, lo que supone, por término medio, una reducción del 85 %. También permite a los ciudadanos que trabajan y estudian en otro Estado miembro utilizar su cuenta existente en su país de origen para recibir su salario o pagar facturas en su país de residencia.

Para que el mercado único funcione eficazmente, los consumidores deben poder confiar en los productos que desean comprar, tanto bienes como servicios, sea en línea o no, procedan de empresas locales o de otro Estado miembro. Esta confianza se garantiza a través de la elaboración de un conjunto único de normas de la Unión para proteger a los consumidores. Estas normas establecen ya unas reglas comunes de protección en muchos ámbitos, como la seguridad de los productos y alimentos, el medio ambiente, los derechos de los pasajeros, la protección de los datos y la privacidad, y el bienestar de los animales.

La armonización de las normas de la Unión en materia de información alimentaria ha aumentado la protección de los consumidores y ha ofrecido seguridad jurídica a las empresas alimentarias. Esto aumenta la circulación y la disponibilidad de alimentos en el mercado único. En particular, sobre la base de la legislación, los alimentos preenvasados y las comidas consumidas en restaurantes deben indicar claramente la presencia de alérgenos y facilitar información nutricional. Esto protege la salud de los consumidores y les permite elegir con conocimiento de causa.

1.1.2 Libre circulación dentro de la Unión

Hay 17 millones de ciudadanos de la Unión que viven en otro Estado miembro y 9,5 millones de ellos son económicamente activos. Cerca de 2 millones de ciudadanos son trabajadores transfronterizos que trabajan o estudian en un país pero viven en otro⁷. La movilidad de las personas⁸ ha aumentado de forma significativa a lo largo de la última década (véase el gráfico a continuación). Además, desde el inicio del programa Erasmus, más de 9 millones de

⁴ SWD(2018) 198.

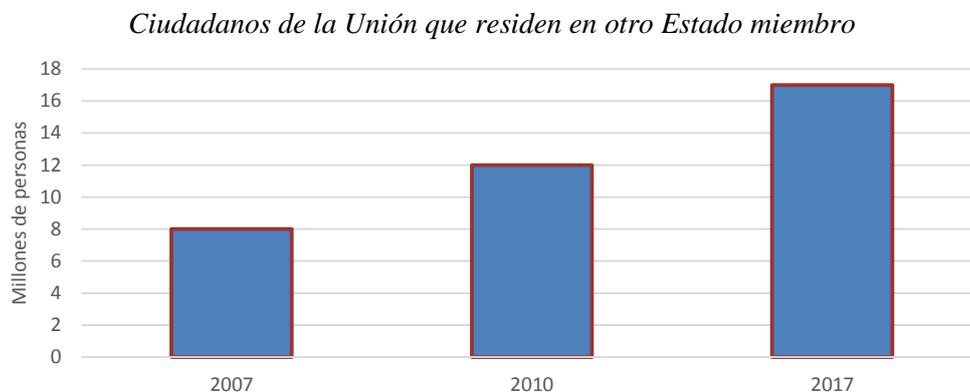
⁵ Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI, por sus siglas en inglés) 2018, SWD(2018) 198; período de referencia: 2006-2015

⁶ Reglamento (UE) 924/2009.

⁷ COM(2017) 534.

⁸ La movilidad de las personas se refiere al número total de ciudadanos de la Unión Europea de todas las edades que viven en otro Estado miembro, es decir, incluidos pensionistas, estudiantes y trabajadores.

ciudadanos han podido desplazarse a otro país para estudiar, aprender o formarse⁹. Aunque los avances en estos ámbitos ha sido impresionantes, las cifras siguen siendo bajas para un continente de más de 512 millones de habitantes. Deben ser consideradas en el contexto de factores específicos tales como la lengua y las diferencias en los sistemas sociales que son difíciles de resolver y que hacen que la movilidad laboral probablemente siempre será más baja en la Unión que en otros mercados integrados.



Fuente: Eurostat, cálculos propios

Mediante la eliminación de obstáculos discriminatorios, injustificados o desproporcionados a la movilidad laboral y estableciendo el principio de igualdad de trato entre los trabajadores nacionales y los de la Unión, el mercado único ofrece nuevas oportunidades de empleo para los ciudadanos de la Unión que deseen trabajar en otro Estado miembro. Los sectores económicos que sufren escasez de mano de obra también se benefician de la movilidad laboral. Durante la crisis económica y financiera, esto ayudó a los trabajadores europeos a encontrar trabajo en países de la Unión menos afectados.

Un ciudadano de la Unión ha trabajado 4 años en Alemania y 32 en Portugal. En Alemania, los ciudadanos tienen que haber trabajado durante un mínimo de 5 años para tener derecho a una pensión, por lo que este ciudadano no podría acogerse normalmente al régimen nacional de pensiones alemán. Gracias a la normativa de la Unión sobre coordinación de la seguridad social, la autoridad alemana de pensiones debe tener en cuenta los años que el ciudadano trabajó en Portugal y abonar su parte de la pensión correspondiente a los 4 años que trabajó en Alemania.

Sin embargo, también es importante reconocer que el impacto positivo del mercado único no ha sido lineal y que no todos los ciudadanos están en condiciones de disfrutar de sus libertades. Existe una clara necesidad de abordar las preocupaciones de los ciudadanos en las regiones con altas tasas de desempleo o con cambios estructurales. Un aumento de la movilidad laboral o de la integración del mercado puede dar lugar a problemas con la renta y la seguridad del empleo. Para ello, la Unión ha tomado medidas para hacer su mano de obra más resiliente a los cambios en el mercado de trabajo, por ejemplo, mediante la adaptación o la reconversión profesional, y estableciendo unas normas claras relativas al mercado de trabajo. La reciente revisión de la legislación sobre el desplazamiento de trabajadores, por ejemplo, proporciona una protección reforzada y, en particular, establece el principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo en el mismo lugar. El pilar europeo de derechos

⁹ Esto incluye 4,4 millones de estudiantes de enseñanza superior, 1,4 millones de intercambios de jóvenes, 1,3 millones participantes en cursos de formación profesional o de formación en general, 1,8 millones de trabajadores, 100 000 voluntarios y 100 000 participantes en Erasmus Mundus.

sociales¹⁰ refleja una visión compartida sobre los estándares sociales europeos, establece una agenda para alcanzar unos derechos nuevos y más eficaces para los ciudadanos y los trabajadores, y aborda los retos sociales que van surgiendo y el cambiante mundo laboral. La política de cohesión de la Unión también desempeña un papel importante a la hora de ayudar a los ciudadanos y a los países a hacer frente a la distribución desigual de los beneficios del mercado único.

En junio de 2016, la Comisión aprobó una nueva Agenda de Capacidades para Europa con el fin de garantizar que los ciudadanos de toda la Unión tengan la formación, las capacidades y el apoyo en unos mercados de trabajo en constante mutación. En el marco de esta iniciativa, la Comisión puso en marcha un Plan general de cooperación sectorial para abordar las necesidades de capacidades a corto y medio plazo en una amplia variedad de sectores económicos.

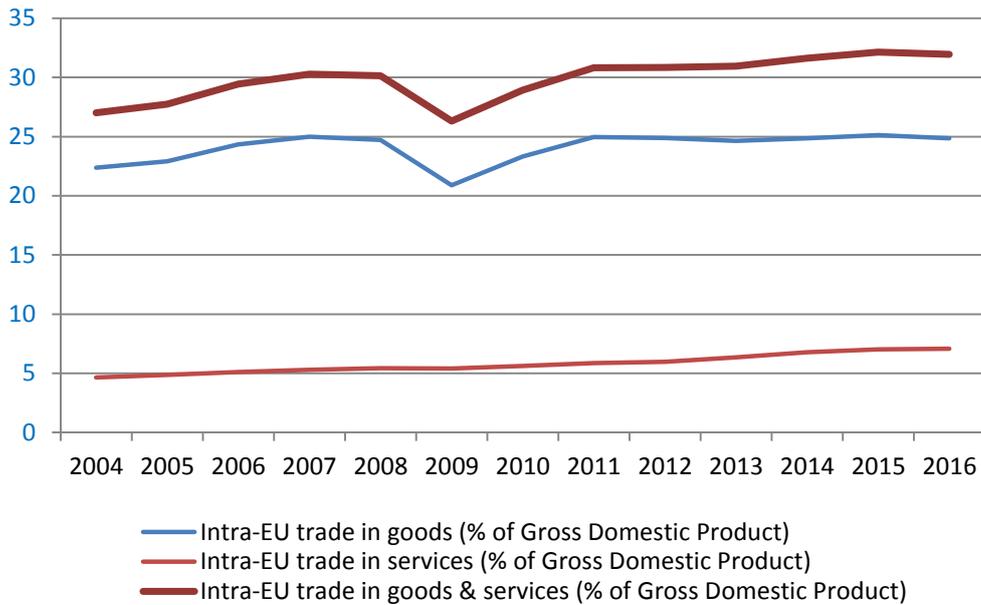
1.2 Ventajas para las empresas

Gracias a la armonización de las normas nacionales, la existencia de normas comunes a todos los Estados miembros en lugar de 28 conjuntos diferentes de normas, y el principio de reconocimiento mutuo, el mercado único ofrece acceso a un mercado de más de 512 millones de consumidores en el que pueden probarse nuevas ideas y productos. Las normas de contratación pública de la UE permiten un enfoque más estratégico del gasto público y garantizan que los Estados miembros, las autoridades regionales y locales pueden elegir las mejores ofertas sobre la base de una gama más amplia de criterios que únicamente el precio más bajo¹¹. La diversificación, la escala, la experimentación y la innovación a las que contribuye el mercado único constituyen motores de la productividad y, por lo tanto, desempeñan un papel esencial para ayudar a las empresas europeas a seguir siendo competitivas en un mundo globalizado. Más concretamente, el mercado único de productos ha sido un éxito; se han eliminado los obstáculos legislativos para más del 80 % de los productos industriales adoptando normas comunes y, en los casos en que no existen estas normas, aplicando el principio de reconocimiento mutuo. La integración del mercado único también se ha reforzado. Con respecto a la economía de la UE, el comercio de bienes y servicios dentro de la Unión ha aumentado pasando de un 27 % en relación con el tamaño del producto interior bruto de la Unión en 2004 al 33 % en 2017, aunque el comercio de servicios sigue siendo más limitado y está muy por debajo de su potencial.

¹⁰ COM(2017) 250.

¹¹ La contratación pública representa una parte importante de la inversión pública en la economía de la Unión: 2 billones EUR anuales, que suponen el 14 % del producto interior bruto de la Unión. COM(2017) 572.

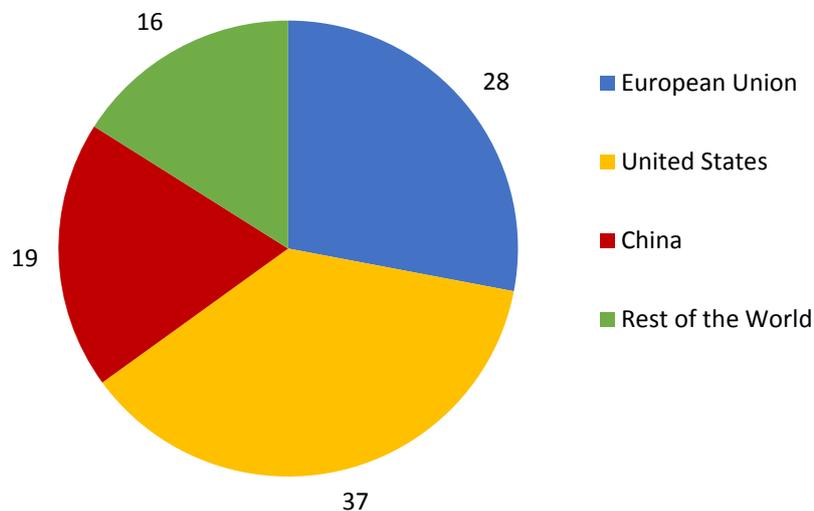
Comercio de bienes y servicios en la Unión (en relación con el tamaño del PIB de la Unión)



Fuente: Eurostat

Para todas las empresas, pequeñas y grandes, el mercado único crea la posibilidad de atraer inversiones para desarrollar su actividad fuera de su país de origen y alcanzar una escala que les permita expandirse tanto en la Unión como a nivel mundial. Gracias a que se trata de uno de los mayores mercados del mundo, la Unión ayuda a las empresas europeas a ser competitivas a escala mundial.

Número de empresas europeas entre las 100 principales empresas mundiales en 2017



Fuente: Fortune, gráfico del Centro Europeo de Estrategia Política

1.2.1 Ventajas de la integración del sector financiero

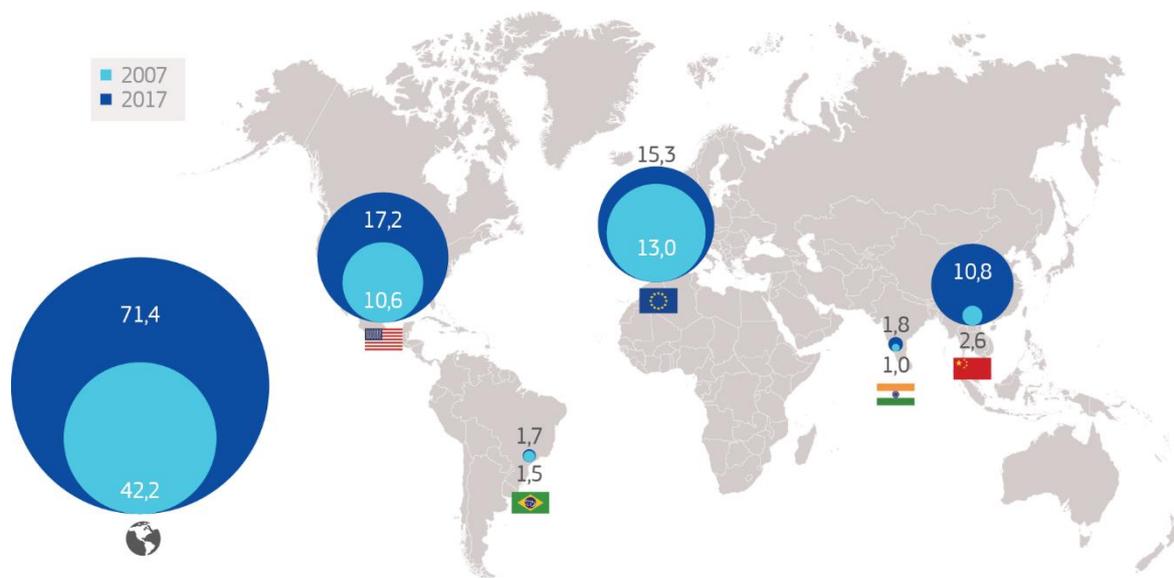
A pesar de la crisis financiera, la integración de los mercados de capitales en Europa ha aumentado en los últimos 25 años. Los mercados de capitales han aumentado sustancialmente desde 1992 y en 2015 han duplicado el tamaño de la economía de la Unión. Más y más proveedores de servicios financieros pueden ofrecer sus servicios en toda la Unión gracias a

un pasaporte único¹². Con ello se estimula la competencia y se ofrecen nuevas oportunidades para las empresas que necesitan obtener fondos en los mercados de capitales. Actualmente pueden quienes, las empresas? financiar una mayor parte de sus actividades en el mercado único y ser menos dependientes de la financiación bancaria. La supervisión reforzada a nivel de la Unión ha dado lugar a un aumento de los niveles de protección de los consumidores y de los inversores. La integración de los mercados de capitales también fomenta la innovación europea, fundamental para lograr que las empresas sean más eficientes y productivas.

1.2.2 Creación de un sistema comercial multilateral abierto y basado en unas normas que garantice el acceso a las cadenas de valor internacionales

El mercado único permite a la Unión expresarse con una sola voz en las negociaciones comerciales internacionales. Con más de 512 millones de consumidores y un PIB total de 15 300 millones EUR¹³, el mercado único es uno de los mayores mercados del mundo. Es, por lo tanto, atractivo para nuestros socios comerciales y puede utilizarse como elemento impulsor para la apertura de mercados en el extranjero, lo cual es mutuamente beneficioso. Esto ha quedado en evidencia recientemente con la firma de los Acuerdos de Libre Comercio con Japón y Singapur, la propuesta de la Comisión para la firma del Acuerdo con Vietnam, la conclusión de las negociaciones con México y las negociaciones en curso con Mercosur¹⁴, Chile, Australia y Nueva Zelanda. La ambiciosa agenda comercial de la Unión contribuye a garantizar la competencia leal y unas condiciones equitativas para las empresas europeas en los mercados de terceros países.

*La economía europea desde una perspectiva global
(PIB, en billones de euros a precios constantes, 2007-2017)*



Fuente: Banco Mundial y Banco Central Europeo, Centro Europeo de Estrategia Política

Además, la dimensión del mercado único significa también que la Unión está en posición de conformar el sistema de comercio multilateral, basado en normas y abierto. Las empresas de

¹² En la actualidad existen 13 484 instituciones financieras que utilizan 359 953 pasaportes para prestar servicios financieros en la Unión.

¹³ Datos de 2017.

¹⁴ El «Mercado Común del Sur», formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

terceros países deben cumplir la normativa de la Unión de acceder al mercado único, en particular en los ámbitos de la salud, el medio ambiente, la seguridad alimentaria y de los productos y la protección de los consumidores. Las normas armonizadas europeas han pasado a ser a menudo los modelos de las normas mundiales, y la política comercial los fomenta a través de acuerdos de libre comercio. Respetando plenamente de las normas de la Unión en materia de protección y privacidad de los datos, la UE ha propuesto disposiciones horizontales para los flujos transfronterizos de datos y la protección de los datos personales en sus negociaciones comerciales y de inversión con terceros países.

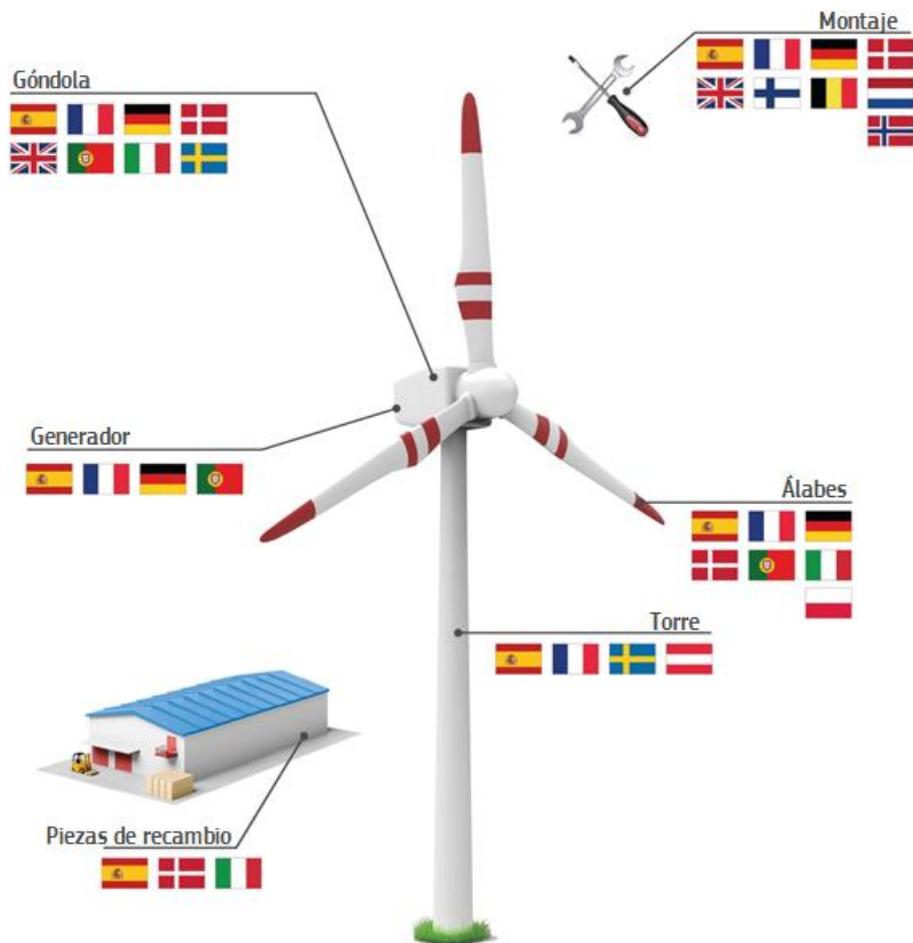
La propuesta de un nuevo marco para el control de las inversiones extranjeras directas va a contribuir a la protección de los intereses estratégicos de la Unión mediante una mayor transparencia y control. Todo ello aporta importantes beneficios y oportunidades para las empresas. De este modo, el mercado único contribuye a los objetivos de la Unión en favor de la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos. La legislación del mercado único, así como la ambiciosa agenda comercial de la Unión, reflejan y fomentan estos valores.

La producción internacional está cada vez más organizada en cadenas de valor mundiales en las que el proceso de innovación y de producción abarca a varios países. Gracias al mercado único, las empresas de la Unión tienen acceso a unos insumos más variados, de mayor calidad y más baratos y, por tanto, son más competitivas a escala mundial. El mercado único facilita asimismo la integración de las empresas en las cadenas de valor europeas, lo que ayuda a garantizar que la actividad económica se mantiene dentro de la Unión. Por ejemplo, el porcentaje de los insumos procedentes de otros Estados miembros en las cadenas de producción está aumentando y actualmente supera el 14 %¹⁵. Siguiendo la misma lógica, cualquier barrera nueva o reemergente en el mercado único disminuirá en última instancia la competitividad de las empresas de la Unión. El mercado único es crucial para las pequeñas y medianas empresas, ya que ofrece mayores oportunidades de negocio para las empresas que no exportan por sí mismas¹⁶.

¹⁵ Las cifras son significativamente superiores en el caso de la industria del automóvil (32 %) y la industria química (31 %), en ambos casos frente al 23 % de 2000.

¹⁶ Véase, por ejemplo, «25 años de mercado único europeo: estudio financiado por la Autoridad de Comercio de Dinamarca», <http://www.hbseconomics.dk/wp-content/uploads/2018/09/25-years-of-the-Single-Market.pdf>.

*Cadena de valor de los fabricantes de aerogeneradores:
principales lugares donde se radican de las instalaciones de fabricación*



Fuente: Datos del Centro Común de Investigación

La Alianza Europea de las Baterías es un buen ejemplo de una cadena de valor estratégica en Europa a la que contribuye el mercado único. Aunque las células de baterías representarán una elevada proporción del valor añadido en el vehículo del futuro, la Unión no es actualmente capaz de producirlas en masa y depende de importaciones procedentes de terceros países. Esto puede causar problemas con la seguridad del suministro y aumentar los costes debidos al transporte, los retrasos o al menor control de calidad. Un año después de la puesta en marcha de la Alianza, están surgiendo consorcios con base en la Unión, se están construyendo las primeras instalaciones piloto de producción, y se han anunciado nuevos proyectos para que la Unión se convierta en un actor principal en este ámbito estratégico.

2. El reto de alcanzar unos resultados

Los beneficios del mercado único solo llegarán a los ciudadanos y las empresas si sus normas tienen un efecto práctico sobre el terreno. Si se trata de productos alimenticios, de seguros o de requisitos de salud y seguridad en el trabajo, el incumplimiento del Derecho de la Unión en un Estado miembro puede tener consecuencias de gran alcance en otro. El incumplimiento de la legislación puede socavar la confianza de los consumidores en el mercado único. También socava la igualdad de condiciones para las empresas. La buena puesta en práctica, aplicación

y cumplimiento de las normas del mercado único son, por lo tanto, requisitos previos si se quiere materializar el deseo manifestado de reforzar el mercado único.

2.1 Ejecución y aplicación de las normas del mercado único

Los Estados miembros son responsables de trasponer las Directivas al Derecho nacional. En los últimos 20 años se han logrado avances notables en la transposición de las Directivas sobre el mercado único, como lo demuestra la significativa disminución del déficit medio de transposición (del 6,3 % en 1997 al 0,9 % en 2017). Sin embargo, la correcta aplicación de toda la legislación adoptada en los últimos años para impulsar el mercado único será un reto compartido importante para el futuro inmediato y requerirá el compromiso continuado de todos los Estados miembros¹⁷. Las señales recientes no siempre han sido alentadoras. Por ejemplo, el déficit de transposición de las 16 Directivas con fechas de transposición entre diciembre de 2017 y mayo de 2018 era del 25 % en junio de 2018. En el caso de tres Directivas sobre contratación pública que debían transponerse a más tardar en abril de 2016, la Comisión tuvo que poner en marcha 58 infracciones contra 21 Estados miembros por no comunicar ninguna medida de transposición, de las cuales tres están aún en curso.

En los casos de armonización mínima de las normas nacionales a nivel de la Unión, es legítimo que los Estados miembros vayan más allá de lo exigido por la normativa de la Unión si así lo desean. Sin embargo, esto no debe dar lugar a «sobreregulación», y a que las medidas nacionales puedan generar cargas desproporcionadas para los ciudadanos y las empresas¹⁸. La integración, en caso necesario, del Reglamento general de protección de datos en marcos jurídicos nacionales es un ejemplo de este riesgo con, por ejemplo, hasta 600 páginas de legislación adicional adoptada en un Estado miembro. En 2016, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea se comprometieron, en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación¹⁹, a publicar el texto de las medidas nacionales de transposición y a aclarar qué disposiciones derivan de las Directivas de la Unión y cuáles van más allá. Esta transparencia en sí misma puede ayudar a garantizar que cualquier requisito adicional siga siendo proporcionado y esté claramente justificado. La Comisión ha puesto a disposición de los Estados miembros una herramienta para notificar cómo han transpuesto las Directivas de la Unión, pero hasta la fecha solo dos Estados miembros han utilizado este instrumento en relación con tres Directivas.

Las autoridades de los Estados miembros también son responsables de aplicar las normas del mercado único. En varios casos durante los últimos años, la aplicación deficiente de las normas ha tenido importantes consecuencias. Eso ha hecho que se incrementara la supervisión a nivel de la Unión.

El escándalo del de los motores diésel puso de manifiesto deficiencias en la aplicación de las normas de la Unión en los procedimientos de homologación de vehículos por parte de los organismos competentes a nivel de los Estados miembros y la falta de instrumentos jurídicos a disposición de la Comisión para remediar esta situación. El nuevo nuevo marco de homologación de tipo adoptado en mayo de 2018 hará que la aplicación de las normas de la Unión sea más eficaz y reforzará considerablemente la supervisión de la Unión.

¹⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de mayo de 2016, sobre la Estrategia para el Mercado Único, 2015/2354 (INI); Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2016, Hacia una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, 2015/2147 (INI).

¹⁸ Véase también a nivel de los Estados miembros la iniciativa francesa de identificar y eliminar varios casos de «sobreregulación» relacionados con la transposición de Directivas de la Unión, <https://ue.delegfrance.org/suppression-de-sur-transpositions>.

¹⁹ DO L 123 de 12.5.2006, p. 1.

Para que sea eficaz, la legislación sobre el mercado único requiere a menudo la supervisión por parte de autoridades independientes a nivel nacional que cuenten con el personal y el equipamiento suficientes. Este es el caso en ámbitos como la competencia, la vigilancia del mercado, la protección de datos, la energía, el transporte, las telecomunicaciones o los servicios financieros. Estos organismos constituyen una garantía adicional de la aplicación correcta de las normas del mercado único, y la Comisión seguirá prestando especial atención a garantizar que funcionen bien y dispongan de los recursos adecuados. Concretamente, la Comisión reforzará su apoyo al desarrollo de la capacidad administrativa, por ejemplo, a través de los programas de apoyo al mercado único y las reformas propuestas en el próximo marco financiero plurianual.

La protección de los consumidores contra las prácticas fraudulentas por parte de empresas sin escrúpulos es un reto que requiere una mayor cooperación transfronteriza entre administraciones. El caso del fipronil en los huevos que salió a la luz en 2017 ha mostrado, por ejemplo, que hay margen para aumentar la cooperación en el ámbito de la prevención del fraude en los alimentos. La cooperación transfronteriza también es necesaria para ayudar a los ciudadanos y a las empresas a hacer uso de sus libertades en el mercado único y a resolver los conflictos entre autoridades. La Comisión ha tomado medidas decisivas en este ámbito con su propuesta relativa a la Autoridad Laboral Europea²⁰. Su objetivo es mejorar la libre circulación de los trabajadores, en particular mediante la cooperación transfronteriza entre las autoridades nacionales y la mediación en conflictos transfronterizos.

Como pone de manifiesto el cuadro de indicadores de la justicia²¹, la Comisión recuerda que la independencia, la calidad y la eficiencia del sistema judicial y el respeto del Estado de Derecho a nivel nacional son fundamentales para mantener la confianza en el mercado único. La mejora de los sistemas judiciales nacionales es, por lo tanto, una prioridad para la Comisión, ya sea a través del Semestre Europeo (el ciclo anual de coordinación de las políticas económicas de la Unión) o del apoyo a la formación y el trabajo de los jueces, por ejemplo a través de la Red Judicial Europea. La Comisión también ha propuesto reforzar la capacidad de los ciudadanos para hacer valer sus derechos. Con el paquete «Nuevo marco para los consumidores»²², las entidades habilitadas podrán emprender acciones legales en nombre de los consumidores. En caso de aprobarse, esto supondrá un medio más barato y eficaz para detener y subsanar las infracciones que perjudican a un gran número de consumidores de la Unión. En ámbitos en los que la violación del Derecho de la Unión puede ser difícil de descubrir y podría causar graves perjuicios al interés público, los denunciantes pueden desempeñar un papel crucial, como demuestran varios escándalos recientes. La propuesta de la Comisión sobre esta cuestión garantizará que los denunciantes de irregularidades se sientan seguros a la hora de informar sobre tales infracciones²³.

2.2 Observancia a nivel de la Unión

Como guardiana de los Tratados, la Comisión vela por que los Estados miembros respeten las normas de la Unión, principalmente a través de procedimientos de infracción, en consonancia con el enfoque estratégico establecido en la Comunicación «Derecho de la UE: Mejores resultados gracias a una mejor aplicación»²⁴ y al control de las ayudas estatales. La Unión

²⁰ COM(2018) 131 final.

²¹ COM(2018) 364 final.

²² COM(2018) 183 final.

²³ COM(2018) 218.

²⁴ C(2016) 8600.

también ha creado mecanismos de supervisión reforzados, como las Autoridades Europeas de Supervisión en el ámbito de los servicios financieros. Habida cuenta de que las amenazas para la estabilidad financiera y la protección de los inversores no respetan las fronteras, la Comisión ha presentado propuestas²⁵ para garantizar que la supervisión financiera de estas autoridades sea más fuerte e integrada, también en el ámbito del blanqueo de dinero. En consonancia con su objetivo de ser mayor y más ambiciosa en las cosas grandes, y más pequeña y modesta en las cosas pequeñas, la Comisión ha decidido asimismo aumentar aún más el enfoque del control de las ayudas estatales y de las infracciones de las medidas con un impacto significativo en el mercado único, por ejemplo en lo que se refiere a las ayudas estatales en el ámbito de la fiscalidad de las empresas²⁶.

Las empresas también pueden obstaculizar el funcionamiento del mercado único mediante la creación de barreras al comercio, la inversión o el emprendimiento. Cuando participan en acuerdos ilegales para evitar la competencia, o cuando los operadores dominantes impiden que otros competidores entren en sus mercados, aumentan los precios y se reduce las posibilidades de elección de los consumidores. También perjudica a las empresas que son víctimas de tales prácticas. En estos casos, la Comisión seguirá interviniendo para proteger a los consumidores en el mercado único y complementar la acción de las autoridades nacionales de competencia menos preparadas para hacer frente a los grandes casos transfronterizos. También deben evitarse nuevas barreras en partes del mercado único que funcionan bien.

Para identificar las barreras dentro del mercado interior creadas por las empresas, la Comisión ha llevado a cabo una investigación sectorial a gran escala sobre el comercio electrónico. Como consecuencia de ello, la Comisión está centrando la aplicación de la legislación en materia de competencia en las restricciones contractuales que obstaculizan el comercio electrónico transfronterizo. La Comisión multó a cuatro empresas en julio de 2018 por restringir la capacidad de sus minoristas para determinar de forma independiente los precios de reventa de los productos electrónicos y por limitar los países en los que los minoristas podían vender en línea.

3. Explotar todo el potencial del mercado único

Con el fin de avanzar hacia una senda sostenible de crecimiento económico, la Unión debe mejorar urgentemente las condiciones que favorecen el crecimiento de la productividad. Como se señala en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión, los mercados que funcionan eficazmente son, junto con la innovación y la difusión de la tecnología, un motor clave del crecimiento de la productividad. El mercado único es también uno de los fundamentos de la unión económica y monetaria y la integración del mercado único es clave para mejorar su resiliencia. El euro fomenta, al mismo tiempo, el comercio transfronterizo y facilita el aprovechamiento de las economías de escala.

En muchos ámbitos, queda por explotar todo el potencial del mercado único como instrumento para generar crecimiento, empleo y competitividad internacional. Este es el caso, por ejemplo, de la digitalización y la aparición de nuevas tecnologías en las que el reto clave consiste en decidir qué, si, cuándo y cómo regular, y de la economía circular, en que el objetivo es crear un marco regulador que garantice una mayor sostenibilidad de las actividades económicas con la creación de empleo, el aumento de la innovación y el crecimiento. En ambos casos es necesario garantizar un enfoque europeo para abordar las

²⁵ COM(2017) 536 y COM(2018) 645.

²⁶ 2017/C 18/02.

cuestiones a fin de evitar la fragmentación del mercado único que se derivaría de una proliferación de enfoques nacionales. También hay un gran potencial adicional con los servicios, los productos, la fiscalidad y las industrias de red, en los que la inversión en el «kilómetro adicional» de la integración económica requiere más capital político que en el pasado. No debe subestimarse el impacto exterior de una mayor integración del mercado único en un mundo cada vez más volátil, ya que hará que la Unión sea aún más atractiva para los socios comerciales internacionales y fortalezca todavía más su papel en la escena internacional.

Para que el mercado único funcione correctamente, es importante que las normas sean claras, justas y adecuadas a los fines perseguidos. La Comisión sigue evaluando regularmente las normas existentes y realizando consultas públicas y evaluaciones de impacto exhaustivas al preparar otras nuevas para garantizar que el marco legislativo cumpla sus objetivos sin costes innecesarios. Además, el principio de innovación contribuye a garantizar que el marco legislativo esté preparado para el futuro. La Comisión sigue desarrollando herramientas de supervisión y realizando evaluaciones de los beneficios y los obstáculos para el mercado único y sobre el impacto de la legislación de la Unión en el mercado único sobre la base de la experiencia de los usuarios, los consumidores y las empresas.

3.1 Desde los ladrillos y el mortero al mundo digital

Las tecnologías digitales se han convertido en parte integrante del mercado único hasta el punto de que la distinción entre el mercado único tradicional y el mercado único «digital» ya no es pertinente. La digitalización de las empresas, incluidas las industrias tradicionales, y las administraciones, es esencial, y las normas del mercado único deben diseñarse y actualizarse para garantizar que la innovación y la difusión de las nuevas tecnologías impulsen el crecimiento de la productividad²⁷. De este modo, el mercado único seguirá apoyando a las empresas innovadoras y velando por que las empresas emergentes puedan expandirse y prosperar en la Unión. Esto es especialmente importante para el comercio electrónico, las plataformas, las tecnologías financieras²⁸ y la economía colaborativa.

Las tecnologías digitales pueden permitir a las empresas vender productos y servicios directamente a los hogares de más de 512 millones de consumidores en toda la Unión. En 2017, el 33 % de los consumidores europeos y el 18 % de las empresas europeas vendieron o compraron a través de operaciones en línea transfronterizas²⁹. Sin embargo, los nuevos obstáculos creados por los Estados miembros o por las empresas ponen freno al crecimiento del comercio electrónico, afectan al comercio transfronterizo y, por tanto, deben ser abordados a nivel de la Unión. Una conclusión clave de las investigaciones recientes de la Comisión fue que casi el 40 % de los sitios web no permitían a los clientes de otros Estados miembros comprar en línea³⁰.

En el contexto de la Estrategia para el Mercado Único Digital, la Comisión ha presentado una serie de iniciativas para hacer frente a los mayores obstáculos para el comercio electrónico.

²⁷ Discurso de M. Draghi, Unión Económica y Monetaria: Pasado y presente, 19 de septiembre de 2018, Berlín, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

²⁸ En 2018, la Comisión presentó su Plan de acción en materia de tecnología financiera [COM(2018) 109] para garantizar que el sector financiero de la Unión pueda aprovechar los beneficios de la digitalización y la innovación tecnológica, proporcionando así a las empresas y a los clientes servicios financieros innovadores y accesibles.

²⁹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics.

³⁰ SWD(2017) 229; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/geoblocking-final-report_en.pdf.

Ya se han adoptado varias de ellas, relativas al bloqueo geográfico³¹, los servicios de paquetería transfronterizos³², el impuesto sobre el valor añadido para el comercio electrónico³³ y la cooperación en materia de protección de los consumidores³⁴. El Reglamento sobre el bloqueo geográfico, que se aplicará a partir del 3 de diciembre de 2018, prohibirá las prácticas discriminatorias basadas en la nacionalidad, la residencia o el lugar de establecimiento. Las propuestas de actualización de los contratos digitales³⁵, aún en fase de negociación, garantizarían a los consumidores un nivel de protección comparable al comprar contenidos digitales a la hora de adquirir bienes tangibles, tanto en su país de origen como en el extranjero.

Las plataformas en línea se han convertido en actores destacados del mercado único, lo que permite a más de un millón de empresas llegar a clientes de toda la Unión. Sin embargo, el potencial de innovación de las plataformas en línea se ve obstaculizado por la falta de confianza, así como por la proliferación de normas nacionales. En el caso de las relaciones entre empresas, es necesaria una actuación a nivel de la Unión para garantizar un comercio electrónico y una competencia equitativa, transparentes y fiables. La Comisión presentó una propuesta de nuevas normas armonizadas para las prácticas de las «Plataformas de oportunidades para las empresas» en abril de 2018³⁶. Las normas sobre los derechos de autor, así como las normas fiscales, también deben adaptarse a la era digital y la Comisión ha formulado propuestas para ello³⁷.

La economía colaborativa emergente ofrece oportunidades a los ciudadanos y las empresas. Más de 400 000 ciudadanos participan ya en actividades económicas como el transporte, el alojamiento y la financiación. Para que los modelos de negocio basados en la economía colaborativa puedan crecer a su máximo nivel y potencial³⁸, es fundamental evitar una regulación descoordinada por parte de los Estados miembros, por ejemplo, a la hora de definir los límites entre el trabajo por cuenta ajena y la prestación de servicios entre iguales. Debe encontrarse un equilibrio adecuado entre la protección de los trabajadores y la adaptabilidad del mercado de trabajo, como en la reciente propuesta de la Comisión relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión³⁹. La presente propuesta forma parte de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, en el que el Parlamento Europeo y el Consejo deben seguir avanzando en marzo de 2019 en las negociaciones de las distintas iniciativas legislativas para hacerla más operativa.

3.2 Maximizar las oportunidades de la economía de los datos europea

Una economía digital próspera requiere un ecosistema de datos basado en tres pilares: confianza, disponibilidad de datos y capacidades/infraestructuras. El mercado único es el ámbito adecuado para crear dicho ecosistema. Se han definido como prioridades el rápido desarrollo y la adopción de normas y estándares europeos y, en su caso, internacionales, que

³¹ Reglamento (UE) 2018/302.

³² Reglamento (UE) 2018/644.

³³ Directiva (UE) 2017/2455.

³⁴ Reglamento (UE) 2017/2394.

³⁵ COM(2015) 634; COM(2015) 635.

³⁶ COM(2018) 238 final.

³⁷ COM(2016) 594; COM(2016) 593; COM(2018) 147; COM(2018) 148; COM(2018) 329.

³⁸ Casi uno de cada cinco ciudadanos afirma haber ofrecido servicios a través de plataformas o cree poder ofrecer servicios a través de plataformas; véase a este respecto el Flash Eurobarómetro n.º 467/2018: «La utilización de la economía colaborativa».

³⁹ COM(2017) 797 final.

garanticen la armonización del mercado y la interoperabilidad de los productos y servicios digitales.

El Reglamento general de protección de datos es esencial para garantizar la confianza en el mercado único de los datos personales. Integra los derechos y valores fundamentales en la política digital europea y establece una nueva norma mundial. Ofrece a los ciudadanos un mayor control sobre la manera en que las empresas tratan sus datos personales, incluido su derecho al olvido, ofreciendo al mismo tiempo un conjunto único de normas en toda la Unión para las empresas.

La propuesta de Reglamento sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas⁴⁰ complementará el Reglamento general de protección de datos estableciendo un conjunto único de normas que garantice un alto nivel de privacidad para todas las comunicaciones electrónicas. La confianza en el ecosistema de datos europeo y la resiliencia del ecosistema europeo también se verán impulsadas por medidas que promuevan un mercado único de la ciberseguridad, según lo establecido en la estrategia de ciberseguridad⁴¹.

El acceso a los datos es esencial para la economía de los datos. Con la adopción del Reglamento sobre la libre circulación de datos no personales⁴², los obstáculos a este libre flujo pasarán a ser ilegales, lo que facilitará el funcionamiento transfronterizo de las empresas en la economía de los datos de la Unión. La adopción de la Directiva revisada relativa a la información del sector público⁴³ contribuirá también a garantizar la disponibilidad de datos de mayor calidad para las empresas y los innovadores. Con el fin de crear las herramientas necesarias para utilizar los datos de manera eficiente, la Unión necesita impulsar sus capacidades en materia de inteligencia artificial, informática de alto rendimiento y tecnologías cuánticas. En el ámbito de la inteligencia artificial, ya se está trabajando en un plan coordinado para identificar y movilizar las inversiones necesarias, y en las directrices éticas para el desarrollo y el uso de estas tecnologías cuando interactúan con las personas.

3.3 Respuesta a las nuevas preferencias de los consumidores y los inversores en una economía circular, y finanzas sostenibles

Los consumidores eligen cada vez más productos y servicios que se han desarrollado y se utilizan de manera sostenible. Esta tendencia debe apoyarse, ya que contribuye a una economía más circular y con bajas emisiones de carbono y ofrece nuevas oportunidades de negocio. Sin embargo, la proliferación de iniciativas a nivel nacional o local puede conducir a la fragmentación y, en última instancia, dificultar la consecución de estos objetivos. A través de la acción a nivel de la Unión, el mercado único contribuye a garantizar unas condiciones favorables para las inversiones y la innovación, al tiempo que contribuye a lograr de forma más eficaz los objetivos en términos de clima, salud pública y sostenibilidad⁴⁴.

La economía circular, en la que el valor de los productos, los materiales y los recursos se conservan durante el mayor tiempo posible y se minimiza la generación de residuos, debe convertirse en una característica intrínseca del mercado único. Con su plan de acción para la economía circular⁴⁵, la Comisión ha puesto en marcha una serie de medidas para apoyar este

⁴⁰ COM(2017) 10 final.

⁴¹ JOIN/2017/0450.

⁴² COM(2017) 495 final.

⁴³ COM(2018) 234 final.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, COM(2013) 196.

⁴⁵ COM(2015) 614 final.

tipo de economía a lo largo de toda la cadena de valor, desde el diseño y la producción hasta el consumo, la reparación y la reelaboración, la gestión de residuos y las materias primas secundarias que se reintroducen en la economía. Este enfoque ya se ha aplicado a los plásticos, en el que el potencial de reciclado sigue en gran medida sin explotar. Antes de 2030, todos los envases de plástico deberán ser reciclables de manera rentable. La Comisión también ha propuesto normas comunes para prohibir los productos de plástico de un solo uso y para evitar la fragmentación del mercado único que podría haber sido causada por diferentes conjuntos de normas nacionales.

El establecimiento de un mercado único de capitales también puede ser un instrumento para ayudar a la Unión a cumplir sus compromisos en el marco del Acuerdo de París⁴⁶. Para que el capital privado fluya hacia proyectos sostenibles, los agentes financieros necesitan unas condiciones de competencia equitativas. Para responder a una demanda creciente, la Comisión ha presentado un plan de acción para financiar el crecimiento sostenible⁴⁷, y ha propuesto normas para garantizar una comprensión común de los productos financieros sostenibles y la transparencia necesaria para desarrollarlos⁴⁸. Para establecer una perspectiva de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo en la Unión, la Comisión presentará en breve una estrategia que refleje los objetivos del Acuerdo de París sobre el cambio climático, así como un documento de reflexión sobre el camino hacia una Europa sostenible de aquí a 2030, sobre la base de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

3.4 Nuevos retos en los mercados de productos y servicios

El mercado único es una poderosa herramienta para difundir la innovación y las nuevas tecnologías que hacen que las economías europeas sean más productivas y generen progreso social para los ciudadanos. Se ha calculado que la promoción de nuevas reformas para mejorar el funcionamiento del mercado único de productos manufacturados, que ya es un éxito en sí mismo, podría generar hasta 183 000 millones EUR al año⁴⁹. Sin embargo, los mayores beneficios procederán de una mayor integración de los servicios y, en particular, de los servicios a las empresas, concretamente gracias a la mayor fusión de actividades manufactureras y de servicios, como en la economía de los datos. El posible beneficio en este ámbito se ha estimado en 338 000 millones EUR al año⁵⁰. Junto con la fiscalidad y los derechos sociales, los servicios constituyen un ámbito en el que es más evidente la diferencia entre la retórica sobre la integración del mercado único y la aplicación de las medidas necesarias⁵¹.

El comercio de productos que dependen del principio de reconocimiento mutuo porque no existen normas armonizadas de la Unión sigue estando muy por debajo del comercio de productos sujetos a tales normas (35 % frente al 55 % del consumo nacional)⁵². Para hacer frente a este reto, la Comisión propuso el paquete sobre mercancías de 2017⁵³ para facilitar a

⁴⁶ Acuerdo de 12 de diciembre de 2015 en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

⁴⁷ COM(2018) 097.

⁴⁸ COM(2018) 353, COM(2018) 354 y COM(2018) 355.

⁴⁹ «Estimación del coste de la no Europa», 2014-2019, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_Mapping_the_Cost_of_Non-Europe-June%202014.pdf.

⁵⁰ «Estimación del coste de la no Europa», 2014-2019, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.

⁵¹ Véase también el informe de *Copenhagen Economics: Making EU Trade in services work for all*, noviembre de 2018.

⁵² SWD(2017) 475.

⁵³ COM(2017) 787.

las empresas la comercialización de sus productos en otros Estados miembros y demostrar que cumplen su legislación nacional.

La normalización ha desempeñado un papel destacado en el desarrollo del mercado único mediante el apoyo a la competencia basada en el mercado y ayudando a garantizar la interoperabilidad de los productos y servicios. Los productos que cumplen las normas voluntarias y armonizadas aprobadas a nivel de la Unión se benefician de una presunción de conformidad y, por tanto, pueden circular libremente en el mercado único. Esto ha resultado muy beneficioso, por ejemplo, en el ámbito de la ingeniería o las tecnologías de la información. Aunque las normas armonizadas son desarrolladas por los organismos europeos de normalización, la Comisión inicia, gestiona y supervisa estas normas y asume la responsabilidad última, como recordó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 2016⁵⁴. Aunque el sistema actual es plenamente operativo, la Comisión reconoce que es necesario seguir mejorándolo, por lo que ha presentado un plan de acción junto con la presente Comunicación para que el desarrollo de normas armonizadas sea más rápido, eficaz y transparente⁵⁵.

La Unión Europea es una economía de servicios (el 70 % del PIB de la Unión) y, sin embargo, el comercio transfronterizo se refiere principalmente a mercancías. Solo el 20 % de los servicios se negocian a escala transfronteriza y solo representan el 5 % del PIB de la Unión⁵⁶. Amplios sectores de la economía de servicios no están aprovechando el mercado único, en particular los servicios a las empresas y las industrias de red. En el caso de los servicios a las empresas (11 % del PIB de la Unión), las empresas europeas raramente contratan servicios de contables o asesores fiscales extranjeros. Los servicios a las empresas son un ejemplo de la importancia creciente de los servicios para la industria manufacturera: alrededor del 80 % de los resultados de los servicios jurídicos, contables, de ingeniería y de arquitectura se utilizan de hecho como insumos intermedios para otros sectores, incluidas las actividades de fabricación. Del mismo modo, las restricciones en el sector minorista tienen efectos indirectos negativos en otros sectores de la economía, en particular en sectores precedentes en la cadena de producción⁵⁷.

Ante la creciente competencia en los mercados mundiales de productos manufacturados, la ventaja competitiva de la Unión depende cada vez más de los servicios prestados y del componente de servicio de la cadena de valor general. Establecer un mercado más dinámico para la prestación de servicios transfronterizos en la Unión es, por tanto, un componente clave de la futura competitividad de la industria de la Unión. La multiplicidad de requisitos legales y reglamentarios a nivel nacional en muchos sectores de servicios explica en parte el menor grado de actividad transfronteriza. Estos requisitos, que abarcan cuestiones como la forma jurídica y la participación accionarial, la prohibición de actividades multidisciplinares y la publicidad, existen en particular en servicios profesionales muy regulados. Para evitar abusos o requisitos desproporcionados, una reciente propuesta de la Comisión obliga a los Estados miembros a realizar pruebas de proporcionalidad antes de adoptar nuevas normas sobre profesiones reguladas⁵⁸. La Comisión también ha propuesto que los Estados miembros notifiquen su proyecto de legislación en el ámbito de los servicios⁵⁹ para que la Comisión

⁵⁴ Asunto C-613/14, James Elliott Construction, ECLI:EU:C:2016:821.

⁵⁵ COM (2018) 764.

⁵⁶ Discurso de M. Draghi, Unión Económica y Monetaria: Pasado y presente, 19 de septiembre de 2018, Berlín, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

⁵⁷ COM(2018) 219 final.

⁵⁸ Directiva (UE) 2018/958.

⁵⁹ COM (2016) 821.

pueda evaluar si cumplen la legislación de la Unión antes de su adopción. Esta propuesta sigue pendiente ante los colegisladores y constituye un ejemplo reciente de que la voluntad política de adoptar las medidas necesarias no responde plenamente a la voluntad de impulsar el mercado único.

Además, la Comisión ha propuesto actualizar las normas sobre la coordinación de la seguridad social⁶⁰ para facilitar más la protección de los derechos sociales de los trabajadores transfronterizos y permitir que las autoridades nacionales realicen mejores controles contra el fraude. La nueva Autoridad Laboral Europea también contribuirá a reforzar la cooperación entre los Estados miembros en este ámbito y a garantizar que tengan acceso a la información adecuada sobre movilidad laboral.

Los sectores que hacen un uso intensivo de la propiedad intelectual son una parte importante de la economía europea (el 39 % del PIB y el 35 % de los puestos de trabajo en la Unión). Los recientes avances en este ámbito incluyen la adopción en 2015 de la Directiva revisada relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas⁶¹, que moderniza aún más el fructífero acervo europeo en este ámbito. Sin embargo, los beneficios plenos de un sistema de patente unitaria exigen la entrada en vigor del Acuerdo sobre el Tribunal Unificado de Patentes que todavía está pendiente.

3.5 Retos pendientes de las industrias de red

Los consumidores y las empresas no disfrutan plenamente de las ventajas de la competencia en las industrias de red reguladas. Se ha avanzado mucho en la integración del mercado interior de la energía en el que la energía se comercializa cada vez más de forma transfronteriza. Sin embargo, la importante caída de los precios de la electricidad al por mayor (alrededor del 40 % entre 2008 y 2017) no se ha reflejado plenamente en los precios al consumo, que disminuyeron por término medio solo un 13 % durante ese período. Esto se debe en parte al poder de mercado de los operadores tradicionales y en parte a los obstáculos a la entrada de nuevos competidores, como los precios regulados. La propuesta relativa al diseño del mercado del paquete de medidas «Energía limpia para todos los europeos»⁶² tiene por objeto estimular la competencia mediante la creación de condiciones de competencia equitativas entre las diferentes tecnologías de producción de electricidad y la capacitación de los consumidores para convertirse en agentes activos en el mercado de la electricidad. Este paquete también contribuirá a integrar los mercados de la electricidad, el calor y el transporte mediante el uso de tecnologías digitales que aumentarán la competencia y contribuirán a alcanzar los objetivos de descarbonización.

En el ámbito del transporte y la movilidad, siguen existiendo numerosos obstáculos y los nuevos competidores se enfrentan a menudo a restricciones de acceso injustificadas en los servicios nacionales de transporte por ferrocarril y carretera. La fragmentación del mercado del transporte y las lagunas en la legislación social son cuestiones que afectan principalmente al transporte por carretera. Al mismo tiempo, la insuficiente interoperabilidad como resultado de los requisitos nacionales divergentes impide la plena competencia en el transporte ferroviario de mercancías y en los servicios ferroviarios internacionales. La aplicación del 4.º paquete ferroviario mejorará la interoperabilidad y abrirá los mercados ferroviarios nacionales (de viajeros), mientras que la adopción de los actos propuestos en el marco de los tres

⁶⁰ COM (2016) 815.

⁶¹ Directiva (UE) 2015/2436.

⁶² COM (2016) 860.

paquetes de movilidad de 2017 y 2018 contribuirán en gran medida a la creación del espacio único europeo de transporte⁶³.

El despliegue de la 4G en Europa ha sido lento debido a la divergencia de las normas y enfoques nacionales en la asignación de bandas del espectro. La reciente adopción del Plan de Acción 5G⁶⁴ y del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas⁶⁵, incluidas las nuevas normas de gestión del espectro, garantizará que las bandas para los nuevos servicios 5G estén disponibles para su uso en 2020 en toda la Unión en las mismas condiciones técnicas. Esto apoyará el despliegue de la 5G y también ofrecerá incentivos para el desarrollo de redes fijas y móviles de muy alta capacidad, esenciales para la economía de los datos, la inteligencia artificial y la digitalización de nuestra economía y nuestra sociedad.

3.6 Hacia unos mercados de capitales más integrados y una auténtica unión bancaria

Los consumidores y las empresas europeos siguen sin beneficiarse de todas las oportunidades, la eficiencia y la seguridad cada vez mayores que proporcionarían unos mercados de capitales plenamente integrados y una auténtica unión bancaria. Con la introducción del euro, la integración de los mercados financieros de la Unión es aún más importante. En muchos Estados miembros, la crisis financiera tuvo un impacto significativo en los préstamos bancarios, lo que dio lugar a una reducción de los créditos disponibles para las empresas y a graves perturbaciones en la economía real. El crédito bancario transfronterizo y las fuentes alternativas de financiación siguen estando poco desarrollados en Europa, que solo cuenta con 26 «unicornios», es decir, empresas de nueva creación valoradas en más de 1 000 millones EUR, frente a 106 en Estados Unidos y 59 en China. Para estimular más inversiones privadas y públicas en la economía, es importante intensificar los esfuerzos para identificar y abordar los obstáculos existentes a nivel nacional y de la Unión, tal como se establece en la Comunicación «Plan de Inversiones para Europa - Balance y próximos pasos» adoptado hoy por la Comisión⁶⁶.

La diversificación de las fuentes de financiación de las empresas de la Unión es una prioridad en la Unión de los Mercados de Capitales. La Comisión ha presentado propuestas para atraer a nuevos inversores (por ejemplo, para la microfinanciación colectiva), mejorar la capacidad de los bancos para conceder préstamos a través de normas que simplifiquen, sean más transparentes y se atengan a unos criterios estándar, y reducir las barreras a la inversión transfronteriza. Unas normas de protección del consumidor y de los inversores reforzadas son esenciales para crear la confianza y la estabilidad necesarias para una mayor actividad bancaria transfronteriza. La propuesta de la Comisión relativa a un producto paneuropeo de pensiones individuales⁶⁷ ofrecerá a los ciudadanos mayores oportunidades de ahorrar para su jubilación, también en un entorno transfronterizo. Los Estados miembros deben salvaguardar su carácter paneuropeo en beneficio de todos los ciudadanos de la Unión y velar por que las normativas fiscales divergentes y las estructuras complejas no impidan la futura asimilación de este producto. Este ha sido uno de los objetivos clave de la unión bancaria, junto con el objetivo de seguir integrando los sistemas bancarios europeos y romper los vínculos entre los bancos y los emisores soberanos. Desde 2012, se han introducido dos pilares de la unión bancaria: un Mecanismo Único de Supervisión y un Mecanismo Único de Resolución para los bancos, con su propio Fondo Único de Resolución, financiado por los bancos. Se está

⁶³ COM (2011) 144.

⁶⁴ COM (2016) 588.

⁶⁵ COM (2016) 590.

⁶⁶ COM (2018) 771.

⁶⁷ COM (2017) 343.

trabajando en la puesta en marcha del mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución, que proporcionará el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Además, la Comisión ha presentado una propuesta de sistema europeo de garantía de depósitos⁶⁸ para ofrecer el mismo nivel de protección a los depositantes en toda la zona del euro. La culminación de la unión bancaria y de los mercados de capitales es ahora urgente.



Fuente: Comisión Europea

3.7 Reducir la carga administrativa y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias

Las barreras administrativas y reglamentarias siguen desincentivando que las pequeñas empresas se expandan a través de las fronteras. Una encuesta reciente⁶⁹ muestra que las empresas están más preocupadas por la complejidad administrativa (83 %) que las barreras lingüísticas (45 %) al cruzar las fronteras. Los costes derivados del cumplimiento de requisitos y procedimientos nacionales divergentes pueden estar fuera del alcance de los ciudadanos, las pequeñas y medianas empresas y las empresas emergentes.

A escala de la Unión, existe un apoyo práctico y está aumentando. Esto incluye, por ejemplo, el portal «Tu Europa - Empresas» y la Red Europea para las Empresas. El Reglamento sobre el portal digital único, recientemente adoptado, facilitará aún más el acceso de los ciudadanos y las empresas a la información en línea sobre sus derechos en el mercado único. Unas normas comunes para la identificación electrónica y los servicios de confianza ofrecen herramientas seguras y transparentes para que los ciudadanos y las empresas interactúen digitalmente con las Administraciones públicas y el sector privado. En el marco del paquete sobre Derecho de sociedades⁷⁰, la Comisión también ha propuesto nuevas normas para

⁶⁸ COM (2015) 586.

⁶⁹ Encuesta realizada por *Eurochambres* en el verano de 2015 entre 592 empresarios de la Unión.

⁷⁰ COM(2018) 239; COM(2018) 241.

establecer procedimientos comunes claros y armonizados sobre la manera en que una empresa puede trasladarse de un Estado miembro a otro, fusionarse o repartirse a través de las fronteras, junto con sólidas salvaguardias contra los abusos. Las empresas también podrán registrarse, crear nuevas sucursales o presentar documentos al registro mercantil en línea.

La transformación digital puede reducir significativamente las cargas administrativas y mejorar las condiciones marco para la inversión empresarial, por ejemplo en el ámbito de la contratación pública electrónica. Una encuesta de 2016 puso de manifiesto que el 82 % de los servicios públicos estaban disponibles en línea en Europa. Se está reduciendo la diferencia entre los países con peores y mejores resultados. La prioridad es seguir avanzando en la aplicación del Plan de Acción sobre Administración Electrónica⁷¹ adoptado en 2016. Esto incluye iniciativas que facilitan el intercambio de información y el desarrollo y la adopción de las herramientas informáticas necesarias, como el sistema de interconexión de los registros empresariales (BRIS, por sus siglas en inglés), los servicios transfronterizos de sanidad electrónica y las infraestructuras de servicios digitales.

Las tecnologías digitales también pueden simplificar el cumplimiento y reducir los costes en el ámbito de la fiscalidad. El cumplimiento del impuesto sobre el valor añadido ha sido identificado como uno de los principales obstáculos a la actividad transfronteriza. La iniciativa de miniventanilla única en relación con el impuesto sobre el valor añadido ya ha generado más de 500 millones EUR de ahorro para las empresas. A partir de ahí, los legisladores acordaron en diciembre de 2017 una serie de medidas que introducen normas más sencillas y eficaces para las empresas que venden bienes en línea. La propuesta de la Comisión de reducir la carga administrativa del impuesto sobre el valor añadido para las pequeñas y medianas empresas⁷² podría contribuir a aumentar su comercio transfronterizo en aproximadamente un 13 %. La adopción de la propuesta relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)⁷³ reduciría en un 65 % aproximadamente el coste adicional anual de cumplimiento de las obligaciones fiscales para una nueva filial en otro Estado miembro. Esto por sí solo aumentaría la inversión hasta un 3,4 % y el PIB de la Unión en hasta un 1,2 %. Pero hay que hacer mucho más. En la actualidad, el mercado único sigue estando considerablemente infradesarrollado en materia fiscal. Los Estados miembros deben tomar medidas decisivas para adoptar las principales propuestas pendientes que aborden la futura competitividad de la UE. A la luz de las dificultades que experimentan los Estados miembros para llegar a un acuerdo unánime en el Consejo sobre las principales propuestas fiscales, la Comisión presentará en breve una Comunicación que estudie la posibilidad de pasar a la mayoría cualificada para determinadas cuestiones fiscales. Estas cuestiones requieren una reflexión más profunda antes del debate sobre el futuro de Europa que se celebrará en Sibiu el 9 de mayo de 2019.

3.8 Medidas de capacitación

Las propias normas no son suficientes para hacer que el mercado único funcione, y la capacidad de vender productos y prestar servicios en toda la Unión depende de la disponibilidad y el acceso a infraestructuras o redes, como el transporte, la energía y las telecomunicaciones. La Unión ha invertido en estos ámbitos y ha facilitado las inversiones públicas y privadas. En el período 2014-2020, se espera que el Mecanismo Conectar Europa, junto con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y el programa Horizonte 2020,

⁷¹ COM (2016) 179.

⁷² COM (2018) 21.

⁷³ COM(2016) 685; COM(2016) 683.

financien más de 2 000 proyectos en los sectores del transporte, la energía y las telecomunicaciones para apoyar unas redes de alto rendimiento, sostenibles e interconectadas.

Para el período 2021-2027, la Comisión ha presentado un presupuesto más sencillo, racionalizado y flexible, que permitirá un apoyo más eficaz en todos estos ámbitos, que son esenciales para el desarrollo del mercado único. Esto incluye, en particular, el nuevo Mecanismo Conectar Europa, los programas «Espacio y Digital Europa» y los Fondos Estructurales y de Inversión. Estos programas promoverán iniciativas como el despliegue de corredores transfronterizos 5G para la conducción conectada y automatizada, la observación y la navegación por satélite, la informática de alto rendimiento, la inteligencia artificial o la ciberseguridad. Paralelamente, el nuevo programa Horizonte Europa seguirá apoyando la investigación futura de estas tecnologías. Para que el mercado único funcione sobre el terreno, también es necesario que la Unión apoye financieramente a las Administraciones nacionales. Esto es especialmente importante en el caso de la cooperación administrativa, las actividades de ejecución, el acceso de los ciudadanos y las empresas a la información y el desarrollo de las capacidades. Las empresas que deseen acceder al mercado único para ampliar sus actividades también necesitan apoyo. Este apoyo está previsto en futuros programas como el programa del mercado único, el Fondo InvestEU o la fiscalidad y la cooperación aduanera. Un rápido acuerdo sobre las propuestas de la Comisión para el presupuesto 2021-2027 permitirá que este apoyo se despliegue a su debido tiempo.

La educación, la formación y el aprendizaje permanente, que son competencia de los Estados miembros, facilitan la adquisición de las competencias que pueden apoyar la movilidad laboral en el mercado único. A su vez, la movilidad laboral puede facilitar la adquisición de nuevas competencias y capacidades. La Unión puede ayudar a los Estados miembros a lograr mejores resultados, por ejemplo con la Nueva Agenda de Capacidades para Europa, la Coalición por las Capacidades y los Empleos Digitales, el Espacio Europeo de Educación⁷⁴ y el Espacio Europeo de Investigación. La lengua sigue siendo a menudo un obstáculo práctico a la movilidad laboral, a la creación de una empresa en otro Estado miembro o a la hora de hacer negocios transfronterizos. En la contratación pública, por ejemplo, el 23 % de las empresas encuestadas consideraron que el idioma era una «barrera muy importante» para la oferta transfronteriza. La educación, los intercambios Erasmus y, en cierta medida, la traducción automática pueden formar parte de la solución. El Portal Digital Único mencionado anteriormente dispone que los ciudadanos y las empresas tendrán a su disposición información en al menos otra lengua. Además, las iniciativas bilaterales, como los centros europeos de consumidores, han demostrado su eficacia a la hora de generar confianza a través de las fronteras lingüísticas.

Conclusión

Después de 25 años, el mercado único aún tiene un gran potencial sin utilizar. Es el mejor activo de Europa para generar crecimiento e innovación, atraer inversiones y fomentar la competitividad de sus empresas en los mercados globalizados. Sus beneficios son también claros para los ciudadanos. Gracias al mercado único, los europeos pueden estudiar, viajar, vivir y trabajar allí donde lo deseen. Se benefician de mayores posibilidades de elección y de precios más bajos, así como de un elevado nivel de protección social, medioambiental y de los consumidores. Ante el escaso crecimiento y el aumento de la competencia internacional, el

⁷⁴ Esta iniciativa emblemática de la Unión tiene por objeto garantizar que el aprendizaje, el estudio y la investigación no se vean obstaculizados por las fronteras.

proyecto del mercado único seguirá siendo fundamental para que la economía de la Unión sea más resiliente, innovadora, productiva, justa e inclusiva.

La Unión Europea debe dar muestras de liderazgo y coraje político para llevar al mercado único a un nuevo nivel. Se requerirá un compromiso político significativo para profundizar en la integración en los ámbitos del mercado único en los que existe un considerable potencial sin utilizar, incluidos los servicios y la fiscalidad, y para promover la equidad y la inclusión. También será necesario un programa ambicioso para garantizar la adaptación continuada y oportuna a los nuevos retos, que requieren una profundización de la integración en el mercado único, con el fin de evitar que vuelvan a surgir obstáculos en los mercados tradicionales y aparezcan otros nuevos en sectores estratégicos para el futuro, como la economía digital, la inteligencia artificial o la economía circular y con bajas emisiones de carbono. Más que nunca, tenemos que casar la retórica con los resultados y mantener un debate abierto al más alto nivel que conduzca a un compromiso renovado por los jefes de Estado y de Gobierno con el mercado único en todas sus dimensiones.

En un mundo en el que se pone en tela de juicio el multilateralismo, el mercado único es aún más pertinente en la actualidad que hace 25 años. No es un fin en sí mismo, sino un instrumento para el bienestar de los ciudadanos y la competitividad de la economía de la Unión. Constituye asimismo una base esencial para una moneda única estable y resistente a las amenazas. Constituye la base de la posición e influencia de la Unión en el mundo. Por consiguiente, la Comisión intensificará su seguimiento y análisis del mercado único en estrecha cooperación con los Estados miembros y mantendrá informado al Consejo Europeo sobre la evolución de la situación. Asimismo, la Comisión:

- solicita al Consejo Europeo que vele por que el Consejo trabaje con el Parlamento Europeo para adoptar rápidamente, antes de que finalice marzo de 2019, las iniciativas legislativas en el marco de la estrategia para el mercado único, el mercado único digital y la unión de los mercados de capitales y la unión bancaria, tal como se menciona en el anexo I, así como otras iniciativas mencionadas en la presente Comunicación, incluida la dimensión social, la protección de los consumidores y la energía y el transporte;
- solicita al Consejo Europeo que garantice que las Administraciones, a escala nacional, regional y local, con el apoyo de la Comisión, intensifiquen sus esfuerzos para transponer, aplicar y hacer cumplir toda la legislación relativa al mercado único, evitando al mismo tiempo la sobrerregulación;
- solicita al Consejo Europeo que renueve su compromiso con los ciudadanos y las empresas para promover el apoyo político y público continuado al mercado único, en particular en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo;
- solicita al Consejo Europeo que, sobre la base de la presente Comunicación, dedique un debate en profundidad entre los jefes de Estado y de Gobierno al mercado único en todas sus dimensiones, a fin de determinar las prioridades comunes de actuación y los mecanismos adecuados para hacer frente al nuevo y muy necesario compromiso político con el mercado único con resultados concretos a todos los niveles de gobernanza.