



EL DESARROLLO DEL MERCADO INTERIOR



Comunidad de Madrid

VICEPRESIDENCIA SEGUNDA Y CONSEJERÍA
DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Dirección General de Asuntos Europeos



La Suma de Todos



EL DESARROLLO DEL MERCADO INTERIOR.

La Directiva de Servicios:
un salto cualitativo.

Dirección de la Obra:

Antonio González Terol
Director General de Asuntos Europeos

Coordinación:

Carmen Burriel Devesa
Subdirectora General de Asuntos Europeos e Interregionales
Miguel Ángel Muñoz Martínez
Jefe de Servicio de Relaciones con la Unión Europea

Autores de las Ponencias:

Ramón Tamames
Catedrático de Estructura Económica y Cátedra Jean Monnet de la Unión Europea
*"El Mercado Interior Único: la experiencia española durante la adhesión
y después desde la perspectiva española"*

Raimo Luoma
Director del departamento de comercio del Ministerio de Industria
y Comercio de Finlandia
"El desarrollo del Mercado Interior desde la óptica de Finlandia"

Enrique Nuño García
Asesor jurídico. Área de Euroventanilla – Comercio exterior
"Las consecuencias del Mercado Interior desde el punto de vista de las empresas"

María Martín-Prat
Jefe de Unidad de la Dirección General de Mercado Interior de la Comisión Europea
"Presentación de la Directiva de Servicios"

Jose Antonio García López
Economista del Estado
"Las consecuencias y aplicación de la Directiva de Servicios"
Miguel Ángel Pérez Grande

Subdirector General de Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas
*"La coordinación de la transposición de la Directiva de Servicios.
El papel de las Comunidades Autónomas"*

Colaboraciones

Jose David Borrego Ojeda
Técnico de Apoyo, Subd. Gral. Asuntos Europeos
Marisa Monforte de Miguel
Subd. Gral Asuntos Europeos
Manuel Somacarrera Romero
Subd. Gral Asuntos Europeos
Miguel Lago Roura
Subd. Gral Asuntos Europeos

	<i>Página</i>
<i>Prólogo</i>	5
<i>Introducción</i>	8
<i>El Mercado Interior</i>	10
<i>La Integración Monetaria Europea</i>	12
<i>Las Cuatro Libertades</i>	15
<i>Libertad de Circulación de Mercancías</i>	15
<i>Libertad de Circulación de Trabajadores</i>	22
<i>Libertad de Establecimiento y de Prestación de Servicios</i>	28
<i>Libertad de Circulación de Capitales</i>	40
<i>Ponencias</i>	63
<i>Ramón Tamames</i>	64
<i>Raimo Luoma</i>	78
<i>(Ponencia en inglés)</i>	87
<i>Enrique Nuño García</i>	94
<i>María Martín-Prat</i>	104
<i>Jose Antonio García López</i>	108
<i>Miguel Ángel Pérez Grande</i>	118

Uno de los objetivos fundamentales del Gobierno de la Comunidad de Madrid es el acercamiento de Europa a los ciudadanos.

Informar al ciudadano y darle los elementos clave para que pueda tomar sus propias decisiones en este mundo complicado y difícil de la normativa comunitaria es fundamental, los ciudadanos deben conocer los instrumentos necesarios a su alcance y aprovecharlos para adoptar las decisiones en su propio interés.

Por ello esta Dirección General de Asuntos Europeos ha querido, a través de esta pequeña publicación, elaborar una base de trabajo sobre el tema, apoyado en el seminario que se celebró el 8 de octubre de 2007 sobre el Mercado Interior y la Directiva de servicios al considerar la citada directiva como un salto cualitativo en el funcionamiento de este mercado.

Hemos priorizado el tema del Mercado Interior por considerar que es uno de los principales pilares de la Unión Europea; 500 millones de ciudadanos y más de 23 millones de empresas se benefician cada día de la libre circulación de bienes, servicios, personas, y capitales convirtiéndolo en el mercado interior más grande del mundo y el mayor exportador de bienes y servicios.

Desde que en 1992 se puso en marcha, ha creado millones de puestos de trabajo adicionales y ha permitido a las empresas beneficiarse de importantes economías de escala y a los ciudadanos que hayan realizado de forma más fácil y menos costosa sus transacciones comerciales y su libertad de movimientos en la UE.

Sin embargo Europa está cambiando: desde la propias bases de nuestra economía, que ha pasado de la industria manufacturera a la industria basada en la tecnología y los servicios, pasando por la ampliación hacia el este de Europa, que ha convertido al mercado en algo mas variado en términos de cultura, idiomas y administración, hasta el hecho de que partiendo de un mercado centrado en el espacio nacional, hemos pasado a otro de espectro europeo, que en la actualidad deberá ampliarse a un mundo global en el que se deberán flexibilizar y hacer converger las normas para alcanzar las mejores relaciones no sólo con EEUU sino también con Japón, China, Rusia, y la India.

Por todo ello somos conscientes en la Comunidad de Madrid que estamos obligados a tomar en consideración y a estudiar a fondo las ventajas e inconvenientes de este gran mercado, pues nuestro mayor desafío, - al que ahora todos nos enfrentamos-, es el de permanecer competitivos en este nuevo panorama.

La ampliación y la globalización hacen prácticamente imposible que el Mercado Interior sea solamente dirigido desde Bruselas, este proyecto debe ser gestionado desde el punto en donde se produce el mayor impacto, es decir, desde los Estados Miembros, por lo que la responsabilidad del funcionamiento del Mercado Interior debe compartirse entre Bruselas , los Estados Miembros y en casos como el de España , -en el que las competencias en general han sido ampliamente transferidas - por las propias Regiones que las ostentan y las gestionan.

Creo pues que la Comunidad de Madrid, siendo la región que en cierta medida arrastra al resto de España fuera de nuestras fronteras, tiene que dinamizar el mercado y debe aprender mas de nuestros socios europeos a la vez que aportar nuestros valores y standards, y nuevas oportunidades de negocios para nuestras empresas.

En ese sentido queremos revisar las bases del Mercado Interior y particularmente adaptarnos a la nueva Directiva de servicios, que va a influir fundamentalmente en el desarrollo económico e industrial de los 23 millones de empresas implicadas de las que la mayor parte son PYMES. Ellas son la columna vertebral de nuestra economía y la directiva de servicios deberá solucionar muchos de los problemas a los que se enfrentan cada día. Por ejemplo deberá generalizar el sistema que se aplica en Dinamarca en donde una de cada dos empresas se crea vía Internet. La Directiva pretende modificar aquellos procedimientos que obstaculizan la libertad de establecimiento y facilitar la constitución de empresas vía electrónica y a través de las ventanillas únicas.

Además gracias al Mercado Interior los ciudadanos europeos disfrutan de una mayor oferta de bienes y servicios de calidad, y disponen de mayor libertad para circular, trabajar, estudiar, y establecerse en otros Estados Miembros temas todos ellos que están en el corazón de todas nuestras iniciativas

Nuestro objetivo es claramente tener mayor competitividad en el espacio económico y comercial. Consideramos que la competitividad es un instrumento necesario que anima la eficiencia y la innovación y que aporta beneficios sustanciales a los inversores y a la economía en general.

No podemos olvidar que el Mercado Interior no es un fin en sí mismo sino que debe ser un instrumento al servicio de los ciudadanos y de la economía en su globalidad. Debe crear mejores opciones para los consumidores y mejores servicios en su vida diaria, ofreciendo a las empresas oportunidades concretas para crear riqueza y facilitar la vida a los trabajadores. La mejor respuesta a la

globalización es una Europa unida, fuerte y abierta. Debemos incorporar plenamente a un marco regulador que permita a los empresarios florecer pero que también conceda confianza a los inversores y a los consumidores. Se trata de crear pocas reglas pero esenciales ¡no carguemos a las empresas con una legislación detallada sino flexible!.

Estoy de acuerdo con el Comisario MC Creevy cuando dice que legislar mejor implica -pocas reglas pero bien dirigidas, -una mejor consulta previa con los agentes económicos,- un análisis del impacto económico y -una mejor implementación; durante algún tiempo la UE ha querido legislar simplemente por el hecho de regular a nivel comunitario, pero tanto nuestro acercamiento al sistema como el de la Comisión actual son diferentes: pocas reglas, de mejor calidad y a cambio que su transposición sea hecha a tiempo y de forma correcta.

Considerando el último sondeo efectuado por la Comisión, el déficit medio de transposición de las directivas relativas al Mercado Interior, cuyo plazo de transposición ya ha expirado, es del 1,6 % sin contar a Rumania y Bulgaria, por lo tanto superior al 1% objetivo que debería ser alcanzado en el año 2009 a más tardar.

El objetivo fundamental de la directiva de servicios que se va a debatir en la jornada convocada a ese efecto va dirigida a simplificar, homogeneizar, y deberá reducir la carga legislativa en el sector de los servicios.

La Unión Europea, los Estados Miembros y las Regiones implicadas, por nuestras competencias en el sistema, estamos obligadas a jugar el papel que nos corresponde para asegurar el marco regulador que presentamos basado fundamentalmente en los principios que defendemos que no simplemente en las reglas. Todos debemos esforzarnos por aplicar correctamente las normas del Mercado interior y terminar con las infracciones.

En suma esta pequeña publicación y el seminario en que se apoya vienen a coadyuvar al compromiso que hemos adquirido de que la Comunidad de Madrid continúe en la vanguardia de Europa, que los intereses de todos los madrileños que se juegan en Europa estén en todo momento atendidos, y que las ventajas que la Unión ofrece sean conocidas y aprovechadas por los ciudadanos de nuestra región.

Antonio González Terol

Director General de Asuntos Europeos

En un mundo globalizado como el que hoy tenemos las relaciones económicas entre los distintos países son cada vez más amplias. Los países se integran en bloques y, sin duda, el ejemplo más claro y profundo en este sentido, es la propia Unión Europea, cuyos miembros han alcanzado un nivel de vinculación comercial, monetaria y, en general, económica y política, sin precedentes; en concreto, en el ámbito económico, monetario y comercial, se dice que Europa ha creado un Mercado Único. Para entender qué significa ese término y qué relevancia tiene, vamos a ver brevemente qué formas de cooperación económica existen.

De este modo, diremos que la teoría económica distingue habitualmente varias etapas para la cooperación económica. Así, podemos referirnos a:

- a) Acciones comunes, acuerdos por los que ciertos países deciden cooperar durante un periodo determinado de tiempo para lograr un objetivo común.
- b) Reuniones internacionales. En este caso, varios países envían representantes para llegar a un acuerdo concreto sobre algún tema específico.
- c) Organizaciones económicas. Este grado de cooperación incluye ya un tratado constitutivo que le da vida y crea un órgano permanente para perseguir los fines de la organización.
- d) Integración económica. Es el estadio más avanzado de la cooperación económica, y también dentro de ella podemos distinguir varios grados:
 - 1) Acuerdo preferencial: Supone la concesión de preferencias entre los países miembros, fundamentalmente para fomentar el comercio.
 - 2) Zona de libre cambio: Los países hacen desaparecer los aranceles entre ellos, pero mantienen una protección exterior individual.
 - 3) Unión aduanera: Al acuerdo de zona de libre cambio se añade el establecimiento de un arancel aduanero común.
 - 4) Mercado común: Se añade al acuerdo de unión aduanera el establecimiento de libertad de movimiento para los factores de producción (trabajo y capital).
 - 5) Mercado único: Supone, dentro de un mercado común, la eliminación de las fronteras físicas, técnicas y fiscales.

- 6) Unión económica: Se añaden políticas macroeconómicas coordinadas y políticas comunes para favorecer los cambios estructurales y el desarrollo regional en el conjunto de países.
- 7) Unión monetaria: Se sustituyen las monedas nacionales por una moneda única.
- 8) Unión económica plena: Los países integran totalmente sus economías. Exige una política económica común, y en buena lógica, podría suponer el paso previo a una unión política.

Los procesos de integración económica pueden presentar varias ventajas¹ como son el aprovechamiento de las economías de escala, la intensificación de la competencia, aumento del poder de negociación, aceleración del crecimiento, mejora del bienestar social... Sin embargo, como luego veremos, los procesos de integración también tienen costes.

La UE no es únicamente un proceso de integración económica, sino que también tiene un importante calado político. Sin embargo, nosotros nos vamos a centrar, dentro de lo posible en los dos desarrollos económicos fundamentales de este proceso, que son: la creación de un mercado único, y el avance en la integración monetaria, cuyos destinos, por otra parte, están muy relacionados. Nos ocuparemos en primer lugar del análisis del mercado común, para posteriormente pasar al de la integración monetaria.

¹ En la Unión Europea el llamado Informe Cecchini, encargado con ocasión del desarrollo del Mercado Común Europeo a principios de los noventa trataba de concretar en un porcentaje de crecimiento económico anual los costes de la no-integración europea.

EL MERCADO INTERIOR:

El camino hacia el mercado interior comienza, como hemos visto al enumerar las fases de integración económica con la implantación de una zona de libre comercio y, sucesivamente, de una unión aduanera, hito que se alcanzó en 1968 con la introducción del arancel exterior común.

Hay que señalar que el territorio aduanero comunitario comprende el de los Estados miembro así como los departamentos de ultramar franceses, islas anglonormandas e isla de Man (asociadas al Reino Unido), Mónaco y San Marino y, excluye las islas Canarias, Ceuta y Melilla, las islas Madeira y Azores, los territorios de ultramar y asociados de los Estados miembro y las zonas francas establecidas.

Una vez lograda la unión aduanera, los avances hacia la consecución del mercado común fueron muy leves hasta 1985, año en que la Comisión publica el Libro Blanco² para la consecución del mercado interior único, mediante la supresión de las fronteras físicas, técnicas y fiscales³. Sus propuestas liberalizadoras se recogen en el Acta Única Europea⁴ que reformaba los tratados constitutivos. Se centra la atención en la consecución del mercado interior único, para lo que se ve necesario, previamente, reforzar la cohesión económica y social. Es entonces, cuando se impulsa definitivamente la política de cohesión que se convertirá en 1992 en uno de los ejes del Tratado de la UE y que se articularía especialmente a través de los fondos estructurales y del de cohesión.

Así, en Maastricht el Tratado de la Unión Europea (TUE) consolida la creación del Mercado Interior Único y avanza en temas como la liberalización de mercados⁵. El origen de este Tratado está en las ideas del llamado Informe Delors de 1989.

De este modo, como estamos viendo, la evolución desde la unión aduanera al mercado común no ha sido fácil. El desarrollo de las cuatro libertades, cada una

² COM (85) 310, junio de 1985.

³ Como se ha explicado antes y, aunque a veces se nombre indistintamente, un mercado único es más que un mercado común. La Comisión, en su Libro Blanco, pretende lograr un verdadero desarrollo de las tres libertades -de circulación de personas, mercancías y capitales-, no sólo mediante el establecimiento de normas que crean o potencian estas libertades, sino mediante la eliminación de todas las barreras, arancelarias y no arancelarias, directas e indirectas, entre los Estados participantes. La Comisión se preocupó de proponer armonizaciones normativas que evitaran que los países establecieran frenos ocultos a estas libertades.

⁴ DOUE L 169 de 29 de junio de 1987.

de las cuales estudiaremos individualmente, ha requerido de mucho tiempo: la libertad de circulación de mercancías había avanzado mucho hasta la unión aduanera, pero hasta el desarrollo de las medidas recogidas en el Libro Blanco de 1985, las barreras no arancelarias, la desnaturalizaban; la libre circulación de capitales ha tenido también una evolución muy lenta y hasta 1994 no podemos decir que estuviera plenamente desarrollada; la libertad de servicios y de establecimiento, así como la libre circulación de trabajadores, han tenido una evolución aún más compleja y, hoy día, no podemos decir todavía que estén plenamente desarrolladas. Veíamos antes que, precisamente esa era la diferencia entre mercado común y mercado único: en un mercado único las cuatro libertades deben estar plenamente desarrolladas, lo que incluye la eliminación de todas las barreras existentes y la existencia de verdadera movilidad de factores.

En teoría, el proceso de creación del Mercado Interior Único debía culminar en 1992, si bien cabría discutir mucho sobre si, hoy mismo, se dan realmente en la Unión Europea las condiciones que describen un mercado único; si hay o no, por ejemplo, movilidad real del factor trabajo; posteriormente volveremos sobre este tema. De momento, diremos que la Unión Europea ha conformado un mercado común que representa un elevado grado de integración económica y que, dentro de su evolución político-económica, se encuentra en camino de ser un verdadero Mercado Único. En los países de la zona Euro, sin duda, la introducción de la moneda única ha representado un salto cualitativo en cuanto a integración. De esa parte de la construcción del Mercado Único, de la unión monetaria –que de hecho representa un estadio posterior de integración a la propia creación de un mercado único–, nos vamos a ocupar a continuación.

⁵ *Realmente, el Tratado de la Unión Europea supuso un cambio cualitativo en el proceso de integración. De la Comunidad Económica Europea, se pasó a la Comunidad Europea en el Acta Única y ahora se pasaba a la Unión Europea. El proceso de integración desbordaba ya los límites de lo económico, de modo que de Maastricht se habla de tres pilares en la Unión Europea: el Mercado Común y la integración monetaria (con competencias transferidas a las instituciones comunitarias), la Cooperación en el ámbito de Justicia Interior (CAJI) y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) –estos dos últimos pilares bajo competencia directa del Consejo, y fundamentados en acuerdos intergubernamentales. En este trabajo nos centramos tan solo en el ámbito específicamente económico, es decir, en el primero de los tres pilares citados.*

LA INTEGRACIÓN MONETARIA EUROPEA

La integración monetaria europea arranca en 1969 en la Cumbre de La Haya que, además, daría origen al plan Werner (1971) que proponía un programa en tres fases que daría lugar a un sistema de tipos de cambio fijos y a la integración de los Bancos Centrales en un sistema federal europeo de bancos⁶.

Los motivos que inspiraron los avances en La Haya fueron reforzar el papel de Europa en el sistema monetario internacional y convertir la, entonces, Comunidad Económica Europea (CEE) en un mercado realmente unificado, eliminando todas las barreras.

En 1972 se creó la Serpiente Monetaria Europea y en 1973 el Fondo Europeo para la Cooperación Monetaria (FECOM), que se encargaría de los temas relacionados con dicha Serpiente Monetaria. La Serpiente establecía unas bandas entre las que podían fluctuar libremente las monedas. Dicho sistema se tuvo que enfrentar a la crisis que se vivía esos años y la consiguiente tendencia de los gobiernos a no ceder la política monetaria y adoptar posturas proteccionistas. De este modo las entradas y salidas en el sistema eran continuas y su interés, fundamentalmente, radica en que es el embrión del Sistema Monetario Europeo.

El Sistema Monetario Europeo se fundó a iniciativa de Francia y Alemania en 1979, y se hizo con unas perspectivas no demasiado optimistas debido a la disparidad de tasas de inflación, crecimiento, etc. entre países. Inicialmente, integraron el Sistema Monetario Europeo, fijando sus tipos de cambio, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Holanda, y posteriormente se han ido añadiendo el resto de los miembros de la Unión. España ingresó en el mismo en 1989.

El Sistema Monetario Europeo (SME) ha sufrido muchos realineamientos de monedas en un proceso de creciente cooperación en materia monetaria y económica entre los países miembros. Su funcionamiento se ha visto ayudado por varias válvulas de seguridad que inicialmente colaboraban a reducir la frecuencia de tales crisis. Hasta 1993, los márgenes de fluctuación eran de $\pm 2,25$ por ciento, salvo para la peseta y el escudo que eran de ± 6 por ciento.

En agosto de 1993, ante las turbulencias que sufrió el sistema y que obligaron a

⁶ Cabría reseñar que, de hecho, ya en 1964 se había creado el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales, para coordinar las políticas monetarias de los países miembros.

la libra esterlina y a la lira italiana a abandonarlo temporalmente, y a la peseta a ser devaluada tres veces, se ampliaron los márgenes al 15 por ciento. Esta crisis monetaria fue provocada, en parte, por los desajustes generados por la reunificación alemana.

Concretando, los elementos fundamentales del Sistema Monetario Europeo se podrían resumir en los siguientes:

- Un conjunto de reglas que determinan las variaciones del tipo de cambio de las monedas integrantes.
- Una unidad monetaria común: La Unidad de Cuenta Europea (ECU), que era una cesta ponderada de los países miembros del sistema, y que ha derivado, posteriormente, en el euro.
- Los acuerdos entre los distintos países comunitarios para facilitar el acceso a los créditos de aquellos otros que necesitan recursos para sus intervenciones en los mercados de cambios.

En 1989 el Informe Delors definía lo que serían las fases del proceso de integración monetaria:

- La fase I (1990) se fundamentaba en la mayor coordinación entre los estados.
- La fase II (1994) suponía el establecimiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) como institución comunitaria autónoma que absorberá los acuerdos monetarios previos. También vendría en un nuevo aumento de la cooperación de las políticas macroeconómicas y la creación del Instituto Monetario Europeo (IME), cuyas funciones incluían facilitar la creación y desarrollo de la moneda única, reforzar la cooperación, supervisar el sistema y, en definitiva, preparar la tercera etapa de la unión monetaria. Al final de la misma, el BCE sustituye al IME.
- La fase III comenzó el 1 de enero de 1999, y supuso el establecimiento de paridades fijas entre las monedas y su sustitución como moneda oficial por el euro (las monedas nacionales eran subdivisiones del euro). Además, el SEBC asumió plenamente la formulación y ejecución de la política monetaria, asumió la responsabilidad plena sobre las decisiones de intervención en los mercados de divisas y la administración de las reservas de los Estados. Su objetivo principal consistirá en la consecución de la estabilidad de los precios.

El TUE especificó cinco criterios de convergencia nominal que los países debían cumplir para ser admitidos en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria:

- La inflación no debe ser superior en más de un 1,5 por ciento a la de

los tres países con menor inflación.

- Tipo de interés no superior en más de dos puntos al de los tres países con menor inflación.
- El país debe haber mantenido un tipo de cambio estable dentro del Sistema Monetario Europeo sin haber realineado su moneda por iniciativa propia durante dos años.
- Déficit público no superior al 3 por ciento.
- Deuda Pública no superior al 60 por ciento del PIB.

Debemos citar que en 1997, en pleno periodo de convergencia, la firma del Tratado de Ámsterdam supuso un nuevo impulso a la Unión Económica y Monetaria. Así, de acuerdo con los criterios citados⁷, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y España fundaron la Unión Económica Monetaria (UEM) el 1 de enero de 1999. El 1 de enero de 2001 se añadió Grecia, que anteriormente no había cumplido los criterios de convergencia. Suecia no cumplía el requisito de tipos de interés (aunque en realidad no está claro si realmente tenía voluntad de adherirse en un primer momento a la UEM) y Dinamarca y el Reino Unido se acogieron al derecho especial que les otorgaba el TUE de no participar en la Unión Económica y Monetaria desde el principio si no era éste su deseo (cláusulas "opt-out"). Por último, el 1 de enero de 2007 se ha incorporado a la zona Euro Eslovenia. En junio de este año, el Consejo Europeo ha acordado –y en julio el Consejo de Economía y Finanzas ha ratificado– que el 1 de enero de 2008 se incorporarán a la UEM Malta y Chipre.

Para tratar de mantener fuerte y estable el euro, y de garantizar su correcto funcionamiento, en 1997 los países miembros acordaron el "Pacto de Estabilidad y Crecimiento" anexo en forma de protocolo al Tratado y de obligado cumplimiento para todos los miembros de la UEM. Establece que el déficit público no puede superar el 3 por ciento del PIB, a no ser que dicho PIB esté cayendo en más de un 2 por ciento, o bien la caída sea de entre el 0,7 por ciento y el 2 por ciento y el resto de los países aprueben que el país en cuestión puede llevar a cabo ese déficit. Si algún país incumple este Pacto se podrá aplicar el procedimiento de exceso de déficit regulado en el Reglamento 1056/2006 que establece sanciones del 0.2% del PIB durante el primer año más el 10% de la diferencia entre el exceso y el valor de referencia (3%) durante el primero y subsiguientes años de incumplimiento. Se fija también un tope máximo para la multa del 0.5% del PIB. En general, la idea del Pacto de Estabilidad y Crecimiento es que los países miembros de la UEM tiendan al equilibrio presupuestario, aunque su aplicación no siempre ha sido estricta.

⁷ Debemos decir que el criterio de la Deuda Pública se interpretó de forma laxa, dando por válida una tendencia descendente en los porcentajes de Deuda Pública, aunque estos todavía fueran superiores al 60 por ciento.

LAS CUATRO LIBERTADES

Cómo ya hemos anunciado, a continuación presentaremos individualmente cada una de ellas.

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

La libre circulación de mercancías se recoge como un elemento del mercado interior en el artículo 3 c) del TCE: "Un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales".

En el TCE se establece: "el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado".

La consecución de un espacio sin fronteras en que la libre circulación de mercancías esté garantizada, a partir de la noción de mercado interior, considera esta libertad, en sentido amplio, como eje de la construcción comunitaria.

El camino hacia la plena libertad de circulación de mercancías tuvo su primer hito, como ya se dijo, en 1968, con el establecimiento de un arancel aduanero común, lo que suponía la implantación de una unión aduanera. Desde ahí, los avances fueron muy lentos en lo relativo a la libertad de circulación de mercancías hasta la publicación en 1985 del Libro blanco sobre el Mercado Interior por parte de la Comisión Delors. El objetivo básico de este libro, cuyas propuestas fueron finalmente recogidas en el Acta Única, era, como ya se ha dicho, el desarrollo del Mercado Interior, a través de la eliminación de las numerosas barreras no arancelarias que quedaban. Desde el Acta Única Europea, la eliminación de todos los obstáculos de carácter físico, técnico y fiscal, existentes se convirtió en el objetivo prioritario de la Unión, que se culminó con la creación del Mercado Interior Único en 1993, momento en el que se puede decir que la libre circulación de mercancías logró un desarrollo casi pleno.

La libre circulación de mercancías se regula en el Título 1 del TCE: Letras a) y c) del apartado 1 del artículo 3, artículo 14, artículos 23 a 31 y artículo 90 del Tratado CE. En el artículo 23 del Tratado se define: "La Comunidad se basará en una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de

aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países".

Para alcanzar resultados positivos, las reglas específicas de la libertad de mercancías (arts. 23-31) se relacionan con otras reglas del Tratado, a las que luego haremos referencia, tales como las relativas a las discriminaciones fiscales, a las ayudas estatales o a las reglas destinadas a la consecución de la libre competencia.

Además, desde el Acta Única Europea se comenzaron a emplear nuevas técnicas de armonización legislativa, que permitieron una aceleración de los trabajos sobre la adopción de directivas de armonización técnica de productos y de sus procedimientos de homologación, tarea necesaria para completar la libre circulación de mercancías.

La noción de mercancía es extensa y comprende todo producto estimable en dinero y susceptible de transacción comercial, según la interpretación del TJCE. El Tratado excluyó de su noción de mercancías las armas, municiones y explosivos (arts. 223-225 del TCE). Del mismo modo, los productos agrícolas aparecen excluidos del régimen de mercancías del TCE, por cuanto están sometidos al régimen específico propio de la Política Agrícola Comunitaria y sólo supletoriamente se aplica el régimen general.

La categoría de producto comunitario y, como tal, beneficiario de la libertad de circulación de mercancías previstas por el TCE, comprende tanto los productos originarios de los Estados miembros, como a los productos procedentes de terceros países que se encuentran en libre práctica en los Estados miembros. Según el art. 24 TCE: "Se considerarán en libre práctica en un Estado miembro los productos procedentes de terceros países respecto de los cuales se hayan cumplido en dicho Estado miembro, las formalidades de importación y percibido los derechos de aduana y cuales quiera otras exacciones de efecto equivalente exigibles, siempre que no se hubieren beneficiado de una devolución total o parcial de los mismos".

Se considera producto originario los productos totalmente producidos en la Comunidad o los productos cuya transformación sustancial se haya operado en la misma.

Actualmente, además de los Estados miembro –con las salvedades territoriales que ya se expusieron en el punto anterior, también son beneficiarios de la libertad de circulación de mercancías los países pertenecientes al Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega y Liechtenstein).

Las llamadas "cláusulas de salvaguarda", previstas por el TCE en varios de sus artículos, prevén la posibilidad de la derogación o suspensión temporal de las normas que establecen la libre circulación de mercancías, para ciertos productos en determinadas circunstancias. Estas derogaciones pueden producirse en el caso de situaciones excepcionales por las que atravesase un Estado, y son de muy variada naturaleza. Entre ellas podemos destacar:

- Dificultades en el abastecimiento de determinados productos.
- Dificultades graves en la balanza de pagos o amenaza de dichas dificultades.
- Crisis súbita de la balanza de pagos.
- Graves disturbios internos que alteren el orden público en caso de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra.

Básicamente, la libre circulación de mercancías consiste, por un lado en la supresión de los derechos de aduana, así como de las exacciones de efecto equivalente y, por otro, en la supresión de las restricciones cuantitativas y de las medidas de efecto equivalente.

La supresión de los derechos de aduana de importación y exportación consiste en eliminar todos los impuestos que se aplican a las importaciones de bienes procedentes de otros países de la unión aduanera. De hecho, entre los Estados miembro no existen ya, propiamente, exportaciones e importaciones, sino "operaciones intracomunitarias" y éstas tienen un tratamiento totalmente diferenciado de las exportaciones e importaciones con terceros países.

El término exacción de efecto equivalente⁸ se define como toda carga pecuniaria distinta a un derecho de aduana presentada bajo otras denominaciones o introducidas por la vía de otros procedimientos que consigan los mismos resultados discriminatorios o protectores que los derechos de aduanas, y devengada por razón del cruce de frontera de un producto.

Por otra parte, como dijimos, el artículo 28 del TCE establece: "quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente".

Los mismos términos se encuentran en el artículo 29 del TCE referido a los

⁸ *STJCE 2-3/69, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders contra S.A. Ch. Brachfeld & Sons y Chougol Diamond, de 1 de Julio de 2007.*

contingentes a la exportación, con la salvedad de que éstos deberían desaparecer al final de la primera etapa, mientras que los relativos a las importaciones disponían de todo un período transitorio para su desaparición.

Deteniéndonos en los términos de la formulación antes realizada, se entiende por medida estatal la reglamentación de cualquier orden, la jurisprudencia interna o las prácticas administrativas, incluso las incitaciones al consumo de productos nacionales en el marco de una campaña institucional, emanadas de cualquier tipo de autoridad estatal.

Ahora bien, el propio TCE incluye en su artículo 30 una serie de excepciones en base a las cuales los Estados miembros pueden justificar prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito de mercancías. Esas excepciones se justifican "por razón del orden público, moralidad y seguridad pública, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico, o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial". Sin embargo, se apunta en el articulado que "tales restricciones o prohibiciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción en cubierta del comercio entre los Estados miembros".

El TJCE aclaró el concepto de medidas equivalentes a las restricciones cuantitativas en la sentencia *Dassonville*⁹. Las definió como "toda reglamentación comercial de los Estados miembros susceptible de obstaculizar, directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio intracomunitario".

Sin embargo, al tratarse de un concepto tan amplio, tanto el alcance del artículo 28 del TCE, como el de noción de medida de efecto equivalente tuvieron que ser limitados por el propio TCE en una sentencia posterior. Así, la sentencia *Cassis de Dijón*¹⁰, establece los siguientes principios:

– Principio de reconocimiento mutuo. Por este principio, los productos que cumplan las condiciones de comercialización en un Estado miembro pueden circular libremente por cualquiera de los Estados de la UE. Ahora bien, el TCJE establece en la sentencia los casos por los que los Estados miembros pueden limitar la circulación de mercancías a través de una disposición nacional. Por tanto, estas trabas al comercio intracomunitario sólo se podrán producir en determinadas

⁹ *STJCE 8/74, Procureur du Roi contra Benoît y Gustave Dassonville, de 11 de julio de 1974.*

¹⁰ *STJCE 120/78, Rewe-Zentral AG contra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, de 20 de febrero de 1979.*

situaciones, esto es, cuando sean "necesarias para satisfacer exigencias imperativas tales como la eficacia de los controles fiscales la protección de la salud pública, la lealtad de las transacciones comerciales y la defensa de los consumidores".

– Principio de proporcionalidad. La utilización de las excepciones por parte de los Estados debe obedecer a este principio, lo que según la jurisprudencia del TJCE significa que de entre las medidas que se deban adoptar es preciso escoger las que menos afecten a la libre circulación de mercancías, y que, por otra parte, las restricciones que se adopten sean razonablemente proporcionadas al fin perseguido.

La jurisprudencia del TJCE siguió desarrollando las reglas a la libre circulación de mercancías. Así, en la sentencia *Keck y Mithouard*¹¹, se determinó que en ausencia de una reglamentación comunitaria específica, el TJCE reconoce las competencias de los Estados miembros para reglamentar todas las modalidades de venta de los productos comercializados en su territorio: condiciones, etiquetado, presentación, etc; dejando las características de los productos en sí, sometidas a la jurisprudencia del art. 28 TCE.

Como se puede ver, la tendencia de las instituciones comunitarias es evitar que los Estados miembros establezcan cualquier traba al comercio intercomunitario para proteger a sus productos frente a los demás estados. Se pretende, por tanto, que existan garantías de una verdadera libre circulación de mercancías dentro de la Unión.

Como un elemento adicional, necesario para el desarrollo de la libertad de circulación de mercancías, la Unión lleva ya años inmersa en un proceso de adecuación al Mercado Único de los monopolios comerciales.

El artículo 31 del TCE establece: "Los Estados miembro adecuarán progresivamente los monopolios nacionales de carácter comercial de tal modo que, al final del período transitorio, quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembro respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado.

Las disposiciones del presente artículo se aplicarán a cualquier organismo mediante el cual un Estado miembro, de jure o de facto, directa o indirectamente, controle, dirija o influya sensiblemente en las importaciones o las exportaciones

¹¹ *STJCE C-267/91 y C-268/91, procedimiento penal entablado contra Bernard Keck y Daniel Mithouard, de 24 de noviembre de 1993.*

entre los Estados miembro. Tales disposiciones se aplicarán igualmente a los monopolios cedidos por el Estado a terceros".

Sin embargo el propio Tratado establece dos excepciones:

- Los monopolios creados por Tratados Internacionales previamente existentes.
- Monopolios fiscales (art. 86.2 del TCE): "Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas de competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. No obstante lo anterior, el desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contrario al interés de la Comunidad". Precisamente el control de los monopolios fiscales y, en general de los servicios de interés económico general constituyen una de las fuentes más habituales de conflictos entre Estados miembro, así como en los Estados y la Comisión.

Por último, un elemento sobre cuya importancia hay que llamar la atención es la armonización de las disposiciones nacionales que, impulsada desde las instituciones europeas, ha tenido lugar. La adopción de una reglamentación comunitaria permite suprimir los obstáculos creados por las disposiciones nacionales, haciendo que éstas resulten inaplicables cuando son contrarias a la reglamentación. Es incluso la única manera de actuar cuando las disposiciones nacionales se justifican recurriendo al artículo 30 TCE o a la noción de exigencia imperativa. Desde mediados de los años sesenta, la Comunidad dedica a ello unos esfuerzos considerables: más de 250 directivas sobre los asuntos más diversos. Esta armonización se ha hecho, en general, a costa de grandes dificultades, pues las directivas incorporaban todas las especificaciones técnicas y exigían la unanimidad del Consejo.

En cualquier caso, hay que decir que las medidas impulsadas desde el Libro Blanco de 1985 (medidas de armonización vertical, aplicación del principio de reconocimiento mutuo, aprobación de numerosas directivas, desarrollo de un amplio proceso de normalización, etcétera) han logrado que esta libertad se encuentre actualmente en un estado de desarrollo casi pleno.

Reglamentaciones Técnicas.

La Directiva 98/34/CE¹², de 22 de junio, transpuesta a nuestro Ordenamiento Jurídico Estatal a través del Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, establece un procedimiento que impone a los Estados miembros la obligación de notificar a la Comisión, toda la información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, antes de ser adoptados en el ordenamiento jurídico nacional, al objeto de que los demás Estados pueden presentar observaciones y dictámenes a tales proyectos.

Este procedimiento tiene por objeto proporcionar transparencia y control en relación con dichos reglamentos, ya que podrían crear obstáculos injustificados en el comercio entre los Estados, contrarios a la libre circulación de mercancías y a la libre prestación de servicios, perjudicando por tanto los intereses de los operadores económicos y de los consumidores.

Se considera reglamento técnico aquel que respecto a un producto, contenga las especificaciones técnicas u otros requisitos, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación, cuyo cumplimiento sea obligatorio de iure o de facto, para la comercialización o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo. También son reglamentos técnicos las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíban la fabricación, la importación, la comercialización o la utilización de un producto.

Transcurrido el denominado plazo de statu quo a partir de la notificación del proyecto a la Comisión Europea y a los demás Estados miembros, sin que éstos presenten observaciones, el proyecto normativo que contenga reglamentaciones técnicas podrá ser publicado por el Estado miembro que lo notificó.

Refiriéndonos al caso concreto de la Comunidad de Madrid, diremos que existe –en línea con lo expuesto– una obligación, por parte de los órganos promotores, de notificar a la Dirección General de Asuntos Europeos las nuevas reglamentaciones que adopte la Comunidad de Madrid.

¹² Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas. (DOUE L 204 de 21 de julio de 1998).

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES.

Debemos comenzar este punto aclarando que, en lo referente a la libre circulación del factor trabajo, podemos distinguir, por un lado, a los asalariados que se trasladan a otro Estado miembro a trabajar, y por otro lado a aquellos que, de forma ocasional o permanente, prestan servicios en el mercado. Sólo el primero de estos casos se rige por las disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores; aquellos que prestan servicios, se regirán por las normas referentes a la Libertad de establecimiento y de prestación de servicios, de la que posteriormente nos ocuparemos.

El concepto de libre circulación de trabajadores supone, en términos generales, el desplazamiento y residencia de un nacional de un Estado miembro (y de los miembros de su familia) a otro Estado miembro con la finalidad de realizar un trabajo asalariado en cualquier sector de la actividad económica. El régimen jurídico aplicable a esta libertad está contenido básicamente en los artículos 39 a 42 del TCE y en el Reglamento del Consejo 1612/68 sobre la circulación de trabajadores¹³.

Se define al trabajador comunitario¹⁴ como la persona que presta servicios que tengan un valor económico en favor de otra persona y bajo la dirección de esta, y en contrapartida recibe una contraprestación.

El ámbito de aplicación material de las normas comunitarias sobre la libre circulación de trabajadores comprende todas las actividades económicas que se ejerzan de forma asalariada, con la única excepción de los empleos en la Administración Pública. De ellos nos ocupamos posteriormente.

Vamos ahora a profundizar en el significado de esta libertad. El artículo 39 del TCE establece: "La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública, la libre circulación de trabajadores implicará el derecho:

- a) De responder a ofertas efectivas de trabajo.
- b) De desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros.

¹³ Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad; DO L 257 de 19 octubre de 1968.

¹⁴ STJCE 66/85, Deborah Lawrie-Blum contra Land Baden-Württemberg, de 3 de Julio de 1986.

- c) De residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales.
- d) De permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión.

Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública».

De este artículo podemos deducir que el contenido más importante de la libre circulación de trabajadores es la igualdad de trato.

Vamos entonces a analizar, por partes, el actual régimen general en materia de libre circulación. Como hemos visto, todo nacional de un Estado miembro tiene derecho a desplazarse libremente con su familia a otros Estados miembros para poder obtener empleos asalariados y ejercerlos en las mismas condiciones que los nacionales de esos Estados.

En primer lugar, analizamos el derecho de desplazamiento y estancia del trabajador. De este modo, por un lado, en cuanto al desplazamiento, el nacional comunitario tiene derecho a abandonar su Estado de origen (que no puede imponerle un visado de salida) para entrar en otro Estado miembro; este último no puede imponerle un visado de entrada, son suficientes un documento de identidad o el pasaporte.

Por otro lado, el derecho de estancia se concibe como vinculado al acceso al empleo [de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 39 TCE, su objetivo es "responder a ofertas efectivas de trabajo"] y, por lo tanto, no debería utilizarse únicamente para buscar trabajo. Transcurridos tres meses, plazo considerado suficiente para encontrar empleo, debe traducirse en la expedición de un permiso (distinto del permiso de estancia de los extranjeros no comunitarios), denominado "tarjeta de estancia de nacional de un Estado miembro de la Comunidad" (artículo 4 de la Directiva 68/360¹⁵): dicha tarjeta se expide previa presentación del documento de identidad al amparo del cual el interesado haya cruzado la frontera y de una declaración de contratación suscrita por el empresario o un certificado de trabajo.

¹⁵ Hoy derogada por 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 por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 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 (DOUE L 158 de 30 de abril de 2004).

La concesión de la tarjeta es automática (en tanto que los demás extranjeros reciben una "autorización" de estancia que implica una facultad de apreciación de las autoridades nacionales). La tarjeta es válida por un mínimo de cinco años y su renovación es automática aún en el caso de que el interesado haya perdido el empleo.

En concreto en lo referente al ejercicio de la actividad profesional y al acceso al empleo, como ya adelantamos, se establece que el nacional de un Estado miembro tiene derecho al acceso a un empleo por cuenta ajena en el territorio de otro Estado miembro en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales (artículo 1 del Reglamento 1612/68).

Así pues, no se le aplican las disposiciones nacionales restrictivas (limitación en número o porcentaje, por empresa o ramo, a escala regional o local, del empleo de extranjeros o reserva de ciertos empleos para nacionales) o discriminatorias (imposición a los extranjeros de procedimientos o condiciones que no se exigen a los nacionales, por ejemplo, un permiso de trabajo). El acceso al empleo está igualmente abierto al cónyuge y a los descendientes del trabajador, aunque no posean una nacionalidad comunitaria (artículo 11 del Reglamento 1612/68).

El trabajador comunitario deberá recibir el mismo trato que los nacionales en lo que respecta a todas las condiciones de empleo y de trabajo, en particular, en materia de retribución, despido y reintegración profesional (apartados 1 y 4 del artículo 7 del Reglamento 1612/68); en lo que respecta a las ventajas no directamente relacionadas con el empleo, es decir, de carácter social y fiscal, incluidas la formación profesional, la ayuda a la vivienda, las ayudas encaminadas a garantizar un mínimo de recursos y las destinadas a la familia (apartados 2 y 3 del artículo 7 y artículo 9 del Reglamento 1612/68¹⁵); en lo relativo a las responsabilidades sindicales y a la representación del personal en la empresa, con exclusión no obstante de la participación en la gestión de organismos públicos (no podrá ser elegido en los órganos de la seguridad social).

Además, se establece el derecho del trabajador de permanecer en el país de acogida tras el ejercicio del empleo, contemplado en el Tratado [letra d) del apartado 3 del artículo 39], este derecho fue precisado por el Reglamento de la Comisión de 29 de junio de 1970 (1251/70), que permite al trabajador quedarse con carácter permanente en el Estado en que ha ejercido su último empleo si ha

¹⁵ Hoy derogado por Reglamento (CE) n° 635/2006 de la Comisión, de 25 de abril de 2006, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 251/70 relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo (DOUE L 112 de 26 de abril de 2006).

trabajado y residido allí durante tres años, si ha alcanzado la edad de jubilación o si padece de una incapacidad laboral permanente. Lo mismo se aplica a los miembros de su familia que residan con él.

En segundo lugar, se describe el derecho de entrada y de estancia de los miembros de la familia. El cónyuge del trabajador nacional de un Estado miembro de la Comunidad, sus descendientes menores de 21 años o a su cargo, así como los ascendientes a su cargo, tienen derecho a instalarse con él (apartado 1 del artículo 10 del Reglamento 1612/68), a condición, no obstante, de que disponga de una vivienda considerada suficiente (apartado 3 del artículo 10). Si los familiares poseen la nacionalidad de un Estado miembro, no podrá exigírseles visado de entrada y tendrán también derecho a una tarjeta de estancia de nacional de un Estado miembro de la Comunidad. Si éstos son nacionales de un país tercero, podrá exigírseles visado, pero recibirán un permiso de estancia de la misma validez que el del trabajador.

El propio Tratado establece una serie de limitaciones a la libre circulación. Por un lado, encontramos las restricciones al derecho de entrada y de estancia. El Tratado CE [apartado 3 del artículo 39] permite a los Estados miembros denegar la entrada o la estancia en su territorio a un nacional comunitario por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. La Directiva de 25 de febrero de 1964 (64/221) supedita, no obstante, esta negativa a determinadas condiciones cuyo cumplimiento es objeto de una escrupulosa vigilancia por parte del TJCE.

La reserva de la salud pública está muy definida, puesto que sólo puede aplicarse en caso de determinadas enfermedades o incapacidades enumeradas con carácter limitativo en la Directiva (artículo 4).

Los conceptos de orden público y seguridad pública no lo están, aunque la Directiva (artículos 2 y 3) les impone limitaciones: estas razones no podrán ser invocadas con fines económicos y las medidas correspondientes deberán estar exclusivamente fundamentadas en el comportamiento personal del individuo al que se apliquen, sin que la existencia de condenas penales o la mera caducidad del documento de identidad sean suficientes a este respecto.

A falta de una definición legal comunitaria, el Tribunal de Justicia se ha reservado el derecho de controlar la apreciación del concepto de orden público realizada por los Estados miembros. De conformidad con la jurisprudencia:

- los Estados sólo pueden alegar motivos de orden público de forma excepcional y con carácter limitado;

- las medidas no pueden ser colectivas ni responder a un objetivo de prevención general;
- por último, en virtud del principio de igualdad de trato, es necesario que el comportamiento en cuestión se reprima también cuando se manifieste entre los nacionales.

Por otro lado, encontramos las restricciones al acceso a empleos en la Administración pública que, como vimos antes, quedan exceptuadas del TCE [apartado 4 del artículo 39]. Para no dejarlo al arbitrio de los Estados miembros, en los cuales la situación jurídica de los agentes de las administraciones públicas varía considerablemente y que, por lo tanto, podrían abusar de la exención, el Tribunal de Justicia tuvo que definir este concepto. Así, el Tribunal rechazó el criterio de la índole del vínculo jurídico entre el trabajador y la Administración (obrero, empleado o funcionario; vínculo de Derecho público o de Derecho privado (véase Sentencia TJCE 66/85 de 3 de julio de 1986) y adoptó un concepto funcional: los empleos en la Administración pública son aquellos "que suponen una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público", caracterizado por la utilización de una facultad de coacción respecto de los particulares o por el contacto con intereses superiores como la seguridad interior o exterior del Estado.

En una declaración de 5 de enero de 1988, la Comisión enumeró las actividades que, en su opinión, correspondían al ámbito de "la administración pública": por una parte se trata de "funciones específicas del Estado o de colectivos asimilables tales como las fuerzas armadas, la policía y otras fuerzas del orden, la magistratura, la administración fiscal y la diplomacia"; por otra parte, de "empleos dependientes de los ministerios del Estado, los gobiernos regionales y otros organismos asimilados, los bancos centrales en la medida en que se trate de personal (funcionarios y otros agentes) que ejerza actividades ordenadas en torno a un poder jurídico público del Estado o de otra persona jurídica de Derecho público". Por ejemplo, para el TJCE, no son empleos en la Administración Pública, y por lo tanto, serán objeto de la libertad de circulación de trabajadores, aquellos empleados en el sector público en labores de docencia, o los funcionarios de cuerpos de administración general.

A lo largo de los años, las instituciones comunitarias han ido tomando numerosas medidas destinadas a favorecer el ejercicio de la libre circulación. Entre ellas, podemos destacar aquellas destinadas al reconocimiento mutuo de los sistemas de formación y, en concreto de titulaciones y diplomas.

La libre circulación tropieza a menudo con las diferencias existentes entre las formaciones según los Estados miembros. Ello se registra en particular, aunque no exclusivamente, en las profesiones reglamentadas para las que los Estados miembros han previsto títulos o diplomas nacionales de acceso cuya posesión exige a los candidatos nacionales de otros Estados, restringiendo así considerablemente el alcance práctico de la libre circulación de trabajadores sin infringir formalmente la norma de no discriminación por razón de nacionalidad. Actualmente, está próximo a entrar en vigor el Espacio Europeo de Educación Superior, que supondrá una revolución en cuanto a homogeneización de los sistemas universitarios.

Otros ámbitos en los que la Unión ha tomado numerosas medidas es el de los programas de intercambio de jóvenes trabajadores, así como en la ayuda a la búsqueda de empleo en otros Estados miembro –a través de la red EURES–.

Por último, merece una referencia la armonización en materia de seguridad social.

En el Tratado se pretende que un nacional comunitario al ejercer la libre circulación de trabajadores no se vea mermado en las prestaciones sociales que recibe por la Seguridad Social. Al respecto el artículo 42 del TCE establece: "El Consejo (...) adoptará, en materia de seguridad social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes y a sus derechohabientes:

a) La acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas.

b) El pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros.

El Consejo se pronunciará por unanimidad durante todo el procedimiento (...)."

LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

Se entiende por establecimiento aquella instalación material, estable y permanente de una persona física o jurídica nacional de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, con el fin de ejercer en él una actividad no asalariada de naturaleza económica.

A su vez, esta instalación material puede ser, bien una implantación principal, es decir, la creación o la transferencia de un centro de actividad por un nacional de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro; o por el contrario, una implantación secundaria, es decir, la creación por una persona física o jurídica que explota un establecimiento principal en el territorio de un Estado miembro, de una sucursal o filial en el territorio de otro Estado miembro.

En cambio, se entiende por prestación de servicios el ejercicio de actividades económicas no asalariadas a partir de un establecimiento situado en el territorio de un Estado miembro y destinado a un beneficiario que resida en el territorio de otro Estado miembro, con exclusión de toda instalación estable y permanente en el país destinatario de la prestación.

Las diferencias entre el establecimiento y los servicios son, por un lado, que el establecimiento supone una voluntad de permanencia y estabilidad en el Estado receptor, mientras que la prestación de servicios representa un carácter temporal y no estable; y, por otro, que el establecimiento implica siempre un desplazamiento efectivo mientras que la prestación de servicios no necesariamente supone un desplazamiento.

Los beneficiarios del derecho de establecimiento y de prestación de servicios son tanto las personas físicas -los nacionales de un Estado miembro-, como las sociedades -entendiendo por sociedad lo establecido en el artículo 48 del TCE "de derecho civil o mercantil, incluso las sociedades cooperativas y demás personas jurídicas de Derecho público o privado, con excepción de las que no persigan un fin lucrativo".

Además estas sociedades han de cumplir con dos condiciones para poder beneficiarse del derecho de establecimiento: la constitución de la sociedad se ha de hacer de acuerdo con la legislación de un Estado miembro y su sede social, administración central o centro de actividad principal ha de estar dentro del territorio de la Comunidad.

El ámbito de aplicación material de las normas sobre derecho de establecimiento alcanza a todas las actividades económicas no asalariadas, con la única exclusión de las que participan en el ejercicio de la autoridad pública o las que el Consejo pueda decidir (art. 45.2 del TCE¹⁷).

El concepto de actividad no asalariada se contrapone al concepto de trabajo asalariado que es objeto de la libre circulación de trabajadores, esto es, se trata de actividades realizadas por cuenta propia y de forma independiente. Estas actividades alcanzan a cualquier sector económico, sea industrial, artesanal o profesiones liberales. La única exclusión se establece en el artículo 45.1 del TCE: "Las disposiciones del presente capítulo no se aplicarán, en lo que respecta al Estado miembro interesado, a las actividades que, en dicho Estado, estén relacionadas aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público".

El artículo 50 del TCE dispone el ámbito de aplicación material de la prestación de servicios: "Se considerarán servicios las prestaciones realizadas a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas. Los servicios comprenderán, en particular:

- a) Actividades de carácter industrial.
- b) De carácter mercantil.
- c) Artesanales.
- d) Profesiones liberales".

De nuevo, el TCE, prohíbe la diferenciación de trato por razón de nacionalidad. El artículo 43 establece que "quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro".

Por otra parte el artículo 49 del TCE establece "quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad para los nacionales de los Estados miembros establecidos en el país de la Comunidad que no sea el destinatario de la prestación. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá extender el beneficio de estas disposiciones a los prestadores de servicios que sean nacionales de un tercer Estado y se hallen establecidos dentro de la Comunidad".

¹⁷ "El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá excluir determinadas actividades de la aplicación de las disposiciones del presente capítulo".

En el derecho de establecimiento se establece de una forma específica la eliminación de las restricciones tengan su origen en:

- Procedimientos y prácticas administrativas que, resultando de la legislación de los Estados miembro o de los acuerdos celebrados con anterioridad por los Estados, supongan un obstáculo para el derecho de establecimiento.
- La adquisición y explotación de bienes inmuebles en un Estado miembro por nacionales de otro Estado miembro.
- Las condiciones de apertura, en el territorio de cada Estado miembro, de agencias, sucursales o filiales, así como las condiciones de admisión del personal del establecimiento principal a los órganos de gestión o de control.
- Las ayudas que puedan conceder los Estados miembros a sus nacionales, falseando las condiciones para el establecimiento.

El Tratado se limita a trazar las directrices a seguir, siendo el Consejo el encargado de concretar el fondo y la forma de puesta en práctica de las libertades. Ello se debe, fundamentalmente, a que las actividades que pueden englobarse en estas libertades son de muy variada naturaleza, abarcando sectores económicos muy diferentes. El instrumento jurídico utilizado es la directiva por disposición del Tratado.

En general, el proceso de desarrollo de ambas libertades, ha tenido un doble curso. Por un lado se ha seguido el Enfoque sectorial (por profesiones) y por otro, el enfoque general.

De entre las medidas destinadas a facilitar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, el Tratado CE [apartado 1 del artículo 47] prevé en primer lugar el reconocimiento mutuo de los diplomas y de otros títulos exigidos en cada Estado para acceder a las profesiones.

Dentro del enfoque sectorial, en lo relativo a reconocimiento mutuo, de nuevo distinguimos dos partes; por un lado, aquellas profesiones en las que se ha dado un reconocimiento mutuo tras la armonización correspondiente y, por otro, aquellas en las que el reconocimiento no ha venido precedido de una armonización.

Entre las primeras (aquellas en las que existió armonización), el sector en el que se han alcanzado los resultados más destacados es el de la salud, por la razón evidente de que las condiciones de ejercicio y, en particular, las formaciones, varían muy poco entre los Estados miembro (en comparación con otras

profesiones) y de que la armonización previa de estas condiciones, prevista en el Tratado, se ha producido sin grandes dificultades. La mayoría de las profesiones relacionadas con la salud se benefician por tanto de un total reconocimiento mutuo de los títulos nacionales de acceso en la medida en que estos títulos, enumerados en las directivas comunitarias, permitan ejercer en todos los Estados miembros de la Comunidad tanto para el establecimiento como para la prestación de servicios. Se trata de las siguientes profesiones:

- médicos: Directivas 75/362 y 363 de 16 de junio de 1978 (codificadas por la Directiva 93/6 de 5 de abril de 1993, modificada por la Directiva 97/50¹⁸ de 6 de octubre de 1997),
- odontólogos: Directivas 78/686¹⁹ y 687²⁰ de 24 de agosto de 1978,
- enfermeros: Directivas 77/452²¹ y 453²² de 27 de junio de 1977,
- veterinarios: Directivas 78/1026²³ y 1027²⁴ de 23 de diciembre de 1978,
- matronas: Directivas 80/154²⁵ y 155²⁶ de 21 de enero de 1980,
- farmacéuticos: Directivas 85/432²⁷ y 433²⁸ de 16 de septiembre de 1985.

¹⁸ Directiva 97/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 1997 por la que se modifica la Directiva 93/16/CEE destinada a facilitar la libre circulación de los médicos y el reconocimiento de sus diplomas, certificados y otros (DOUE L 291 de 24 octubre de 1997).

¹⁹ Directiva 78/686/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, sobre reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos de odontólogo, que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios (DOUE L 233 de 24 agosto de 1978).

²⁰ Directiva 78/687/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a las actividades de los odontólogos (DOUE L 23 de 24 de agosto de 1978).

²¹ Directiva 77/452/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1977, sobre el reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos de enfermero responsable de cuidados generales, que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios (DOUE L 176 de 15 de julio de 1977).

²² Directiva 77/453/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1977, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a las actividades de los enfermeros responsables de cuidados generales (DOUE L 176 de 15 de julio de 1979).

²³ Directiva 78/1026/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, sobre reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos de veterinario, que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios (DOUE L 362 de 23 de diciembre de 1978).

²⁴ Directiva 78/1027/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las actividades de los veterinarios (DOUE L 362 de 23 de diciembre de 1978).

²⁵ Directiva 80/154/CEE del Consejo, de 21 de enero de 1980, sobre reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y otros títulos de matrona y que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios (DOUE L 33 de 11 de febrero de 1980).

²⁶ Directiva 80/155/CEE del Consejo, de 21 de enero de 1980, sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a las actividades de matrona o asistente obstétrico y al ejercicio de las mismas (DOUE L 33 de 11 de febrero de 1980).

²⁷ Directiva 85/432/CEE del Consejo, de 16 de septiembre de 1985, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para ciertas actividades farmacéuticas (DOUE DO L 253 de 24 de septiembre de 1985).

²⁸ Directiva 85/433/CEE del Consejo, de 16 de septiembre de 1985, relativa al reconocimiento mutuo de diplomas,

El TCE prevé [apartado 2 del artículo 47] la coordinación de las disposiciones de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio profesional, es decir, prevé un mínimo de armonización de dichas disposiciones, en particular de la formación que da lugar a la concesión de los títulos y los diplomas. Pero aunque esta armonización resulta evidentemente difícil, sólo constituye un requisito previo para el reconocimiento mutuo de las profesiones relacionadas con la salud [apartado 3 del artículo 47].

En lo que respecta a otras profesiones, las grandes diferencias entre las distintas disposiciones nacionales no han permitido la armonización y, en consecuencia, el reconocimiento mutuo es más limitado. Cabe citar entre otras, las siguientes profesiones:

- abogados: la diversidad de las formaciones y de los sistemas jurídicos de los Estados miembros han impedido el reconocimiento mutuo total de los diplomas y títulos de acceso a la profesión, que hubiera permitido la libertad de establecimiento inmediata sobre la base del título del país de origen. En un primer momento, sólo se ha podido autorizar, sobre la base de dicho título, una libre prestación de servicios ocasional (Directiva del Consejo 77/249²⁹ de 22 de marzo de 1977); para ejercer la libertad de establecimiento era necesario el título del país de acogida. Mediante la Directiva 98/5³⁰ de 16 de febrero de 1998 se ha dado un paso importante en favor de esta libertad: con su título profesional de un Estado miembro, un abogado puede establecerse en otro Estado miembro para ejercer en él esta profesión si bien el ejercicio de la representación y la defensa de un cliente ante los tribunales pueden estar sometidos por dicho Estado al asesoramiento obligatorio de un abogado nacional; al cabo de tres años de ejercicio bajo este régimen, el abogado (si lo desea) adquiere, sin necesidad de examen de aptitud, el derecho a poder ejercer plenamente con el título profesional del Estado de acogida.
- arquitectos: Directiva 85/384³¹ de 10 de junio de 1985 (libre prestación de servicios y libertad de establecimiento),
- agentes comerciales independientes: Directiva 86/653³² de 18 de diciembre de 1986 (coordinación de las normas nacionales de ejercicio).

²⁹ Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados (DOUE L 78 de 26 de marzo de 1977).

³⁰ Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 1998 destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título (DOUE DO L 77 de 14 de marzo de 1998).

³¹ Directiva 85/384/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1985, para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en el sector de la arquitectura, y que incluye medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios (DOUE L 223 de 21 de agosto de 1985).

³² Directiva 86/653/CEE del Consejo de 18 de diciembre de 1986 relativa a la coordinación de los derechos de los Estados miembros en lo referente a los agentes comerciales independientes (DOUE L 382 de 31 de diciembre de 1986).

Vamos a centrarnos ahora en el antes mencionado enfoque general. El establecimiento de una legislación relativa al reconocimiento mutuo por sector, acompañado ocasionalmente de una armonización más o menos amplia de las normas nacionales, resulta largo y difícil. Las dificultades que ha supuesto hacen optar por un sistema general de reconocimiento de convalidación de los diplomas por nivel, válidos para todas las profesiones reglamentadas que no han sido objeto de una legislación comunitaria específica. Sin duda, como ya hemos comentado, el pleno desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior será un elemento muy importante para seguir avanzando en el sentido de facilitar el reconocimiento de títulos y, en general, la movilidad profesional.

A pesar de todos los avances logrados, aún quedan obstáculos para la libre prestación de servicios, así como para la libertad de establecimiento. Éstos, se presentan en forma de autorizaciones administrativas, necesidad de presentación de traducciones juradas, obligatoriedad de inscripción en el registro mercantil del país donde tiene lugar el establecimiento de una sucursal, etcétera. Recientemente se ha aprobado la llamada comúnmente *Directiva de Servicios*³³, cuyo contenido pasamos a continuación a sintetizar.

En la Directiva se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, si bien, se excluyen del ámbito de aplicación de la directiva, entre otras, las siguientes materias:

- a) Diversos aspectos relacionados con los servicios de interés económico general, entre ellos, su liberalización, o la libertad de los Estados miembro para definir qué servicios incluir entre ellos. En general, se puede decir que para los servicios de interés general los Estados mantienen muchas salvaguardas.
- b) Los monopolios prestadores de servicios y las ayudas concedidas por los Estados miembros, pues se rigen por normas comunitarias sobre competencia.
- c) La normativa de los Estados miembros en materia de Derecho penal, salvo que afecte específicamente al acceso o ejercicio de una actividad de servicios y trate de eludir las normas establecidas en la presente Directiva.
- d) Tampoco afecta al Derecho laboral, ni a la legislación nacional en materia de seguridad social de los Estados miembros.
- e) No implica ninguna modificación del ejercicio de los derechos fundamentales tal y como se reconocen en los Estados miembros y en el Derecho comunitario.

³³ DIRECTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO De 12 de diciembre de 2006.

La Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro. Sin embargo, sectorialmente, encontramos otra serie de exclusiones:

- a) Servicios no económicos de interés general.
- b) Servicios financieros³⁴.
- c) Servicios y redes de comunicaciones electrónicas.
- d) Servicios en el ámbito del transporte.
- e) Servicios de las empresas de trabajo temporal.
- f) Servicios sanitarios.
- g) Servicios audiovisuales.
- h) Actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas.
- i) Actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública.
- j) Servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado.
- k) Servicios de seguridad privados.
- l) Servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración.
- m) No se aplicará a la fiscalidad.

Si surge un conflicto entre una disposición de la Directiva y una disposición de otro acto comunitario relativo a aspectos concretos relacionados con el acceso a la actividad de un servicio o su ejercicio en sectores concretos o en relación con profesiones concretas, estas otras normas primarán y se aplicarán a esos sectores o profesiones concretas.

La Directiva no afectará a las normas de Derecho internacional privado, en particular a las que se refieren a la legislación aplicable a las obligaciones contractuales y extracontractuales.

Los Estados miembros aplicarán lo dispuesto en la Directiva de acuerdo con las normas del Tratado por las que se rigen el derecho de establecimiento y la libre circulación de servicios.

³⁴ En lo relativo a los mercados financieros hay numerosa regulación específica, destacando el Libro Blanco sobre los servicios financieros 2005-2010 y el Plan de Acción de los Servicios Financieros, en el que se enmarca, entre otras, la Directiva sobre Mercados de Instrumentos financieros. Todos ellos pretenden crear un sólido marco regulatorio común para los mercados de valores europeos.

En cuanto a la simplificación de procedimientos, diremos que, con el fin de facilitar el acceso de las PYME a las actividades de servicio, procede establecer principios de simplificación administrativa, en concreto limitando la autorización previa obligatoria a aquellos casos en que sea indispensable e introduciendo el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado.

Procede establecer un objetivo común a todos los Estados Miembros de simplificación administrativa y establecer disposiciones relativas al derecho de información, procedimientos vía electrónica y para la creación de un nuevo marco sobre regímenes de autorización. Todo ello sin perjuicio de que a nivel nacional se puedan adoptar medidas para cumplir estos objetivos, siempre y cuando tengan como objetivo la persecución del interés general y no se solapen entre ellos.

Este procedimiento simplificado no implica en ningún caso la imposición generalizada de requisitos formales, y garantizará que la autorización de acceso, a una actividad de servicios no exija, como norma general, una autorización individual para cada establecimiento, o una limitación de la autorización para un lugar específico del territorio nacional, salvo causas justificadas de interés general.

Se determina, por otro lado, que todo prestador disponga de un interlocutor único al que dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites, y tendrá a su disposición la ventanilla única, que desempeña un importante papel de ayuda al prestador.

Es necesario que los prestadores y destinatarios de los servicios accedan fácilmente a determinados tipos de información. Este objetivo compete a cada Estado miembro, en el marco de la presente Directiva.

Algo fundamental para alcanzar la simplificación administrativa es la creación de un sistema de procedimientos y trámites efectuados por vía electrónica por parte de cada Estado. Debe garantizarse que dichos procedimientos tengan efectos transfronterizos. Esta obligación no debe impedir a los Estados miembros prever otros medios y trámites, además de los medios electrónicos.

La posibilidad de acceder a una actividad de servicios sólo debe quedar supeditada a la obtención de una autorización por parte de las autoridades competentes cuando dicho acto cumpla los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. En concreto, esto significa que la autorización sólo es admisible en aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control a posteriori.

De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los objetivos de seguridad, salud pública, medioambiente y protección de los consumidores, constituyen entre otros, razones imperiosas de interés general que permiten justificar la aplicación de regímenes de autorización y otras restricciones. No obstante, ningún régimen de autorización o restricción de estas características debe discriminar por razón de nacionalidad.

Las disposiciones de la Directiva relativas a los regímenes de autorización se refieren a los casos en los que el acceso a una actividad de servicios o el ejercicio de la misma por parte de operadores requiere una decisión de la autoridad competente. Como norma general, la autorización debe dar al prestador la posibilidad de acceder a la actividad de servicios o de ejercerla en todo el territorio nacional.

Los Estados miembros podrán aplicar sus propias condiciones especificadas en el régimen de autorización, siempre que tengan en cuenta las condiciones equivalentes cumplidas ya por el candidato en otro Estado miembro.

En el caso de que el número de autorizaciones disponibles para una actividad dada esté limitado debido a la escasez de recursos naturales o de capacidades técnicas, debe adoptarse un procedimiento de selección entre varios posibles candidatos. Este tipo de procedimiento debe reunir garantías de transparencia e imparcialidad y la autorización concedida en virtud del mismo no debe tener una duración excesiva, ni renovarse automáticamente.

En ausencia de un régimen distinto y a falta de respuesta dentro de plazo, debe considerarse que la autorización ha sido concedida.

Con el fin de crear un auténtico mercado interior de servicios es necesario que se supriman las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios que aún persisten en las legislaciones de algunos Estados miembros.

Más aún, los Estados miembros no deben tener la posibilidad de conceder ventaja alguna a los prestadores que tengan un especial vínculo socioeconómico nacional o local.

El acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio en el territorio de un Estado miembro no debe supeditarse a una prueba económica. Se establecen medidas destinadas a evitar la discriminación por razón de nacionalidad en lo relativo a garantías financieras y registro previo.

Procederá evaluar determinados requisitos nacionales no discriminatorios, que, por sus características, puedan restringir sensiblemente o, incluso, impedir el acceso a una actividad o a su ejercicio, acogiéndose a la libertad de establecimiento. Cuando dichos requisitos sean discriminatorios o no se justifiquen objetivamente por razones imperiosas de interés general, o cuando sean desproporcionados, deben suprimirse o modificarse.

El ejercicio de evaluación recíproca que dispone la presente Directiva no debe afectar a la libertad de los Estados miembros de fijar en su legislación un elevado nivel de protección de los intereses públicos. Significa que los Estados miembros, durante el plazo de adaptación del derecho interno, tendrán que efectuar una criba previa de su legislación para determinar si cualesquiera de los antedichos requisitos existen en su ordenamiento jurídico.

La Directiva no afecta a la aplicación de la libre circulación de mercancías.

Cuando un operador se desplaza a otro Estado miembro para ejercer en él una actividad de servicios, hay que distinguir entre las situaciones que entran en el ámbito de aplicación de la libertad de establecimiento y las que entran en el ámbito de aplicación de la libre circulación de servicios, en función del carácter temporal y de la periodicidad y regularidad de la actividad de que se trate. El elemento clave, es si el agente está o no establecido en el Estado miembro en que presta el servicio de que se trate.

En cuanto a la capacidad de los Estados miembro de limitar la aplicación de la directiva, hay que decir que éstos podrán:

- a) Aplicar sus propios requisitos específicos para la protección de la salud pública o del medio ambiente.
- b) Tomar medidas para evitar que los prestadores abusen de las ventajas de los principios del mercado interior.
- c) Aplicar también sus propias normas sobre condiciones de empleo.

Es necesario garantizar que las disposiciones sobre la libre prestación de servicios sólo puedan incumplirse en los ámbitos para los que se establezca una excepción. Destacan, entre otras excepciones, las relativas a:

- a) Los servicios postales, que debe abarcar tanto las actividades reservadas al prestador de servicios universales como otros servicios postales.
- b) El cobro de deudas por orden judicial.

- c) Las condiciones de trabajo y empleo que se aplican a trabajadores desplazados para prestar un servicio en el territorio de otro Estado miembro. Tampoco debe afectar a las condiciones de trabajo y empleo en los casos en que el trabajador empleado para prestar un servicio transfronterizo sea contratado en el Estado miembro en que se presta el servicio.
- d) Aquellos casos en que los Estados miembros, de conformidad con el Derecho comunitario, reservan una actividad a una profesión en particular.
- e) Cuestiones relacionadas con la matriculación de vehículos objeto de un arrendamiento financiero en un Estado miembro distinto de aquel en que se utilizan. Si bien este tipo de exclusión no incluye el alquiler con carácter ocasional o temporal.

Por otro lado, es necesario dejar a los Estados miembros la posibilidad de que, con carácter extraordinario, adopten medidas de excepción a la disposición sobre la libre prestación de servicios con relación a un prestador establecido en otro Estado miembro en casos particulares y por motivos de seguridad de los servicios.

Las restricciones de la libre circulación de servicios contrarias a la Directiva, pueden derivarse no sólo de las medidas tomadas respecto de los prestadores, sino también de múltiples obstáculos que entorpecen la utilización de los servicios por parte de los destinatarios y, especialmente, de los consumidores.

Con arreglo a las normas del Tratado en materia de libre circulación de servicios, están prohibidas las discriminaciones basadas en la nacionalidad del destinatario o en la residencia nacional o local.

Se establecen en esta Directiva diversas normas sobre la calidad de los servicios, que pretenden garantizar en particular los requisitos de información y transparencia, de aplicación tanto en casos de prestación transfronteriza de servicios entre Estados miembros, como en casos de servicios prestados en un Estado miembro por un prestador de otro Estado miembro allí establecido, sin imponer cargas innecesarias a las pequeñas y medianas empresas.

Esta normativa exige también la existencia de un seguro de responsabilidad profesional adecuado o cualquier otra garantía equivalente o comparable para cualquier prestador que proporcione servicios que presenten un riesgo directo y concreto para la salud o la seguridad del destinatario o de un tercero o un riesgo financiero para cualquiera de ellos.

En cuanto a la prestación del servicio, es necesario garantizar, en interés de los destinatarios, en particular los consumidores, que los prestadores puedan ofrecer servicios multidisciplinarios y que las restricciones a este respecto se limiten a lo estrictamente necesario. Es, por otro lado, un objetivo fundamental, mejorar la transparencia y favorecer las apreciaciones basadas en criterios comparables en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos y prestados a los destinatarios, permitiendo acceder fácilmente a la información. Esta obligación de transparencia reviste especial importancia en sectores como el turismo y, especialmente, la hostelería.

Esta Directiva recoge como un objetivo fundamental, el desarrollo de una red entre las autoridades de los Estados miembros con el fin de proteger a los consumidores.

Por lo que respecta a la cooperación administrativa, se perfila como esencial para el correcto funcionamiento del mercado interior de los servicios. La falta de cooperación entre Estados miembros genera una multiplicación de las normas aplicables a los prestadores o duplicaciones de los controles de las actividades transfronterizas, por lo que es esencial establecer obligaciones claras y jurídicamente vinculantes para que los Estados miembros puedan cooperar eficazmente. Dentro del ámbito de cooperación administrativa, hay que destacar el concepto de «supervisión» que abarca actividades tales como controles e indagaciones, resolución de problemas, ejecución e imposición de sanciones y las consiguientes actividades de seguimiento; implica también la obligación de asistencia recíproca. Para que la cooperación funcione correctamente se requiere un sistema de información adecuado entre las autoridades competentes.

Esta Directiva determina que los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, deben animar a las partes interesadas a elaborar códigos de conducta comunitarios, especialmente con objeto de fomentar la calidad de los servicios teniendo en cuenta las peculiaridades propias de cada profesión. Estos códigos deben ser conformes al derecho comunitario, especialmente, al Derecho de competencia. No deben ser contrarios a las disposiciones jurídicas vinculantes y conducta profesional que estén en vigor en los Estados miembros.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, y de conformidad con el principio de proporcionalidad, la Comunidad podrá adoptar medidas para alcanzar los objetivos de la presente Directiva: la supresión de obstáculos para la libertad de establecimiento de prestadores en los Estados miembros y la libre prestación de servicios entre Estados miembros, cuando éstos no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros.

Las normas establecidas en la Directiva, incluida la disposición sobre la libre prestación de servicios no deben poder eludirse por los Estados miembros. Éstos, deben ser alentados para buscar la concordancia entre la Directiva y las medidas de incorporación al Derecho interno. A más tardar el 28 de diciembre de 2011, y cada tres años en lo sucesivo, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe completo sobre la aplicación de la Directiva. Se referirá a la necesidad de adoptar medidas adicionales sobre asuntos excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva. Adjuntará, si procede, propuestas para la modificación de la Directiva con vistas a completar el mercado interior de los servicios.

En lo relativo a su incorporación al derecho interno, se establece que los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva lo más tardar antes del 28 de diciembre de 2009. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones. Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas incluirán una referencia a la Directiva que estamos analizando e irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

Por otra parte, el artículo 51 del TCE establece que la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes. La liberalización de los servicios bancarios y de seguros vinculados a los movimientos de capitales se realizará en armonía con la liberalización de la circulación de capitales.

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

El artículo 56 del TCE establece la prohibición de toda restricción a los movimientos de capitales entre los Estados miembro, así como entre éstos y terceros países.

Tras una serie de etapas marcadas por diversas –y limitadas– realizaciones, el régimen definitivo fue establecido mediante las nuevas disposiciones incorporadas al Tratado de Roma por el Tratado de la Unión Europea. El principio (artículo 56) es el de la prohibición total de las restricciones a los movimientos de capitales y a los pagos.

Las excepciones se limitan fundamentalmente a los movimientos con terceros países y están sometidas a una decisión comunitaria. Además de poder mantener

las medidas nacionales o comunitarias relativas a las inversiones directas y a otros tipos de operaciones que estuvieran en vigor el 31 de diciembre de 1993, el Consejo podrá:

- adoptar nuevas medidas relativas a estas mismas operaciones,
- adoptar medidas de salvaguardia por un plazo no superior a seis meses en caso de graves dificultades para el funcionamiento de la unión económica y monetaria,
- tomar medidas urgentes en caso de reducción de las relaciones económicas con un país, decididas en el marco de la política exterior y de seguridad común,
- avalar medidas nacionales adoptadas contra un país por razones políticas graves y por motivos de urgencia;

Los Estados miembro sólo podrán adoptar las siguientes restricciones relativas a los movimientos de capitales en general y, por consiguiente, también en el interior de la Unión:

- medidas que sean necesarias para luchar contra las infracciones, en particular en materia fiscal, y para la supervisión prudencial de los servicios financieros,
- procedimientos de declaración a efectos de información administrativa o estadística,
- medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.

La Red SOLVIT

Hace cinco años que se lanzó la red SOLVIT como un instrumento imprescindible para solventar los múltiples problemas que se pueden dar ante el funcionamiento del Mercado Interior para cientos de ciudadanos y empresas y como modelo de cooperación interadministrativa entre los Estados miembro.

Así pues, SOLVIT es una red para la resolución de problemas que le puedan surgir a un ciudadano o empresa por la mala aplicación por las Administraciones Públicas de la legislación comunitaria del mercado interior y persigue evitar posibles procedimientos de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por ejemplo, supongamos que una empresa española pretende vender muebles en Chequia y que este país no le concede el Certificado de Conformidad, SOLVIT interviene para convencer a Chequia de que tiene todas las garantías de conformidad y los muebles pueden ser autorizados para su venta en poco más de

15 días. Otro ejemplo es el de un ciudadano de un tercer país casado con una ciudadana europea al que le niegan el visado para entrar en un Estado miembro para la boda de su hija. SOLVIT interviene para conseguir rápidamente el visado y que pueda acudir a la ceremonia.

El sistema funciona a través de una Red de Centros SOLVIT, ubicados en la Administración de los 27 Estados que configuran la UE más los tres de la AELC firmantes del EEE (Islandia, Noruega y Liechtenstein).

Cada centro SOLVIT puede ser indistintamente:

CENTRO SOLVIT DE ORIGEN

El del país que recibe o impulsa la queja del ciudadano o de la empresa.

CENTRO SOLVIT RESPONSABLE

El del país donde se ha producido el problema, que dispone de una semana para aceptar o no el caso y de 10 semanas para resolverlo.

Las materias sobre las que puede versar la queja son todas aquellas que afectan al mercado interior en todas sus vertientes:

- Reconocimiento de titulaciones y cualificaciones profesionales
- Acceso a la educación
- Permisos de residencia
- Derecho de voto
- Seguridad Social
- Derechos en el ámbito laboral
- Permiso de conducción
- Matriculación de vehículos de motor
- Controles fronterizos
- Acceso a los productos del mercado
- Acceso a los servicios del mercado
- Establecimiento como trabajador por cuenta propia
- Contratación pública
- Fiscalidad
- Libre circulación de capitales y pagos

Durante su primer año de actividad SOLVIT solucionó unos 12 casos al mes; actualmente, la cifra asciende a 65, lo que permite pensar que este año se llegue a los 800 casos solventados por SOLVIT. Es interesante resaltar que, al tiempo que SOLVIT ha triplicado los casos gestionados, se ha registrado un

descenso del 36% en el número de las infracciones.

SOLVIT ha probado su eficacia en numerosos casos, sin embargo, en España todavía se acude poco al sistema, por lo que es necesario que nos concienciamos de sus servicios y les sean concedidos más recursos humanos y económicos a los centros SOLVIT.

SOLVIT es, en definitiva, un servicio útil e innovador para los ciudadanos europeos.

LA REGULACIÓN DE LA COMPETENCIA

De entrada, la política de competencia se basa en la idea de que una economía de mercado constituye la mejor garantía para mejorar las condiciones de vida en la UE en beneficio de los ciudadanos, uno de los objetivos primarios del Tratado de la UE.

Para suministrar a los consumidores los productos que desean obtener a bajo precio es fundamental que los mercados funcionen. La competencia es además esencial para aumentar la competitividad de la economía europea, pues crea un entorno en el que las empresas eficientes e innovadoras se ven debidamente recompensadas.

La regulación de la competencia es una de las piezas más antiguas e importantes sobre las que se asienta la construcción del mercado interior. Las normas que se han ido dictando, tienen como misión fundamental potenciar la libre competencia de los cuatro pilares fundamentales –las libertades–, a fin de que los consumidores puedan elegir y disfrutar de las ventajas del gran mercado comunitario. Las competencias que se han atribuido a la Comisión sobre esta cuestión son muy amplias e incluyen la posibilidad de imponer fuertes sanciones a las empresas que incumplan la normativa comunitaria en la materia –recordemos, por ejemplo, el caso de Microsoft, cuyo “abuso de posición dominante”, según el criterio de la Comisión, le costó una fuerte multa impuesta por ésta–.

Las reglas de la competencia se agrupan fundamentalmente en torno a cuatro apartados:

1. Acuerdos entre empresas y prácticas concertadas (colusión).

Se refiere este apartado a prácticas que puedan restringir la competencia: colusión de precios, acuerdos para la limitación de la cantidad producida, repartos del mercado, etcétera. Todos estos acuerdos están sometidos al control de la Comisión y de verificarse, pueden dar lugar a importantes sanciones.

Están exceptuados de estas posibles sanciones aquellos acuerdos que contribuyan a mejorar la producción o la distribución, que promuevan el progreso técnico, asimismo varios reglamentos ordenan las excepciones, por ejemplo, los acuerdos de I+D o los de franquicia.

La normativa vigente confiere a los Estados gran responsabilidad en esta materia, pero también mantiene los amplios poderes de la Comisión. Según ésta, los acuerdos entre empresas han descendido, pero aún existen indicios de numerosos pactos entre empresas competidoras.

2. Abuso de posición dominante e investigación de las concentraciones.

El abuso de posición dominante se refiere a posibles prácticas que pueda desarrollar una empresa con una posición de dominio sobre un mercado y que supongan una distorsión fuerte del mismo y, en definitiva, un aprovechamiento excesivo de su situación en el mercado. Más que contra el dominio del mercado por parte de una empresa, se lucha contra el abuso por parte de la empresa de esta situación. Entre las prácticas abusivas se pueden mencionar la imposición de precios, la limitación de la producción, etcétera.

En cuanto a las concentraciones, hay que decir que existe un deber de las empresas de informar a la Comisión de sus proyectos de concentración. El control sobre estas operaciones se distribuye entre la Comisión y los Estados miembro, en función de si se considera que la operación en cuestión tiene dimensión comunitaria o no. De este modo, los que ostentarán la potestad de autorizar o no estas operaciones serán las autoridades nacionales en unos casos y la Comisión en otros. En este caso, sí se analiza la condición de posición dominante previa o resultante de la fusión no teniendo que demostrarse un abuso de ésta por parte de la empresa.

3. Las Ayudas de Estado.

Desde la firma del Tratado de Roma en 1957, la política de ayudas estatales ha formado parte integrante de la política de competencia y la Comisión Europea se ha encargado de impedir que la ayuda concedida por los Estados miembros falsease indebidamente la competencia.

El control de las ayudas estatales es fruto de la necesidad de mantener una igualdad de condiciones para todas las empresas activas en el mercado único europeo, independientemente del Estado en el que estén establecidas. En efecto, es especialmente necesario ocuparse de aquellas medidas de ayuda estatal que confieren a ciertas empresas unas ventajas selectivas injustificadas, impidiendo o retrasando que las fuerzas del mercado recompensen a las empresas más competitivas, disminuyendo así la competitividad europea en general. También pueden llevar a un incremento del poder de mercado de algunas empresas, así, cuando las que no reciben ayuda estatal (por ejemplo las que no son nacionales) tienen que reducir su presencia en el mercado, o cuando la ayuda estatal se utiliza para levantar barreras de entrada. Debido a estos falseamientos de la competencia, los consumidores pueden encontrarse con unos precios mayores, unas mercancías de menor calidad y con menos innovación.

La base jurídica del régimen de ayudas públicas se encuadra en la parte tercera, Título V, Capítulo 1º, artículos 87 a 89 (antiguos 92 a 94) del Tratado de la Comunidad Europea.

El artículo 87 del Tratado CE prohíbe en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas de Estado (incluyendo las estatales, las autonómicas y las locales), bajo cualquier forma, a empresas o producciones siempre y cuando falseen o amenacen falsear la competencia y afecten a los intercambios entre los Estados miembros.

El concepto hace referencia a cualquier ayuda estatal que en condiciones normales no realizaría un inversor privado en el mercado. Se trata de un concepto amplio de ayuda ya que puede quedar incluida cualquier intervención, bajo cualquier forma, que tenga un efecto semejante al de la subvención. Sin ánimo exhaustivo se pueden citar algunos ejemplos que el TJCE ha considerado ayuda: garantías proporcionadas en condiciones preferentes, concesión de créditos a muy bajo interés o sin interés, precios especiales en el suministro de fuentes energéticas, cesión de terrenos, facilidades de pago, toma de participaciones en ampliaciones de capital para ayudar a que la empresa salga de una situación económica difícil, etc.

Los artículos 87 y s.s. establecen las ayudas compatibles con el mercado común, y la obligación por parte de los Estados miembros de notificar a la Comisión Europea todo proyecto de ayuda para que se pronuncie sobre su compatibilidad.

Así, cabe distinguir distintos tipos de ayuda:

- a) Ayudas automáticamente compatibles o compatibles de iure; art. 87.2 TCE: ayudas sociales a los consumidores, ayudas en momentos de catástrofes y ayudas justificadas por la unificación de Alemania.
- b) Ayudas pendientes de autorización; art. 87.3 TCE. En esta categoría estarían:
 - Ayudas para favorecer el desarrollo económico de regiones especialmente desfavorecidas.
 - Ayudas para fomentar proyectos importantes de interés europeo o paliar perturbaciones económicas.
 - Ayudas para el desarrollo regional o de determinadas actividades.
 - Ayudas para la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio.
 - Otras categorías que determine el Consejo.
- c) Nuevas ayudas: los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sean ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes.

El procedimiento de notificación a la Comisión Europea queda regulado en el Reglamento (CE) 659/1999 de 22 de marzo de 1999. En tanto no se haya adoptado una decisión por la Comisión autorizando la nueva medida proyectada, ésta no podrá llevarse a efecto.

La decisión podrá ser:

- Decisión negativa (no compatible): El Estado estará obligado a modificar la ayuda o suprimirla en el plazo señalado, si no cumpliera, los particulares podrían alegarla ante los Tribunales nacionales y la Comisión podría interponer recurso por incumplimiento (arts. 226 y 227 TCE).
- Decisión positiva (compatible): La decisión será publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) y comunicada a todas las partes que participaron en el procedimiento. El Estado miembro podrá ejecutar la ayuda.
- Decisión mixta o condicionada (compatible pero con condiciones):

En este caso la Comisión establece determinadas condiciones para la ayuda que son de obligado cumplimiento para los Estados. Existe por tanto un control absoluto por parte de la Comisión que puede abrir procedimientos de investigación formal ante la posible existencia de ayudas ilegales. De igual forma el Tratado regula la devolución de estas ayudas ilegales. **No obstante, la Comisión no puede imponer directamente sanciones a los Estados miembro, teniendo ésta que iniciar un recurso ante el TJCE.**

4. Empresas públicas, derechos exclusivos o especiales, servicios públicos.

Las empresas públicas y las empresas a las que las autoridades públicas han concedido derechos especiales, en particular para ayudarles a cumplir las misiones de interés general que les han confiado (servicios públicos), podían presentar dificultades para la aplicación de algunas normas del Tratado de Roma, en particular las de la libre circulación y la competencia.

Por ello, el Tratado (artículo 86), aunque somete dichas empresas a las normas, ha previsto posibilidades de eximir las de su cumplimiento si ello fuera necesario para que pudieran cumplir sus misiones específicas.

Cabe señalar que para asegurar el respeto de las disposiciones del artículo 86, el Tratado confía a la Comisión una responsabilidad especial en virtud de la cual tiene el poder de adoptar decisiones y directivas (apartado 3 del artículo 86).

Hay que decir que, en principio, el Tratado no reserva ningún trato especial a las empresas públicas:

- Es neutro respecto a la naturaleza, pública o privada, de las empresas, tanto respecto a las nacionalizaciones como a las privatizaciones.
- No prevé ningún régimen especial para las empresas públicas como tales: están sometidas a las mismas normas que las demás, en particular las de prohibición de la discriminación por razón de nacionalidad y las de competencia, y los Estados tienen la obligación explícita de abstenerse de adoptar medidas tendentes a eximirles de las mismas (apartado 1 del artículo 86).

No obstante, los vínculos que existen entre las autoridades públicas y las empresas que poseen son tales que el respeto de las normas del Tratado por las empresas públicas debe ser objeto de una atención especial. Ésta ha sido la

política de la Comisión. Ante todo, se ha interesado por las ayudas públicas que podían recibir estas empresas.

Así, el Tratado otorga un tratamiento especial a los llamados "derechos especiales y exclusivos". Se trata de restricciones en el número de los operadores autorizados a ejercer una determinada actividad económica; la utilización puede concederse a varios operadores (se habla entonces por lo general de derechos especiales) o a uno solo (se habla entonces de derecho exclusivo o de monopolio). Naturalmente, estos privilegios pueden concederse tanto a empresas privadas como a empresas públicas.

El Tratado (artículo 31) previó que los Estados miembros adecuarán los monopolios nacionales de carácter comercial de tal modo que quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros. Se trata de todos los dispositivos mediante los que un Estado controla las importaciones o las exportaciones con los demás países de la Comunidad, tanto si el monopolio lo ejerce el propio Estado como si lo ha cedido a uno o varios organismos o empresas.

El artículo 86 prevé que los derechos especiales o exclusivos en general no pueden ser contrarios a las normas del Tratado. Se trata en particular de las libertades de circulación (trabajadores, mercancías, servicios, capitales) y de las normas de competencia. Las únicas excepciones previstas se refieren a las empresas encargadas de un monopolio fiscal o de la gestión de servicios de interés económico general. En ambos casos, estos derechos pueden mantenerse aunque sean contrarios a las normas del Tratado siempre que esta exención sea necesaria para el cumplimiento de la misión específica confiada a la empresa; y no perturbe el desarrollo de los intercambios en forma tal que sea contraria a los intereses de la Comunidad.

Por último, debemos hacer una mención a la regulación que el Tratado hace de los servicios públicos. El servicio público (llamado también servicio de interés público o de utilidad pública) es una actividad económica de interés general creada por las autoridades públicas y que funciona bajo su responsabilidad aunque la gestión esté cedida a un operador (público o privado) exterior a la administración.

El concepto se aplica sobre todo a las actividades llamadas de red; en particular, distribución de electricidad, gas y agua, transportes público, correos, telecomunicaciones. En la medida en que los servicios públicos organizados por

los Estados miembros disfrutaban de derechos especiales o exclusivos, la creación del mercado común llevaba inevitablemente a cuestionarlos como un obstáculo a la libre circulación de bienes y servicios. No obstante, el Tratado de Roma los tomó en consideración bajo la denominación de "servicios de interés económico general", y previó la posibilidad de eximirlos del cumplimiento de las normas de libre circulación y de competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida de hecho o de derecho el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada.

Hay que añadir que las disposiciones aplicables al sector de los transportes (artículo 73) que admiten las ayudas públicas destinadas a compensar las "obligaciones inherentes a la noción de servicio público", son el único caso en que esta expresión se utiliza por entero en el Tratado, lo que se traduce en una importante reglamentación específica para el sector.

Por último, hay que resaltar que, para la creación del mercado único, junto con todos los elementos ya mencionados, ha sido y sigue siendo fundamental la armonización de legislaciones en numerosas materias. A modo de ejemplo, podemos citar como campos importantes en los que se han dado avances en la labor armonizadora los siguientes:

- La apertura de los contratos públicos.

Con ella, se pretende, por un lado, aplicar los principios del mercado interior (en particular, la libre prestación de servicios y la competencia) a transacciones de una gran importancia (representan el 12% del PIB comunitario y que, hasta ahora, han estado caracterizadas por una exclusividad prácticamente total en beneficio de los proveedores nacionales; y, por otro, lograr una mejor asignación de los recursos económicos mediante la utilización más racional de los fondos públicos y dando preferencia a las empresas con mejores resultados de todo el mercado europeo, fomentando así el incremento de la competitividad de la industria europea ante sus competidores (refuerzo de las dimensiones de las empresas mediante la ampliación de sus salidas y una competencia más intensa). Además, esta apertura contribuye a la lucha contra el fraude y la corrupción.

Para lograr estos objetivos, la Comunidad se ha dotado de una legislación de coordinación de las normas nacionales que consiste en imponer obligaciones en cuanto a la publicidad de los anuncios de contrato y en cuanto a las normas para el examen objetivo de las candidaturas, con el fin de aumentar las posibilidades de que los proveedores no nacionales obtengan los contratos. Estos esfuerzos han sido progresivos y todavía no han permitido llegar a una situación totalmente satisfactoria.

El establecimiento de una estructura legislativa completa sólo ha sido posible en el marco de la política del mercado interior iniciada por el Libro Blanco de 1985. La apertura de los contratos públicos es uno de los objetivos primordiales de dicho Libro Blanco. Hoy en día, existe un régimen general y directivas sectoriales, además de un tratamiento específico a los servicios públicos.

- El derecho de sociedades:

La armonización del derecho societario pretende imponer a todas las sociedades de los Estados miembros unas obligaciones mínimas comunes para favorecer el establecimiento de un régimen de competencia no falseada, garantizar en todos los Estados miembros una determinada protección a las personas que establecen relaciones comerciales con las sociedades y contribuir así al desarrollo económico de estas últimas. Del mismo modo, también persigue suprimir los obstáculos jurídicos al desarrollo europeo de las sociedades: dado que el mercado único conlleva la formación de empresas de dimensiones europeas, éstas deben poder actuar en toda la Comunidad del mismo modo que en su propio país; se trata de paliar los efectos de la existencia de quince ordenamientos jurídicos nacionales.

- La política presupuestaria, así como el sector financiero, que incluye banca, seguros y valores mobiliarios:

Desde la creación de la Unión Económica y Monetaria y la instauración del Euro, tanto la política presupuestaria, por un lado, como el sector financiero por otro, han vivido una armonización importantísima y muy acelerada. Como ya se explica en otros apartados, los países de la Zona Euro han cedido la política monetaria al BCE, y han quedado muy limitadas sus posibilidades de actuación en cuanto a política presupuestaria, debido a las limitaciones fijadas para el endeudamiento. Asimismo, la integración del sector financiero se ha manifestado tanto en la aprobación de numerosa normativa comunitaria al efecto, como en los diversos procesos de integración bancaria transnacionales que ya se han vivido. El pleno desarrollo de la libertad de capitales ha sido esencial para la comunitarización del sector financiero. En definitiva, debemos resaltar que en los ámbitos referidos, sin duda, la armonización de legislaciones (cuando no la misma cesión de competencias), ha tenido un gran desarrollo.

- La propiedad intelectual, industrial y comercial:

Los derechos exclusivos, los derechos de propiedad intelectual, industrial y comercial todavía dependen de las distintas legislaciones nacionales. Los Estados miembros nunca han contemplado seriamente la posibilidad de emprender una unificación total y absoluta de dichas legislaciones. Su compromiso es

establecer a escala comunitaria unos derechos a los que puedan recurrir las empresas como complemento o alternativa a los derechos nacionales; es decir, estamos ante un caso claro de armonización de legislación (que no de cesión de competencias a las instituciones comunitarias).

-Imposición, tanto directa como indirecta.

En cuanto a los impuestos indirectos, ha habido notables avances para su armonización: la Unión está detrás del origen del IVA, impuesto general indirecto que sustituyó los que existían de este tipo en los diferentes países anteriormente y que supuso un avance notable en cuanto a la eliminación de distorsiones al comercio intracomunitario. También los impuestos especiales sobre el alcohol y el tabaco han sido armonizados en lo que a sus tipos mínimos se refiere. Igualmente la fiscalidad de la energía también ha experimentado una importante armonización, en sus estructuras, así como en sus tipos mínimos.

En el ámbito de la imposición directa, dos objetivos específicos son la prevención de la evasión fiscal (por ejemplo, la propuesta de retención sobre los intereses) y la eliminación de la doble imposición (por ejemplo, los acuerdos sobre los pagos de dividendos a no residentes).

Más en general, podría ser necesario algún grado de armonización de la imposición sobre las sociedades (tanto del impuesto sobre beneficios de las sociedades como de la imposición personal sobre los dividendos) para evitar distorsiones de la competencia, particularmente en lo relativo a decisiones de inversión. En los casos en que los sistemas fiscales no son neutrales (es decir, en los casos en que las tasas de rendimiento relativas después de impuestos no se corresponden con las tasas de rendimiento relativas antes de impuestos) se produciría una asignación de recursos inadecuada. La armonización podría estar justificada también para prevenir la erosión de los ingresos mediante la "competencia fiscal" y para reducir las posibilidades de recurso a la manipulación de la contabilidad (por ejemplo, mediante la fijación de precios de transferencia).

El informe Ruding ("Informe del comité de expertos independientes sobre la imposición de sociedades", marzo de 1992), señalaba que todos los sistemas fiscales de los Estados miembros practicaban algún tipo de discriminación entre inversión interior y extranjera. Señalaba asimismo que los efectos potencialmente distorsionadores se veían incrementados por la eliminación de las barreras a la movilidad de capital. El tema central estaba en si estas distorsiones suponían una amenaza seria para el Mercado Único y, en caso afirmativo, si podían ser eliminadas simplemente mediante la interacción de

las fuerzas del mercado y la competencia entre los regímenes fiscales nacionales, o si era necesaria la actuación a escala comunitaria.

En general, ha existido mucho debate acerca de la armonización de los distintos tipos de impuestos directos –de sociedades, imposición específicamente aplicable a las PYMES, imposición sobre las personas físicas...– y los avances han sido más tímidos que en el caso de los impuestos indirectos. En muchos casos, el impulso armonizador de la Comisión ha sido frenado por la voluntad de los Estados pero, en cualquier caso, paulatinamente, se van aprobando medidas que implican una progresiva aproximación de los sistemas de imposición directa de los Estados miembro.

COSTES Y BENEFICIOS DEL MERCADO INTERIOR Y DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA.

El Mercado Interior.

El logro que representa para Europa la supresión de las fronteras sin que ello haya mermado la importancia de las lenguas, culturas y tradiciones nacionales no tiene parangón en ninguna otra región del mundo. Este logro se concreta en múltiples beneficios para todos los europeos. Algunos de ellos se encuentran entre los siguientes:

1. Las personas circulan libremente a través de los distintos Estados miembro: más europeos que en ningún otro momento del pasado visitan ahora a sus vecinos de la Unión durante sus vacaciones o para estudiar y trasladarse a trabajar a otro Estado miembro resulta mucho más sencillo desde que los países reconocen de manera recíproca una amplia gama de sus respectivas cualificaciones profesionales.
2. Las mercancías ya no permanecen retenidas durante horas o incluso días en las fronteras debido a los trámites administrativos: esto reduce los plazos de entrega, con el consiguiente ahorro para los fabricantes, que pueden rebajar los precios para sus clientes. Una empresa de servicio rápido internacional de paquetería calcula que la libre circulación por las carreteras ha reducido un 15 % sus gastos de explotación.
3. Las posibilidades de elección de los consumidores son muy amplias: la variedad de productos en venta en toda la UE es más amplia que

nunca y, gracias al euro, en la mayoría de los casos resulta sencillo comparar los precios entre países, lo que supone un aumento de la transparencia existente en el mercado. En virtud del reconocimiento mutuo de las normas técnicas, los productos que se venden legalmente en un Estado miembro se pueden comercializar en todos los demás.

4. Los servicios transfronterizos se están desarrollando rápidamente: los servicios de seguros, inmobiliarios, de transporte y de turismo figuran entre la amplia oferta comercializada por empresas de un Estado miembro entre clientes de otros países de la Unión.

5. Una de las razones por las que algunas personas sean reticentes a trasladarse a vivir y trabajar en otro país es el temor a que las prestaciones sanitarias o de desempleo sean inadecuadas, o el temor a perder sus derechos en materia de seguridad social. Ahora tienen muchos menos motivos de preocupación, pues los ciudadanos de la UE disfrutan de una protección social adecuada en cualquier lugar de la UE donde residan y trabajen:

- La duración de la jornada laboral está regulada para la mayoría de los sectores industriales.
- Se han establecido unas condiciones mínimas en materia de seguridad.
- El derecho a vacaciones pagadas está reconocido.
- Se han acordado unos derechos mínimos en materia de permisos de maternidad y paternidad.
- Se puede obtener el reembolso de los costes de los tratamientos médicos recibidos en otro país de la Unión.

6. La legislación comunitaria prohíbe la discriminación en el empleo por razón de sexo, raza, color de piel, religión, discapacidad u orientación sexual. La UE está a la vanguardia de la lucha todavía en curso para garantizar que la igualdad de oportunidades sea una realidad para todos.

7. La Unión está revisando a fondo sus leyes y prácticas que afectan a la seguridad de los alimentos. Se ha creado la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, cuya tarea principal es prestar asesoramiento y apoyo científico para la elaboración de toda la legislación y las políticas de la UE que afecten a la seguridad de los alimentos destinados al consumo humano y animal.

8. Los servicios energéticos y de telecomunicaciones son más baratos. Se han disuelto la mayoría de los antiguos monopolios públicos, sobre todo en los sectores de los suministros públicos y de las telecomunicaciones. Se han creado muchas empresas nuevas proveedoras de servicios, intensificándose así la competencia con los antiguos monopolios estatales, y acelerando el progreso tecnológico y la innovación, con unos precios más bajos para el consumidor.

9. Los desplazamientos son más rápidos y sencillos. Los viajes aéreos dentro de la Unión se han transformado para ofrecer al consumidor mayores posibilidades de elección con unos precios mucho más bajos. La desregulación con vistas a la apertura del espacio aéreo de la UE ha introducido la competencia en rutas que las compañías aéreas nacionales se reservaban celosamente en otro tiempo. Por otra parte, mediante un uso bien meditado de la financiación europea, se está mejorando el sistema de transportes fragmentario de la UE a fin de transformarlo en una red transeuropea de transportes que enlace los diferentes modos de transporte. De esta manera los pasajeros pueden viajar o las mercancías se pueden transportar fácilmente hasta lugares distantes, utilizando el transporte aéreo, marítimo, por carretera o por ferrocarril en diferentes tramos del recorrido, con transbordos adecuados entre uno y otro. La política de transportes de la UE tiene como objetivo mejorar las conexiones entre los países de la Unión y entre ésta y sus vecinos.

10. Desde que el Tratado de Maastricht de 1992 confió a la Unión la responsabilidad de la cooperación aduanera y policial, las autoridades competentes han estrechado progresivamente sus vínculos y han intensificado la cooperación:

- El Sistema de Información «Schengen» es un elemento importante de la lucha contra la delincuencia. Esta base de datos permite el intercambio de información entre los países de la UE sobre aspectos como los nombres de las personas buscadas para solicitar su extradición o sobre vehículos y obras de arte robados.
- Europol se creó como el instrumento policial de la UE contra la delincuencia transfronteriza y representa un progreso importante para las actuaciones policiales

transfronterizas. Con sede en La Haya, alcanzó su plena operatividad en julio de 1999. Europol es un centro de coordinación policial que tiene como misión apoyar a los cuerpos de seguridad del Estado —principalmente la policía y los oficiales de aduanas— en el desarrollo de investigaciones transfronterizas. Sus servicios clasifican, analizan e intercambian información sobre el tráfico ilegal de drogas, vehículos robados y personas, así como sobre las redes de inmigración ilegal, la explotación sexual de mujeres y niños, la pornografía, las falsificaciones, el contrabando de materiales radiactivos y nucleares, el terrorismo, el blanqueo de capitales y la falsificación de moneda. El núcleo central de Europol es una enorme base de datos informática que facilita la localización y seguimiento de los sospechosos de haber cometido un delito o de los bienes robados.

- **Eurojust** ayuda a los Estados miembros a coordinar sus esfuerzos para combatir la delincuencia organizada. Los Estados miembros han designado a fiscales, abogados de prestigio, magistrados y agentes de policía nacionales que se encargan de apoyar las investigaciones criminales en los casos de delincuencia organizada y brindan ayuda y asesoramiento a las autoridades fiscales nacionales, que puede ser que no conozcan los sistemas judiciales de otros países.
- Una **Academia Europea de Policía** está formando a oficiales superiores de las fuerzas y cuerpos de seguridad a través de una red de centros nacionales de formación.
- Se ha creado una unidad operativa de **jefes de policía europeos** con el fin de fomentar una cooperación más espontánea entre los mandos superiores de las fuerzas policiales.
- **Terrorismo y delincuencia organizada:** La Unión Europea participa en las negociaciones, en el marco de las Naciones Unidas, de tres protocolos relativos a la lucha contra el tráfico de inmigrantes clandestinos, la trata de seres humanos y la fabricación y comercialización ilícitas de armas de fuego.

- **Blanqueo de capitales, falsificación de moneda y otras formas de delito financiero:** los bancos están sujetos a unas normas y una supervisión estrictas con el fin de evitar el blanqueo de capitales. Las autoridades nacionales cooperan con las instituciones comunitarias en la lucha contra las falsificaciones de la moneda única.
- **Ciberdelincuencia:** Internet, con su comercio electrónico creciente, ofrece a los delincuentes oportunidades para el fraude y otras formas de ciberdelincuencia. La UE está trabajando en la elaboración de una definición común de los ciberdelitos.

11. Los asuntos relacionados con la inmigración y el asilo preocupan a los ciudadanos de toda Europa. Dos de los objetivos centrales de la Unión en este ámbito son ayudar a los inmigrantes legales a salir airoso del empeño de vivir y trabajar en Europa, y desincentivar la inmigración ilegal mejorando las condiciones de vida en los países en desarrollo, de manera que sus habitantes no se sientan tan impelidos a marcharse. Dada la naturaleza de este fenómeno, la política migratoria sólo puede desarrollarse plenamente desde la perspectiva comunitaria, con una normativa común aplicable en toda la Unión, que complemente las actuaciones nacionales de los Estados miembro. En 2004 se creó además la "Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores" FRONTEX.

En cuanto a los costes, de la creación del mercado único, encontramos, especialmente los dos siguientes:

- 1.** Exigencia de unos mayores niveles de competitividad para nuestras empresas que se ven obligadas a competir con las de otros Estados miembro. Se hacen necesarias mejoras en la productividad, reducciones de costes y aumentos de eficiencia que pueden obligar a determinados sectores a someterse a duros ajustes, especialmente en lo relativo a la fuerza de trabajo.
- 2.** Pérdida de elementos de ajuste de mercado de los que antes disponía el Gobierno. Las políticas monetaria y cambiaria han sido transferidas al Banco Central Europeo en el caso de los Estados de la Zona Euro y, en cualquier caso, han perdido flexibilidad en todos los países de la Unión. Como veremos a continuación, precisamente la

introducción del Euro y la Instauración de la Unión Monetaria, como elementos clave para el pleno desarrollo del mercado interior, si bien han acentuado los beneficios a los que antes hemos hecho referencia, también han provocado que se hagan más evidentes los riesgos y costes de esta pérdida de instrumentos de política económica a la estamos refiriéndonos. Vamos a desarrollar esta idea en el siguiente apartado.

La Unión Económica y Monetaria

Hay pocas dudas sobre si el Sistema Monetario Europeo ha ayudado a avanzar en los objetivos políticos de sus fundadores al dotar a la Unión Europea de una posición más sólida en los asuntos internacionales. Sin embargo, la supervivencia y la evolución futura del experimento monetario europeo dependen más crucialmente de su capacidad para ayudar a los propios países miembros a alcanzar sus objetivos económicos. Aquí el resultado no está tan claro, ya que la decisión de un país de fijar su tipo de cambio puede conducir, en principio, tanto a sacrificios como a beneficios económicos.

Vamos a ver cómo los costes y beneficios de un país para unirse a un sistema de tipos de cambio fijos –a un área monetaria como la Zona Euro– dependen de cuan integrada esté su economía con la de sus socios potenciales.

La teoría de las Áreas Monetarias Óptimas –desarrollada entre otros por el gran economista Robert Mundell, Nobel de Economía en 1999– nos dice qué condiciones habrán de satisfacerse para que una economía pueda asumir la incorporación a una unión monetaria. La síntesis de sus proposiciones diría que la constitución de una región en área monetaria resultará tanto más ventajosa cuanto mayor sea la movilidad de los factores productivos dentro del área, puesto que esa movilidad factorial proporcionará el mecanismo de ajuste perdido con la renuncia al tipo de cambio nominal como instrumento de política económica. A mayor movilidad, los beneficios de carácter microeconómico son superiores a los costes macroeconómicos.

Esta formulación de Robert Mundell fue extendida por Mc Kinnon, profesor de la Universidad de Stanford, subrayando los efectos ventajosos de la unión monetaria cuanto mayor sea el grado de apertura de la economía³⁵. Peter

³⁵ El grado de apertura se refiere a la proporción respecto del total de la economía que representa la suma de las exportaciones y las importaciones: En definitiva, hablamos de qué parte de la producción de un país está relacionada, de algún modo, con terceros países.

Kenen, profesor de la Universidad de Princeton, por su parte, destacó el grado de diversificación de la producción como otra de las condiciones que favorecería la viabilidad de una unión monetaria. En general, por tanto, se requiere una gran integración económica previa para acometer el proyecto de una unión monetaria; así, posteriormente, analizaremos si la Unión Europea ha alcanzado ya este nivel de integración o no.

Uno de los principales beneficios económicos de los tipos de cambio fijos es que simplifican los cálculos económicos y proporcionan una base más predecible para las decisiones que implican transacciones económicas que los tipos de cambio flexibles.

La ganancia de eficiencia monetaria de unirse al sistema de tipos de cambio fijos es igual a los ahorros del país que se une, derivados de evitar la incertidumbre, confusión y los costes de cálculo y transacción que surgen cuando los tipos de cambio fluctúan. La ganancia de eficiencia es mayor cuando el comercio en el área es mayor, y la inflación se encuentra controlada y es similar en todos los países miembros.

Una integración económica más estrecha conduce a una convergencia internacional de precios, y de éste modo atenúa el margen para una variación independiente del tipo de precios del país que se una. Así un elevado grado de integración económica entre un país y un área de tipo de cambio fijo magnifica la ganancia de eficiencia monetaria que consigue el país cuando fija su tipo de cambio frente a las monedas del área.

Las ganancias de eficiencia monetaria para el país que se une a una unión monetaria son crecientes con el grado de integración económica entre el país en cuestión y el área de tipo de cambio.

En cuanto a los costes de una integración de este tipo, surgen del hecho de que un país que se une a un área de tipos de cambio fijos renuncia a su capacidad para utilizar el tipo de cambio y la política monetaria para el objetivo de estabilizar la producción y el empleo.

Esta pérdida de estabilidad económica resultante de unirse al área, está relacionada inversamente con la integración económica del país con sus socios de tipo de cambio: si el grado de integración es elevado, la pérdida de estabilidad económica debida a las perturbaciones en el mercado de productos y a la imposibilidad de usar el tipo de cambio como elemento

de ajuste se reducirá, siendo otros los agentes que se encargarán de dicho ajuste (por ejemplo la movilidad de los factores de producción).

Por tanto, teniendo en cuenta costes y beneficios, sólo a partir de un cierto nivel de integración, difícil de cuantificar con exactitud, les será interesante a un país adherirse a un área de tipos de cambio fijos, como lo es una unión monetaria³⁶.

En vista de lo expuesto, un área monetaria óptima se podrá definir como un grupo de regiones con economías estrechamente vinculadas por el comercio de bienes y servicios y por la movilidad de factores. Esto se desprende de haber encontrado que un área de tipo de cambio fijo servirá mejor a los intereses económicos de cada uno de sus miembros si el grado de comercio de productos y factores entre las economías participantes es elevado.

Dado que ya expusimos con anterioridad, y que son a priori los benéficos que se pueden derivar de la integración económica, y en concreto de una unión monetaria, siguiendo el análisis realizado por R. Mundell, vamos a analizar más detalladamente los costes que se pueden derivar de la implantación de una moneda común, debido a la pérdida de control de un instrumento de ajuste como el tipo de cambio y la política monetaria.

En primer lugar, pueden surgir problemas de ajuste ante desplazamientos internacionales de la demanda agregada. Si partimos del equilibrio y hay un desplazamiento de la demanda de productos de un primer país de la unión monetaria a un segundo, el primero experimentará en el corto plazo un déficit en la balanza por cuenta corriente. Como no es posible modificar el tipo de cambio, se tienen que poner en marcha otros mecanismos de ajuste:

- a) En el mercado de trabajo pueden bajar los salarios en el primer país y subir en el segundo, con lo que aumentaría la competitividad del primer país y se reequilibraría la balanza de pagos.
- b) Puede desplazarse mano de obra del primer país al segundo, siguiendo al desplazamiento de la demanda agregada.
- c) El único mecanismo restante es un aumento de precios generalizado en el segundo país y una disminución de los mismos, probablemente acompañada de un aumento del desempleo, en el primero.

³⁶ No obstante, la teoría económica sugiere que la propia adhesión puede impulsar la convergencia e integración económica.

Por tanto, en ausencia de movilidad de trabajo y de flexibilidad de salarios un desplazamiento de la demanda agregada será costoso para el país superavitario, que verá incrementada su tasa de inflación, y para el deficitario, que verá aumentada la de desempleo.

En segundo lugar, los países deben tender a la misma curva de Phillips, es decir, a la misma combinación de inflación y desempleo. Además, distintas tasas de crecimiento de la productividad del trabajo implicarán distintas tasas de crecimiento de los salarios si se quiere mantener la igualdad de precios. Los salarios deberán, por tanto, negociarse de forma descentralizada, al menos a nivel de países.

En tercer lugar hay que decir que la existencia de diferencias en las instituciones de los mercados de trabajo supone que se den respuestas distintas a los shocks externos, dependiendo de si la negociación es centralizada (en este caso si se acepta que se ha reducido la productividad, y se acepta reducir los salarios, la inflación no será elevada), descentralizada por sectores (cada sector de comporta como free rider –trata de aprovecharse de los beneficios que obtienen otros sectores- y el efecto inflacionario puede ser mayor), o descentralizado a nivel de empresas (donde dada la pérdida de poder de negociación por parte de los trabajadores y la posibilidad de cierre de algunas empresas, el efecto inflacionario, de nuevo, es menor).

En cuarto lugar, diferentes tasas de crecimiento también pueden provocar problemas de ajuste. Los países que crezcan más rápidamente aumentarán sus importaciones de países que crecen más lento, lo que implicará un déficit comercial por parte de los primero, que se puede solucionar con políticas deflacionarias, pero que tendrá como efecto secundario la reducción de las tasas de crecimiento.

En quinto lugar, puesto que en una unión monetaria las tasas de inflación deberán igualarse, esto afectará a las combinaciones de impuestos y deuda que elijan los países para financiarse, que deberán ser en algunos casos subóptimas, con pérdidas de bienestar, para lograr esa coordinación.

Tenemos en conclusión que, los costes de crear una unión monetaria serán menores, y los beneficios mayores cuanto más integradas estén las economías, es decir, cuanto más comercio realicen entre ellas y mayor sea la movilidad de los factores. La pregunta es si los países de la Unión Europea están suficientemente integrados o no.

En cuanto a la integración comercial, diremos que el comercio intracomunitario es muy importante, y fue impulsado con fuerza por las reformas de 1992, pero, aún queda camino por recorrer para lograr la plena integración de los sistemas de precios de los diferentes países, y representa menos de la mitad del PNB de los países miembros. En cuanto a la movilidad de factores, se puede considerar que es libre la del capital, pero la movilidad del trabajo aún es reducida y las cifras de trabajadores que deciden cambiar su país de residencia para trabajar son todavía escasas.

Hay que tener en cuenta también otros factores como la similitud de la estructura económica de los países (que en Europa sólo se da de un modo limitado) y la aplicación del federalismo fiscal –descentralización de algunos impuestos de forma coordinada–, que podría colaborar a la estabilidad económica y que, en la Unión Europea se da poco.

Las diferencias estructurales en aspectos como el grado de endeudamiento de las familias (muy superior en países como España al que pueda tener, por ejemplo Holanda) tienen como consecuencia que la aplicación de políticas de demanda de tipo monetario que afecten al tipo de interés, provocarán efectos diferentes en cuanto a la expansión o contracción económica en estos países. Así, vemos que las actuaciones del BCE no surten el mismo efecto en los distintos países, pudiendo generar beneficios en uno –reducción de la inflación– y perjuicios en otro –por ejemplo, freno al crecimiento–.

Por tanto, no está del todo claro que la Unión Europea sea un Área Monetaria Óptima, y la Unión Económica y Monetaria supone, de este modo, un reto para las Instituciones de la Unión Europea para los países, para sus gobiernos, para sus ciudadanos, y para los teóricos de la economía que traten de analizar éste proceso de integración. Parece claro que, globalmente, sus beneficios superan con creces a los costes que genera, pero ello no obsta que una reducción de estos últimos –a través de medidas que vayan promoviendo una mayor integración entre los distintos Estados miembro–, mejoraría los resultados del Mercado Interior y daría nuevas alas al proyecto comunitario.

ponencias

Salón de Actos de la Real Casa de Correos
8 de octubre de 2007

*"EL MERCADO INTERIOR ÚNICO (MIU):
LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DURANTE LA ADHESIÓN Y
DESPUÉS"*



Prof. Ramón TAMAMES
Catedrático de Estructura Económica, UAM
Cátedra Jean Monnet de la UE
Miembro del Club de Roma

SUMARIO:

1. De Spinelli al Libro Blanco: hacia el mercado interior único.
2. Eliminación de las fronteras físicas.
3. Cuestiones complementarias de la Unión Aduanera.
4. Normas técnicas y marcas.
5. Eliminación de las barreras fiscales.
6. Contratos públicos y duty-free.
7. Los efectos de la integración europea en la nueva España.

1. De Spinelli al Libro Blanco: hacia el mercado interior único

El proyecto de «Europa sin fronteras» para 1993 se planteó primeramente por el denominado «Grupo Cocodrilo», del Parlamento Europeo, que presidido por el eurodiputado Altiero Spinelli ultimó en 1984 el proyecto de tratado de la «Unión Europea»; para unir definitivamente a las tres Comunidades en una sola, reforzando el Parlamento con poderes legislativos de alcance federal, y transformando a la Comisión en verdadero poder ejecutivo de los entonces doce.

Al poco de publicarse el proyecto de la Unión Europea, que se aprobó simbólicamente por el Parlamento de Estrasburgo, el recién nombrado presidente de la Comisión, Jacques Delors, hizo —al comienzo de 1985— un conjunto de proposiciones no sólo de fortalecimiento de las instituciones comunitarias, sino propiciando, sobre todo, el paso al mercado único. Lo cual, al poco tiempo se plasmó en un Libro Blanco que Lord Cockfield, vicepresidente de la Comisión, formalizó en 300 medidas legislativas a adoptar progresivamente.

El triple esfuerzo de Spinelli, de Delors y de lo que pasó a suponer el Libro Blanco, convergió en una sola acta (y de ahí el nombre de única), que fue objeto de deliberación y aprobación final en el Consejo Europeo, para su posterior ratificación por los Parlamentos nacionales de los doce países. Nació así el Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987.

Fue el 6 de marzo de 1985 cuando la Comisión presentó al Parlamento Europeo su informe sobre el mercado interior único. El Consejo, reunido en Bruselas el 29 y 30 de marzo, lo hizo suyo —como Libro Blanco— en sus tres objetivos básicos:

- Fusionar los doce mercados nacionales en un mercado único de 320 millones de consumidores.
- Convertir la economía europea en un proyecto en expansión.
- Configurar la economía de forma suficientemente flexible, a fin de asignar los recursos, tanto humanos como materiales y financieros, a los sectores más adecuados para su óptima utilización.

En cuanto a las medidas a adoptar para llegar al Mercado Interior Único (MIU), el Libro Blanco las agrupó en toda una serie de acciones, dirigidas a eliminar las diversas barreras que persistían. Las veremos sucesivamente.

2. Eliminación de las fronteras físicas

Las fronteras físicas que suponían las aduanas, los controles de inmigración, los pasaportes y el registro ocasional de los equipajes personales, constituían para los ciudadanos europeos la más clara manifestación de las deficiencias que persisten en la integración europea, que aún distaba mucho de haber llegado a ser la «Comunidad más amplia y más profunda» preconizada en el Tratado de Roma. Tales barreras afectaban, asimismo, a la industria, al comercio y a los negocios en general, con demoras que se derivaban del cúmulo de requisitos burocráticos y proteccionistas, y que contribuían a elevar los costes y a reducir la competitividad.

Es cierto que con base en el Tratado de Roma ya quedaron suprimidos hace tiempo los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas al comercio intracomunitario. Sin embargo, las aduanas continuaban siendo verdaderas fronteras internas al funcionar como lugares de demarcación donde se controlaba el cumplimiento de normas nacionales relativas a la imposición indirecta (y sobre todo el IVA); y donde se vigilaba la observancia de otras medidas nacionales relacionadas con la inmigración, con el terrorismo, la droga y otros tráficó prohibidos.

Adicionalmente, determinadas medidas adoptadas por la Comunidad llevaron a los Estados miembros a utilizar los puestos fronterizos internos para fiscalizar diversidad de aspectos de las políticas comunes (agricultura y siderurgia), así como para aplicar las cláusulas de salvaguardia de las medidas de reajuste de todo tipo.

Ante tales dificultades, el Libro Blanco no se limitó a plantear la simplificación

de los procedimientos existentes, sino que abordó la completa eliminación de los controles fronterizos internos. Se comprobó que era —y es— indispensable recurrir a otros medios de control, tales como la mejora de la vigilancia en las fronteras externas de la Comunidad, el recurso a inspecciones puntuales dentro de los propios Estados miembros, y el incremento de la cooperación entre las autoridades nacionales de los Doce.

En cuanto a las formalidades tradicionalmente exigidas en frontera por razones estadísticas, se planteó establecer procedimientos para recabar la información a través de las empresas, del mismo modo en que ya se recopilaban las estadísticas relativas a las actividades interiores. A ello coadyuvan, sin duda, los modernos métodos de recogida de datos, incluidas las técnicas de muestreo y la informática.

Por último, estaban las inspecciones a que eran sometidos los viajeros, y que constituían la más dura evidencia para el ciudadano normal de la no consecución (todavía) de una verdadera Comunidad Europea. Esta consideración es la que llevó al Consejo Europeo a encomendar al denominado Comité Adonnino, el estudio de los medios para suprimir definitivamente en 1993 las formalidades policiales y aduaneras respecto de las personas que crucen las fronteras intracomunitarias.

A continuación, examinaremos las dificultades que subsistían al intercambio por razones aduaneras, la persistencia de barreras técnicas en todos esos casos, así como las soluciones ideadas para acabar con ellas.

3. Cuestiones complementarias de la Unión Aduanera

Para perfeccionar la Unión, la CE llevó a cabo una prolija labor de armonización de la legislación, con la finalidad última de llegar a un Código Aduanero Comunitario.

En los aspectos funcionales, la Unión Aduanera se inscribe en un modelo de organización con funciones a distribuir entre las administraciones nacionales y los servicios de la Comisión, con asunción futura de los cometidos esenciales por una Administración Aduanera Comunitaria. Lo cual no será óbice para la conservación de funciones importantes por parte de las administraciones nacionales. En ese sentido, se prevé la redistribución de los efectivos de personal.

En el aspecto de la formación, la Comunidad es consciente del nuevo papel de los funcionarios de la aduana comunitaria. A tales efectos, promueve programas de intercambio entre los Estados miembros con planes de formación comunes para las escuelas nacionales; y con la pretensión, a mayor plazo, de la creación de una Escuela de Aduanas Comunitaria.

Análogamente, se estima la creación de un cuerpo comunitario de inspección que permitiría coordinar mejor las administraciones nacionales, haciendo más efectiva la recaudación y la identificación de lagunas en la normativa comunitaria y nacional, evitándose así las divergencias en la aplicación e interpretación de las normas vigentes.

Una vez suprimidas las formalidades aduaneras para el comercio intracomunitario a partir del 1 de enero de 1993, se hacía de todo punto necesario seguir captando la información estadística destinada a la elaboración de la Balanza de Pagos y de la Contabilidad Nacional¹. Para ello, surgió el llamado Sistema INTRASTAT, cuyo objetivo es, precisamente, recolectar los datos de las expediciones e introducciones entre los Estados miembros (ya no exportaciones e importaciones).

A partir del Sistema INTRASTAT, el documento único administrativo (DUA) sólo permanece para el comercio con terceros países, en tanto que lo relativo al comercio intracomunitario obliga a suministrar a cualquier persona, física o jurídica residente en un Estado miembro, la información estadística de expedición (país de salida) o de llegada (país de entrada).

No haría falta aclarar que las decisiones derivadas del MIU, fueron enteramente asumidas por España y Portugal desde el mismo momento de su adhesión a la CE el 1 de enero de 1986. Para luego ir adoptándolas, en función del calendario acordado, a lo largo de sus respectivos períodos transitorios, en general de siete años (1986-1993), que habían de terminar, y no por casualidad, el 31 de diciembre de 1992; justo al tiempo de perfeccionarse el MIU.

Por su parte, los tres nuevos Estados miembros del 95 (Austria, Finlandia

¹ Para una amplia descripción del nuevo dispositivo, puede verse «El Sistema INTRASTAT», en BICE, 5 de abril de 1993, págs. 944 a 951. Y sobre los numerosos problemas que plantea el correcto funcionamiento del INTRASTAT, Carlos Sarmiento Ucesa, «Las estadísticas del comercio de bienes intracomunitario», BICE, n.º 2453, 30.IV.1995, pág. 37 y sigs. También, José Luis Mosquera Silven, «El sistema INTRASTAT», BICE, n.º 2445, 5.III.1995, págs. 83 y sigs.

y Suecia), asumieron el MIU y se adaptaron a él por entero de una sola vez —como parte del acervo comunitario—, desde el mismo momento de su adhesión el 1 de enero de 1995.

El 4 de junio de 1997, la Comisión adoptó una comunicación titulada Plan de Acción a favor del Mercado Único, para mejorar su funcionamiento y de ese modo impulsar el empleo y el crecimiento. Al objeto, se fijaron cuatro objetivos: aumentar la eficacia de la legislación; suprimir las principales distorsiones incidentes en el mercado; eliminar obstáculos sectoriales a la integración; y crear un verdadero mercado único al servicio de todos los ciudadanos².

4. Normas técnicas y marcas

Los obstáculos originados por las diferentes normas nacionales en materia de libre circulación de bienes, tenían el doble efecto de incrementar los costes y de distorsionar los sistemas de producción. Todo lo cual contribuía a desanimar la cooperación entre las empresas, impidiendo la creación de un verdadero mercado común de productos industriales.

En esta área de problemas, el método de la armonización constituyó la piedra angular de la acción de la Comunidad durante sus 25 primeros años y permitió lograr notables progresos en cuanto al establecimiento de normas comunes.

En lo sucesivo, la armonización de las legislaciones habría de limitarse a establecer las exigencias esenciales a que técnicamente han de ajustarse los productos para circular libremente por todo el territorio de la Comunidad. Las especificaciones técnicas correspondientes pasaron a definirse como normas europeas, a elaborar por el Comité Europeo de Normalización (CEN), la RILEM (para los productos eléctricos y la construcción) o el CENELEC (para productos electrónicos).

El mutuo reconocimiento constituye una estrategia alternativa eficaz a la armonización, tomando como base los artículos 28 a 31 del TCE, que prohíben las medidas nacionales con efectos restrictivos sobre la libre circulación.

Destaquemos, además, que en 1994 se creó oficialmente, con sede en Alicante,

² Comisión Europea, Informe General 1997, Luxemburgo 1998, pág. 73

la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI), a fin de disponer de un solo registro comunitario de marcas, modelos y dibujos con validez para todo el territorio de la UE.

5. Eliminación de las fronteras fiscales

Cuando se logró plenamente la unión aduanera en 1968, ya se puso en evidencia que la supresión de los derechos arancelarios no bastaría para crear un verdadero mercado único, y que las diferencias existentes en la normativa del impuesto sobre el volumen de negocios originaba graves distorsiones; constituyendo, por consiguiente, un obstáculo importante para llegar al mercado interior.

Con base en la preocupación indicada, en 1967 el Consejo decidió la sustitución de los impuestos sobre el volumen de negocios por un impuesto sobre el valor añadido, calculado de acuerdo a un sistema común. Y una vez superadas las etapas de la generalización del IVA, la Comunidad centró sus esfuerzos en el problema de la armonización del propio IVA y de los impuestos especiales (tabaco, alcohol e hidrocarburos); ese proceso fue largo y difícil. El caso es que con la armonización, el 1 de enero de 1993 se suprimieron las fronteras fiscales.

6. Contratos públicos y dutyfree

El Tratado de Roma (artículos 30 y siguientes, actual Capítulo 2 del TCE) estableció que las mercancías deben circular libremente, sin restricciones. Y esa norma abarcaba, desde luego, al suministro de productos a los organismos públicos, siendo aplicables, asimismo, los artículos 59 y siguientes del Tratado (hoy Capítulo 3 del TCE), que garantizan la libertad de prestación de servicios. Diversas Directivas forzaron ya a abrir las licitaciones a la competencia comunitaria en cuanto a los contratos públicos. Pero las estadísticas en 1985 revelaban que las Directivas se aplicaban en medida muy escasa.

De cara al MIU, el desmantelamiento de la compartimentación de la demanda del sector público en cada Estado miembro fue acelerándose. Concretamente, a partir del 22 de marzo de 1988 el Consejo de Ministros de la Comunidad adoptó una nueva Directiva que reforzó las disposiciones comunitarias hasta entonces vigentes. A tal fin:

- Se estableció que los poderes adjudicadores deben publicar, con suficiente antelación sus programas y su calendario de adquisiciones; y difundir, después, toda la información útil sobre los contratos adjudicados.
- Se creó un procedimiento flexible de adjudicación, de modo que el poder público adjudicador en cada caso puede preseleccionar, con criterios ya comunitarios, a los posibles proveedores, admitiéndolos a participar en la negociación del contrato de que se trate; para finalmente decidir libremente la adjudicación.
- Se definieron de manera más estricta los organismos exceptuados de la aplicación de la Directiva.
- Se prolongaron los plazos de presentación de ofertas.
- Se convirtió en obligatoria la referencia a las normas técnicas europeas.

Dentro también del área de la contratación pública, y para la supresión de las barreras al proceso de creación del MIU, el Consejo de Ministros aprobó, en septiembre de 1990, otra Directiva; esta vez sobre liberalización de contratos del Estado en los sectores de agua, energía, transportes y comunicaciones. Entró en vigor el 1 de enero de 1993, y supuso la apertura de las licitaciones de cualquier Estado a cualquier empresa de la CE, para contratos de construcción de más de 5 millones de ecus; en el área de la telecomunicación a partir de 600.000 ecus; y en general de todos los que superen 400.000 ecus.

Además, la Comisión no se limitó a intervenir en el ámbito legislativo, sino que para aumentar la calidad de la información relativa a la contratación pública —condición imprescindible para que haya competencia— ha creado un Sistema de información sobre Contratos Públicos (SIMAP)³ que optimiza la utilización de las nuevas tecnologías; al objeto de mejorar la calidad y fiabilidad de la información, y de fomentar el desarrollo de nuevos procedimientos de adjudicación electrónicos, de modo que las administraciones públicas tengan una mejor relación calidad/precio y la consiguiente reducción de costes.

Por otra parte, la Comisión ha creado el CPV (Common Procurement Vocabulary), que es un glosario acorde con las exigencias específicas del sector; así como unas guías sobre los procedimientos de adjudicación de contratos de obras, servicios y suministros. Ambas herramientas están disponibles en todas las lenguas oficiales, contribuyendo así a la mayor transparencia de los anuncios de licitaciones.

³ Accesible en Internet <http://simap.eu.int>

Pese a todo, el nuevo Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial de Comercio puso de manifiesto que era necesario adaptar las medidas legislativas destinadas a evitar discriminaciones. Y por ello mismo, se publicaron las Directivas 97/52/CE de 13 de octubre de 1997 y 98/4/CE de 16 de febrero de 1998.

Como quiera que los contratos públicos es un ámbito del mercado interior donde los resultados todavía no están a la altura de las expectativas⁴, se está trabajando en varias Directivas con las cuales pueden coordinarse los procedimientos de adjudicación de contratos públicos al objeto de simplificar y actualizar la legislación comunitaria para hacer más verdadero y flexible un auténtico mercado único europeo.

Desde el 30 de junio de 1999, los pasajeros que viajan de un Estado a otro de la UE ya no pueden comprar tabaco, alcohol u otros productos libres de impuestos. «No habrá marcha atrás», aseguró el Comisario de Mercado Interior en septiembre de 1997 ante las empresas europeas del sector. El Sr. Mario Monti advirtió a las compañías aéreas y marítimas, y a los entes aeroportuarios, que su privilegio de vender sin impuestos no se prolongará más allá del siglo XXI.

Los afectados alegaron que se perderían 30.000 empleos y que las tarifas de avión y barco habrían de subir, pues se ingresan 5.400 millones de ecus al año (1997) por este concepto, no pagándose impuestos por valor de 2.000 millones. Sin embargo, Monti arguyó que las cifras mencionadas «representan una subvención para las empresas dutyfree que claramente distorsionan la competencia». Además de que la ventaja fiscal corre a cargo de todos los contribuyentes, en favor de sólo una minoría de viajeros asiduos⁵. La decisión sobre las dutyfree —recordó también el Sr. Monti— la tomaron los ministros de Economía y Hacienda de la UE, a propuesta de la Comisión Europea en 1991, ofreciéndose un período de adaptación de más de siete años que en vez de haber sido aprovechado no sirvió para nada por el propósito de parar el reloj.

7. Los efectos de la integración europea en la nueva España

El Mercado Interior Único (MIU), cuya mecánica hemos examinado a lo largo

⁴ *Comunicación de la Comisión, de 11 de marzo de 1998: los contratos públicos en la Unión Europea.*

⁵ *Carlos Segovia, "Bruselas recuerda a las duty-free que en 1999 se acaba el negocio", El Mundo, 29.IX.1997.*

de esta ponencia, se combina con el desarrollo de la Unión Monetaria. De modo que no cabe hacer referencia a los efectos sin tener en cuenta ambas se cuencias en su indudable conexión.

El MIU contribuyó al aumento de la competencia dentro del mercado español, y por ello mismo a la modernización de las empresas españolas. Y al propio tiempo, la coincidencia de nuestro periodo transitorio de adhesión a la Comunidad, entre 1986 y 1993, hizo que el MIU actuara como catalizador de muchos cambios. Entre ellos, la fuerte revalorización de los activos financieros e inmobiliarios, lo cual supuso un recrecimiento del capital de garantía para endeudarse, con los consiguientes créditos incentivadores de la expansión económica.

Adicionalmente, el MIU permitió un fuerte impulso de las inversiones extranjeras en España, con incorporación de un amplio acervo de nuevas tecnologías. Y en su paralelo de la Unión Monetaria (UM), se hizo factible que España adquiriera una nueva cultura financiera, de supresión del déficit público, baja inflación, recorte de los tipos de interés, y estabilidad monetaria. Elementos, todos ellos decisivos para el desarrollo del país.

En síntesis, el dispositivo MIU/UM ha favorecido la dinamización de nuestra economía y el impulso del crecimiento, hasta el punto de que sin haber pasado por la reforma maxweberiana del capitalismo de influencia calviniana, y sin haber sido tampoco un caso de aceptación generalizada de la selección darvinista, hoy el país es muy distinto de lo que era hace treinta años, y con perspectivas muy alentadoras, si sabemos comportarnos civilizadamente de cara al futuro.

Como resumen de todo lo que examiné sobre la configuración del MIU, podríamos decir que el progreso de España en los últimos cien años ha sido largo y complicado. Lleno de avatares, incluso con pasos atrás que dilataron el itinerario, y entre nostalgias de sueños postimperiales, frustraciones históricas, dictaduras mayores y menores, complejos de inferioridad y explosiones de españolismo o secesionismo, para al final haber entrado en lo que parece racionalidad sine die en la senda europeísta.

España desde su incorporación a la CE en 1986 se ha modernizado a fondo. Sus empresas son hoy comparables en muchos aspectos a las mejores del resto de la actual UE, con atractivo considerable para las inversiones intra y extra comunitarias, que han desempeñado un papel formidable en el avance

económico y tecnológico. Al propio tiempo, los intercambios han aumentado en términos de creación de comercio, incluyendo una expansión espectacular de las transacciones con el resto de los 27. Por otra parte, los Fondos Estructurales y de Cohesión, han ayudado decisivamente a mejorar las condiciones de la agricultura, a cubrir parte del déficit de infraestructuras, proporcionando asimismo un nuevo enfoque a la política medioambiental en la península y los dos archipiélagos.

Hemos de destacar, igualmente, que desde el punto de vista de la presencia internacional, el papel de los españoles está en alza en áreas donde precisamente nuestro entronque histórico y culturales mayor: los pueblos hispanohablantes de toda la América, que ahora nos ven de forma distinta a lo que éramos antes, en los tiempos de un Estado en aislamiento dentro de Europa. En la amplia área idiomática del español, nuestra imagen ha cambiado de color, fuerza y cariz. Ahora somos para ellos un referente, un socio del área de gran progreso de la UE, y que está en condiciones de colaborar con el desarrollo a que aspiran más de 300 millones de ciudadanos entre el Río Grande del Sur y la Tierra del Fuego.

Las inversiones españolas en esa extensa área, nos han dado, además, la oportunidad bien novedosa de formar verdaderas empresas multinacionales que están actuando en los campos más diversos: energía eléctrica, hidrocarburos, transporte, telecomunicaciones, banca, seguros, servicios públicos muy diversos, y tantas otras actividades en las que, día a día se manifiesta una vinculación cada vez más estrecha. Hasta el punto de que se habla, a veces criticándola y exagerando, de una reconquista en marcha, o de una nueva invasión española.

Asimismo, desde su posición en la Unión Europea, nuestro país está contribuyendo a facilitar la relación entre la veintena de naciones iberoamericanas con los objetivos comunitarios europeos. Desde nuestra orilla, se ha progresado para hacer posible una mejor relación con Centroamérica, a través de las Reuniones de San José. Al igual que se está trabajando para que la Comunidad Andina pueda mantenerse en vida a efectos de integrarse en nuevos proyectos continentales. En esa misma dirección, también desde Madrid se ha contribuido en pro de la formación de zonas de libre comercio entre la UE y México en el Norte, y con Chile y Mercosur en el cono meridional del continente. Sin olvidar que, precisamente, el Mercosur es la plataforma desde la cual se impulsa el nacimiento (bastante difícil en las nuevas circunstancias de gobiernos intervencionistas) de un área de integración continental, con la

debida coordinación de políticas macroeconómicas, e incluso previendo una moneda común en la que también el euro va a tener significación relevante.

En definitiva, si lucimos una faz renovada frente a los demás, es porque hemos pasado a estar en un concierto de naciones que han contribuido a extender la civilización moderna, y que ahora están exportando su modelo de integración económica al resto del mundo. Para así coadyuvar a un sistema que a pesar de episodios lamentables, como la guerra en los Balcanes, será basamento indispensable en la estructuración de las nuevas relaciones internacionales, en línea con la idea de la paz perpetua que a finales del siglo XVIII preconizara Immanuel Kant, a base del estrechamiento de los vínculos comerciales. Todo lo cual es especialmente cierto a raíz de la introducción del euro como moneda competitiva del dólar, un hecho que también puede explicar algunas reticencias estadounidenses respecto de las nuevas potencialidades europeas en el hemisferio occidental.

Después de tanta prédica favorable, hemos de aclarar que, sin embargo, no vamos a ser panglossianos al estilo del Candide de Voltaire, para decir que vivimos en el mejor de los mundos posibles. Porque no obstante, todo lo que nos proporciona la íntima conexión con el resto de Europa, que significa mucho y que va a suponer aún más, sigue habiendo entre nosotros bolsas de marginación y pobreza, situaciones lamentables en el modelo educacional y en el área del I+D, penurias de gerencia en segmentos determinados del mundo empresarial, y otras muchas deficiencias que podrían enumerarse. Pero con todo, como habría dicho Don Pío Baroja, si volvemos la vista atrás en la última vuelta del camino de finales del siglo XX y principios del XXI, el recorrido realizado no puede dejarnos insatisfechos. Lo andado en el corto tiempo que llevamos desde la recuperación de la Democracia en 1977, es mucho; y el progreso hacia mayores cotas de bienestar y prosperidad resulta evidente. Se ha materializado el viejo sueño de Ortega, de que siendo España el problema, Europa era la solución: en el presente histórico, la nación española y el resto de Europa forman ahora una entidad imbricada e indisoluble. Europa ya no es una meta, es parte de nuestro propio ser, e igual que nosotros necesitamos a los demás europeos, ellos nos necesitan a nosotros. Y todo ello en el nuevo contexto del Tratado Europeo de Lisboa-2007, sustitutivo de la Constitución, que estará vigente muy pronto.

Por lo demás, y a escala mayormente interna, la Constitución de 1978 ha dado muchos frutos. Y en ese contexto, el hecho de tener problemas internos que a veces nos abruman por la acción de nacionalistas a la violeta, no debe ser

razón para el agobio. Porque a los ojos del resto del mundo, esto ya es un país civilizado y lleno de posibilidades. De modo que para culminar los esfuerzos recientes, tendríamos que procurar –con la fuerza de la razón– que pese más lo positivo que lo negativo, lo ejemplar que lo aberrante, lo aglutinador que lo disolvente. Estamos en un trance en el que, si no aprovechamos todas nuestras capacidades, en poco tiempo lo lamentaríamos para adentrarnos otra vez en el fracaso histórico. En esa tesitura, el reto europeo va a seguir constituyendo un acicate de indudable importancia, para continuar en el progreso material, del capital humano y de la cultura del viejo país que es España.





"EL DESARROLLO DEL MERCADO INTERIOR DESDE LA ÓPTICA DE FINLANDIA"



Raimo Luoma

Director del Departamento de Comercio
del Ministerio de Industria y Comercio de Finlandia

El Sr. Luoma basó su ponencia en el Documento estratégico sobre el Mercado Interior que está actualmente debatiéndose en el Parlamento finés, del cual a continuación se ofrece un resumen¹:

Cuestiones generales

El objetivo fundamental de Finlandia, como se afirma en el nuevo programa de Gobierno finlandés, es "el fortalecimiento de la competitividad de la Unión basada en la estrategia de crecimiento y empleo y el desarrollo ulterior del mercado único, teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos".

Se cree que un buen funcionamiento del mercado único constituye la base para la competitividad del conjunto de la Unión. Más aún, las normas del mercado único y su aplicación efectiva constituyen el marco esencial para el buen funcionamiento de las cuatro libertades comunitarias: la libre circulación de capitales, mercancías, servicios y personas. De este modo, el mercado único también constituye el núcleo del programa de crecimiento y empleo de la Comunidad. Su correcto funcionamiento es un requisito previo para actividades más específicamente destinadas a la mejora de la competitividad (incluida la promoción de la innovación y el espíritu empresarial).

El mercado común europeo es vital para la exportación de bienes y servicios, y asimismo necesario para una eficiente competencia en las importaciones. Esto será cada vez más necesario, a fin de mejorar el poder adquisitivo de los consumidores y fomentar la productividad del sector servicios en Europa. De este modo, un mercado único, no sólo apoya las exportaciones de bienes y servicios, sino que también da lugar a una mejora de la productividad en los mercados nacionales. Por estas razones, sería justificado considerar el mercado único como un gran mercado de la UE que actúa como un dinámico y esencial caldo de cultivo para el espíritu empresarial y las actividades de innovación. Además, un mercado suficientemente grande es una plataforma para el éxito en la competencia mundial.

Por lo tanto, el mercado único de la UE debe considerarse como parte del natural entorno operativo económico de los Estados miembros, y no como una dimensión separada de la política de la UE. El mercado único es, pues, una parte elemental del entorno reglamentario general de todos los Estados

¹ Traducción no oficial del resumen en inglés aportado por el ponente.

miembros. La Comisión y los Estados miembros asumen conjuntamente la responsabilidad no sólo jurídica sino también de política económica relacionada con la responsabilidad de su funcionamiento.

El Gobierno finlandés en gran parte coincide con la evaluación efectuada por la Comisión de los retos del mercado único. Los actuales retos clave incluyen la ampliación de la UE, así como los cambios tecnológicos y económicos (incluida la transición estructural de las economías de la industria a los servicios). Además, un funcionamiento eficiente del mercado único es necesario para hacer frente a los retos de la competencia mundial (en particular de los países con grandes mercados, como los EE.UU., Japón, China y la India). Por otra parte, es fácil compartir la propuesta contenida en el informe intermedio de la Comisión de que hay una necesidad de identificar los aspectos sociales y medioambientales del mercado único. Asimismo, en la elaboración de las normas del mercado interior, el principal pilar debe ser el evitar una adversa competencia normativa dentro de la UE, y la armonización de la legislación nacional en los casos en que las normas comunes aportan un claro valor añadido.

En gran medida, las normas del mercado único ya están bien establecidas en teoría. Sin embargo, esto no será suficiente. Por el contrario, es importante que el sistema regulador sea aplicado de modo eficaz y coherente, y su cumplimiento garantizado en toda la UE. Este es un requisito esencial para que el mercado único redunde en beneficios concretos para los ciudadanos, los consumidores y las empresas de toda la Unión. En vista de lo anterior, los siguientes son ejemplos de proyectos que son de particular importancia para el funcionamiento del mercado único:

- La Directiva de servicios será llevada a efecto en 2007-2009. Es de suma importancia que este conjunto de leyes se aplique efectivamente en todos los Estados miembros. Para ello se requiere, entre otras cosas, que la legislación nacional que regula el sector de los servicios (incluida la concesión de licencias y de los diversos procedimientos de notificación) se revise; que se establezcan puntos de información al servicio de los empresarios y los consumidores, y que se creen estructuras que permitan la cooperación administrativa entre los Estados miembros.

- Un auténtico mercado único en el ámbito de la energía aún no se ha materializado. Un buen funcionamiento del mercado único del gas y la electricidad requeriría medidas legislativas adicionales, así como un claro compromiso de los Estados miembros en la aplicación de dichas medidas.

Cuestiones clave en el desarrollo del Mercado Único

Las siguientes cuestiones, en particular, deben tenerse en cuenta al diseñar la futura política del mercado único:

1. Mejor regulación y desarrollo del mercado único

Una regulación de alta calidad es esencial para la competitividad. Los principios de la mejor regulación, por lo tanto, deben ser puestos en práctica en la aplicación de la política de mercado único. La redacción de textos legislativos debe basarse en el conocimiento de los efectos de las medidas proyectadas. En este caso, el punto clave es el uso de evaluaciones de impacto integradas que ofrezcan una imagen suficientemente completa de, por ejemplo, los efectos económicos y medioambientales, así como sociales (incluida la salud) de la regulación propuesta. Una consulta equilibrada de las partes interesadas también debería desempeñar un papel clave en la preparación de la legislación.

La creación del mercado único ha dado lugar a veces a una regulación muy engorrosa y detallada. Por esta razón, sería importante promover el programa de simplificación (que es uno de los componentes de la mejora de la regulación), y la reducción de los gastos administrativos de las empresas de acuerdo con los compromisos del Consejo Europeo de primavera de 2007. En lo que respecta a los proyectos en el marco del programa de simplificación, debe prestarse especial atención a la aclaración de facto y la simplificación del entorno normativo.

En el desarrollo de la política de mercado único, también sería ventajoso si las medidas pudieran ser destinadas a esas áreas y sectores en los que se espera que los consumidores y las empresas obtengan los mayores beneficios, esto es, a través de una ampliación de la cartera de productos y servicios, mejor calidad de productos y servicios, y precios más bajos. Un requisito previo para priorizar de este modo es la utilización del análisis económico como base para la selección de políticas. Para ello se requiere un amplio análisis económico sobre la base del cual sea posible identificar, por ejemplo, determinados sectores donde los mercados no funcionan adecuadamente. Se debe prestar especial atención a las necesidades de crecimiento de las pequeñas empresas mediante la mejora de su capacidad de la entrada en el mercado.

Por otra parte, la importancia económica de un determinado sector no puede

ser el único criterio para una intervención a nivel de la UE. En la elaboración de normas, también sería útil considerar la posibilidad de elegir el tipo de norma caso por caso: mientras que el empleo de legislación propiamente dicha está bien justificado en la mayoría de los casos, otros tipos de regulación, como las recomendaciones, podrían ser más eficientes en determinadas situaciones.

Con respecto a la armonización de las normas de producto, el nuevo enfoque se considera como una herramienta muy útil para evitar la regulación excesivamente escrupulosa. En este contexto, con el fin de aumentar la seguridad y la fiabilidad de los productos, los requisitos relativos a la vigilancia del mercado y la acreditación de organismos de evaluación de conformidad exigen la intensificación de la ejecución. El reciente Proyecto de Reglamento sobre estas cuestiones presentado por la Comisión, así como la propuesta de un marco común para la comercialización de los productos, proporcionan una base sólida para efectuar mejoras. En el futuro, tenemos que considerar si un procedimiento similar al del Nuevo Enfoque podría ampliarse para incluir otros sectores, aparte de la armonización de productos, tales como la libre circulación de servicios.

Sin embargo, no toda la regulación relativa a productos puede o necesita ser armonizada. En este caso, la regulación se basa en las normativas nacionales (el llamado ámbito no armonizado). En este sentido, el proyecto de reglamento que busca una aplicación más efectiva del principio de reconocimiento mutuo es de capital importancia. Dado que los problemas persisten en el ámbito de la libre circulación de mercancías, la propuesta de la Comisión sobre esta cuestión es particularmente bienvenida.

2. La aplicación y el cumplimiento

Las normas del mercado único no son suficientes como tales. Hay que adoptar diversas medidas para garantizar que las normas acordadas se cumplan y hagan cumplir en forma activa y oportuna. La calidad, la eficacia y la regularidad de la aplicación nacional de las normas del mercado único son importantes, en particular en la Unión ampliada. Al mismo tiempo, esto requiere un amplio e incondicional respeto del principio de legalidad en toda la Unión, garantizando al mismo tiempo que las administraciones de los Estados miembros han alcanzado una comprensión profunda de los efectos de las normas del mercado único. Además, debían asignarse recursos suficientes a la aplicación de estas normas (incluyendo las normas sobre competencia) en todos los Estados miembros.

La Comisión tiene la responsabilidad principal de asegurar que la actuación de los Estados miembros está en conformidad con la legislación de la UE. Esto debería ocurrir también en el futuro. Los procedimientos de infracción y, en última instancia, las sentencias del Tribunal de Justicia son los instrumentos a través de los cuales se asegura la aplicación coherente de la legislación de la UE y su cumplimiento.

Al mismo tiempo, es evidente que la Unión de 27 Estados miembros exige flexibilidad y un nuevo tipo de eficiencia de la aplicación. Debe haber un intento activo de resolver los problemas, también en otras formas aparte de la oficial a través de los procedimientos de infracción. Esto también es importante para la credibilidad de todo el sistema de mercado único: debe haber métodos eficaces para resolver, por ejemplo, los problemas encontrados por los consumidores o las empresas en el comercio transfronterizo o la prestación de servicios que también puede basarse en una cooperación "no judicial" entre la Comisión y los Estados miembros, o bien directamente entre los Estados miembros. En este trabajo, la red SOLVIT mantenida conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros debe ser utilizada con eficiencia y desarrollarse más. Otros instrumentos de aplicación, tales como el procedimiento para el suministro de información sobre reglamentos técnicos, el futuro Punto de Contacto de Productos, el punto único de contacto para los servicios, así como el denominado paquete de reuniones, también deben ser desarrollados y ampliamente utilizados.

La cooperación entre las autoridades de los Estados miembros debe intensificarse y desarrollarse. Esta cooperación requiere instrumentos prácticos actualizados. En este sentido, la creación de un sistema electrónico para facilitar la cooperación entre las diversas autoridades (el llamado sistema IMI) es de la mayor importancia.

También debe tenerse en cuenta la forma en que la aplicación de la ley puede manipularse cada vez más dentro de los Estados miembros. A este respecto, debe examinarse si la responsabilidad principal de supervisión de la Comisión podría complementarse de manera flexible, por ejemplo a través de una red de autoridades nacionales competentes en materia de mercado único. La tarea de los organismos nacionales que participan en esta cooperación sería la realización de una activa promoción de la aplicación de la regulación del mercado único, por ejemplo, la vigilancia de la legislación nacional y su relación con las normas del mercado único y por la emisión de declaraciones sobre la compatibilidad de propuestas normativas nacionales con el mercado

único. De este modo, una red de autoridades nacionales que cooperan con la Comisión podría intensificar la aplicación de la política de mercado único en toda la Unión.

3. Aspectos medioambientales y sociales de la política de mercado único

En el desarrollo del mercado único, también será importante evaluar la forma en que las necesidades de los ciudadanos, en gran parte, se toman en cuenta. Por lo tanto, los aspectos medioambientales y sociales deben ser cuidadosamente considerados al elaborar las normas del mercado único. Las evaluaciones integradas de impacto son un instrumento importante a este respecto.

La apertura del mercado es por lo general un fenómeno positivo, pero debe complementarse y medidas de política social y de medio ambiente (incluida la mano de obra, la educación y las cuestiones de desarrollo regional) que ayuden a los ciudadanos de zonas afectadas por los cambios estructurales a adaptarse a la apertura del mercado. En este sentido, aspectos del mercado único relacionados con, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático mundial, son de particular interés. Por ejemplo, los objetivos fijados para las energías renovables por el Consejo Europeo podrían lograrse de la manera más eficiente en mercado único con un buen funcionamiento.

4. Vínculo con la política de consumidores

La política de consumidores y el mercado único están estrechamente vinculados. La política de los consumidores, incluidas las normas de protección del consumidor, repercute en el funcionamiento del mercado único: la compra de los consumidores a través de las fronteras nacionales da lugar a la competencia y al dinamismo dentro del mercado único. Los intereses de los consumidores están, y deben estar, en el núcleo de la política de mercado único. El mercado único crea un marco general para la política de consumidores que debería centrarse en los beneficios que los consumidores como ciudadanos obtienen del mercado único a través de una mayor calidad del producto y una más amplia gama de servicios, así como precios más bajos. También debe centrarse en la capacidad de las empresas de proporcionar a los consumidores los mejores productos y servicios posibles en toda la UE.

La voz de los consumidores debe ser oída a través de una efectiva consulta de las partes interesadas. Además, debe hacerse especial hincapié en la posición

de los consumidores que sufran de problemas derivados del funcionamiento del mercado único.

5. La política de competencia como parte de la política de mercado único

El buen funcionamiento de la competencia en el mercado único (incluida la entrada en el mercado) es un factor decisivo para el aumento de productividad en la UE.

La finalidad de las normas de competencia de la UE es hacer frente a las barreras privadas de la competencia, así como a las condiciones bajo las cuales las ayudas estatales son concedidas por los Estados miembros, de esta manera garantizando la libre competencia en el mercado único. La finalidad de las normas del mercado único, por otra parte, es eliminar las barreras públicas al comercio transfronterizo.

Sin embargo, las últimas pueden en general ser reemplazadas por barreras privadas a la competencia impuestas por las empresas con el fin de consolidar la situación competitiva y la estructura del mercado. Por esta razón, la aplicación eficaz de la política de la competencia es un medio importante de complementar las normas del mercado único a fin de garantizar que son los consumidores y los operadores industriales más eficientes los que obtienen los beneficios derivados de la apertura del mercado.

6. El mercado único como motor para la innovación

Un gran mercado común y una abierta competencia proporcionan una eficaz plataforma para la innovación. Los principales impulsores de la innovación son la competencia y la presión del mercado. Por lo tanto, un funcionamiento eficiente del mercado único como el motor de la innovación y el conocimiento es un elemento vital en el entorno operativo de las empresas.

Además de un buen funcionamiento del mercado único, se requieren medidas activas a nivel de la UE a fin de promover la demanda de innovación. Esas medidas fueron acordadas por el Consejo de Competitividad de la UE en diciembre de 2006. Es necesario que el Consejo y la Comisión conjuntamente lleven a la práctica el programa de trabajo europeo relativo a la política de innovación como parte elemental de la Estrategia de Lisboa.

La protección eficaz de los derechos de propiedad intelectual es un factor clave

catalizador de la innovación. La utilización y comercialización de las invenciones, así como de los inputs tecnológicos exige un compromiso firme y el buen funcionamiento de la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Los estándares y su aplicación también influyen en la innovación. A este respecto, los procedimientos de elaboración de estándares deben acelerarse para que las empresas europeas que operan en sectores en rápido desarrollo logren verdaderos beneficios comerciales de los estándares europeos. Esto también permitiría la utilización más eficiente de estándares europeos en un entorno operativo global.

7. Teniendo en cuenta la dimensión mundial

En general, los retos planteados por la globalización pueden ser afrontados mediante la adhesión a las normas acordadas en el mercado único y mediante el mantenimiento de la libre competencia en el mercado en toda la UE. Por otra parte, la apertura hacia el exterior de la Unión es un factor clave en la promoción de la competitividad. Juntos, estos factores crean la eficiencia y mantienen el alto crecimiento de la productividad necesario para asegurar el éxito económico de Europa.

Las empresas europeas operan en una escala cada vez más global. En la elaboración de la legislación de la UE es importante que la competitividad de Europa se garantice en relación con áreas económicas extracomunitarias. En este contexto, sería útil promover la convergencia normativa en la medida de lo posible, en particular entre las grandes zonas económicas, así como promover la aplicación de las mejores prácticas europeas en todo el mundo. En este contexto, puede ser útil comparar sistemáticamente los regímenes normativos de la UE con los de las demás regiones económicas (a través de los llamados puntos de referencia). Al mismo tiempo, debe garantizarse que la UE no ponga en peligro sus normas esenciales de medio ambiente y sociales (incluyendo regulaciones sobre la vida laboral) o las normas de competencia con el argumento de que éstas pueden considerarse peligrosas para la competitividad de las empresas que operan en la UE.

SINGLE MARKET REVIEW

NON-PAPER – FINLAND

General

Finland's key objective, as stated in the new Finnish Government programme, is "the strengthening of the Union's competitiveness based on the growth and jobs strategy and the further development of the Single market, taking the needs of citizens into account".

It is believed that a well-functioning Single market forms the basis for the competitiveness of the whole Union. Moreover, the Single market rules and their effective implementation constitutes the essential framework for the proper functioning of the EU's four freedoms – the free movement of capital, goods, services and people. Thus, the Single market also makes up the nucleus of the Community's growth and jobs programme. Its proper functioning is a prerequisite for more targeted activities (including the promotion of innovation and entrepreneurship) aimed at enhancing competitiveness.

The EU-wide common market is vital for the exports of goods and services. It is also required for efficient import competition. This will increasingly be needed in order to improve consumers' purchasing power and to enhance service sector productivity in Europe. Thus, a Single market not only supports goods and service exports but also creates sought-after productivity improvements in domestic markets. On these grounds, it would be justified to consider the Single market as a large EU home market which serves as a dynamic and essential breeding ground for entrepreneurial and innovation activities. Moreover, a sufficiently large home market is a platform for success in global competition.

Therefore, the EU Single market should be perceived as part of the Member States' natural economic operating environment, not as a separate dimension related to EU politics. The Single market is thus an elementary part of the general regulatory environment of all Member States. The Commission and the Member States jointly bear not only judicial but also economic policy-related responsibility for its functioning.

The Finnish Government largely agrees with the Commission's evaluation regarding the Single market challenges. The current key challenges related to the Single market include the enlargement of the EU as well as technological

and economic changes (including the structural transition of economies from industries to services). Furthermore, an efficiently functioning Single market is required in order to meet the challenges of global competition (particularly from countries with large home markets, such as the USA, Japan, China and India). Moreover, it is easy to share the suggestion of the Commission's intermediary report that there is a need to identify the social and environmental aspects of the Single market. Also, in developing internal market rules, the main tenet should be the avoidance of adverse regulatory competition within the EU and the harmonisation of national legislation in cases where common rules bring clear added value.

To a large extent, Single market rules are already well established on paper. However, this will not suffice. Rather, it is important that the regulatory system be effectively and consistently implemented and enforced throughout the EU. This is an essential requirement for the Single market to bring concrete benefits to citizens – consumers and businesses – throughout the Union. In view of the above, the following are examples of projects that are of particular importance for the functioning of the Single market:

- The services directive will be implemented in 2007–2009. It is of utmost importance that this legislation package be effectively implemented in all Member States. This requires, among other things, that national legislation regulating the national service sector (including the various licensing and notification procedures) be revised, information points serving entrepreneurs and consumers be established and structures be created to enable administrative co-operation between the Member States.*

- A genuine Single market in the field of energy has yet to materialise. A well-functioning Single market for gas and electricity would require additional legislative measures as well as the Member States' clear commitment to the implementation of such measures.*

Key issues in developing Single Market.

The following issues in particular should be taken into account in drawing up future Single market policy:

1. Better regulation and development of the Single market

High quality regulation is essential to competitiveness. The principles of better

regulation should therefore be put into practice when implementing the Single market policy. Legislative drafting should be based on knowledge of the effects of the planned measures. Here, the key point is the use of integrated impact assessments which provide a sufficiently comprehensive picture of, for example, economic, and environmental as well as social (including health) impacts of proposed regulation. Balanced consultation of stakeholders should also play a key role in preparing legislation.

The creation of the Single market has sometimes led to very cumbersome and detailed regulation. For this reason, it would be important to promote the simplification programme – one of the components of better regulation – and the reduction of businesses' administrative costs in line with the commitments of the Spring 2007 European Council. With respect to projects under the simplification programme, special attention should be paid to the de facto clarification and simplification of the regulatory environment.

In developing the Single market policy, it would also be advantageous if measures could be targeted at those areas and sectors in which consumers and businesses are expected to gain the greatest benefits – i.e. through an expanding product and service portfolio, better product and service quality and lower prices. A prerequisite for such prioritisation is the use of economic analysis as the basis for policy selection. This requires an extensive economic analysis on the basis of which it is possible to identify, for example, specific sectors where markets do not function properly. Special attention should be paid to the needs of small growth companies by improving their capacity for market entry.

On the other hand, the economic importance of a certain sector cannot be the only criterion for an EU-level intervention. In developing regulations, it would also be useful to consider choosing the type of regulation on a case-by-case basis: while the use of legislation is well-justified in most cases, alternative types of regulation, such as recommendations, could be more efficient in certain situations.

With respect to the harmonisation of product rules, the New Approach is regarded as a useful tool for avoiding overly scrupulous regulation. In this context, in order to increase product safety and reliability, the requirements regarding market surveillance and the accreditation of conformity assessment bodies require intensified enforcement. The recent draft regulation on these matters presented by the Commission as well as the Proposal for a common framework for the marketing of products provide a sound basis for improvements. In the future, we

need to consider whether a procedure similar to the New Approach could be expanded to include sectors other than product harmonisation, such as the free movement of services.

However, not all product-related regulation can, or need to be, harmonised. In this case, regulation is based on the Member States' national regulations (the so-called non-harmonised area). In this connection, the draft regulation aiming at a more effective application of the mutual recognition principle is of key importance. Since problems persist in the area of free movement of goods, the Commission's proposal on this matter is particularly welcome.

2. Implementation and enforcement

The Single market rules do not suffice as such. We must take various measures to ensure that the agreed rules are adhered to and enforced in an active and timely manner. The quality, effectiveness and correctness of the national implementation of the Single market rules are important, particularly in the enlarged Union. Simultaneously, this requires broad and uncompromising respect for the rule of law throughout the Union while ensuring that the Member States' administrations have achieved a profound understanding of the purpose of the Single market rules. Furthermore, sufficient resources should be allocated to the enforcement of these rules (including competition rules) in all Member States.

The Commission bears the main responsibility for ensuring that Member States' actions are in conformity with EU law. This should also be the case in the future. Formal infringement procedures and, ultimately, the rulings of the Court of Justice are the tools through which the consistent implementation of EU legislation and compliance with EU law are ultimately ensured.

Simultaneously, it is clear that the Union of 27 Member States requires flexibility and a new kind of efficiency for implementation. There should be an active attempt to solve problems, also in ways other than through official infringement procedures. This is also important to the credibility of the entire Single market system: there must be efficient methods for solving, for instance, problems encountered by consumers or businesses in cross-border trade or service provision which can also be based on "non-judicial" co-operation either between the Commission and the Member States or directly between the Member States. In this work, the SOLVIT network jointly maintained by the Commission and the Member States should be utilised efficiently and further developed. Other implementation tools, such as the procedure for the provision

of information on technical regulations, the future Product Contact Point, the single point of contact for services as well as the so-called package meetings, must also be actively developed and exploited.

The co-operation between the Member States' authorities must be intensified and developed. This co-operation requires up-to-date practical tools. In this connection, the build-up of an electronic system facilitating co-operation between the various authorities (the so-called IMI system) is of utmost importance.

It should also be considered how the enforcement could be increasingly handled within the Member States. In this connection, it should be considered whether the Commission's primary supervisory responsibility could be complemented in a flexible manner, for instance through a network of national authorities responsible for Single market issues. The task of the national bodies participating in this co-operation would be the active promotion of the implementation of the Single market regulations by, for instance, monitoring national legislation and its relationship with Single market rules and by issuing statements on the compatibility of national regulatory proposals with the Single market. In this way, a network of national authorities co-operating with the Commission could significantly intensify the implementation of the Single market policy throughout the Union.

3. Environmental and social aspects of the Single market policy

In developing the Single market, it will also be important to evaluate how the citizens' needs, largely speaking, are taken into account. Therefore, environmental and social aspects must be thoroughly considered when developing Single market rules. Integrated impact assessments are an important tool in this respect.

Market opening is generally a positive phenomenon, but it must be complemented with environmental and social policy measures (including labour, education and regional development issues) which help citizens and areas suffering from structural changes to adapt to the market opening. Here, Single market issues related to, for instance, curbing global climate change, are of particular interest. For example, the targets set for renewable energy by the European Council could be achieved in the most cost-efficient way in a well-functioning Single market.

4. Link to consumer policy

Consumer policy and Single market issues are closely linked. Consumer policy, including consumer protection rules, affects the functioning of the Single market: consumers purchasing across national borders create competition and dynamics within the Single market. Consumer interests are, and must be, within the core of the Single market policy. The Single market creates a general framework for EU consumer policy which should focus on the benefit that consumers as citizens derive from the Single market through a more extensive and higher quality product and service range and lower prices. Focus should also be on businesses' ability to provide consumers with the best possible products and services throughout the EU.

Consumers' voice must be heard through effective stakeholder consultation. Furthermore, particular emphasis must be placed on the position of consumers suffering from problems in the functioning of the Single market.

5. Competition policy as part of the Single market policy

Well-functioning competition in the Single market (including market entry) is a critical factor in increasing the EU's productivity growth.

The purpose of EU competition rules is to address private barriers of competition and the conditions under which state aid is granted by the Member States and, in this way, to ensure unrestricted competition within the Single market. The purpose of the Single market rules, on the other hand, is to eliminate public barriers to cross-border trade.

However, the latter may typically be replaced by private barriers to competition imposed by businesses with the aim of cementing the established competitive situation and market structure. For this reason, efficient implementation of competition policy is an important way of complementing Single market rules in order to ensure that it is the consumers and the most efficient industry players that obtain the benefits arising from market opening.

6. Single market as a driver for innovation

A large extensive common market and open competition provide an effective growth platform for innovation. The key drivers of innovation namely comprise competition and market pressure. Thus, an efficiently functioning Single market

as the driver of innovation and know-how is a vital element in the general operating environment of businesses.

In addition to a well-functioning Single market, active EU-level measures are required in order to promote demand for innovation. Such measures were agreed by the EU Competitiveness Council in December 2006. It is necessary that the Council and Commission jointly put into practice the EU-level innovation policy work programme as an elementary part of the Lisbon strategy.

The effective protection of intellectual property rights is a key catalyst of innovation. The utilisation and commercialisation of inventions as well as technological inputs requires a strong and well-functioning protection of intellectual property rights.

Standards and their implementation also influence innovation. In this respect, the standard setting procedures should be accelerated to enable European businesses operating in rapidly developing sectors to achieve genuine commercial benefits from EU-wide standards. This would also enable the more efficient utilisation of EU-based standards in a global operating environment.

7. Taking account of the global dimension

In general, the challenges posed by the globalisation can be effectively addressed by adhering to the rules agreed within the Single market and by maintaining open competition on the EU-wide market. Furthermore, the Union's external openness is a key factor in promoting competitiveness. Together, these factors create efficiency and maintain the high productivity growth required for securing Europe's economic success.

European businesses operate on an increasingly global scale. When drafting EU legislation, it is important that Europe's competitiveness be ensured in relation to economic areas outside the EU. In this context, it would be useful to promote regulatory convergence insofar as possible, particularly between large economic areas, as well as to promote the implementation of best European practices worldwide. In this context, it may be useful to compare EU regulatory regimes systematically with those of the other economic areas (through so-called benchmarking). Simultaneously, it should be ensured that the EU does not compromise its essential environmental and social norms (including working life regulations) or competition rules on the grounds that these would be regarded as endangering the competitiveness of businesses operating within the EU.

"LAS CONSECUENCIAS DEL MERCADO INTERIOR DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS EMPRESAS"



Enrique Nuño García

Asesor jurídico del Euro Info Centro de la
Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid

SUMARIO

- 1.- La realidad actual del mercado interior comunitario y las empresas
- 2.- Las PYME como prioridad en las políticas comunitarias
- 3.- Mejorar el acceso de la PYME a la financiación
- 4.- Otras políticas de apoyo a las PYME

1.- La realidad actual del mercado interior comunitario y las empresas

El Mercado Interior de la Unión Europea o "Mercado Único" está basado principalmente en las cuatro libertades fundamentales recogidas en el Tratado, es decir, en la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales dentro de todo el territorio de la Unión.

Dicho Mercado Interior comunitario está regulado básicamente por las normas establecidas en el Tratado, en las sentencias del Tribunal de Justicia Europeo y en la legislación derivada, principalmente Directivas, las cuales han de ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales de los respectivos Estados miembros mediante la aprobación, por parte de los mismos, de la correspondiente normativa a tal efecto.

La PYME, según la definición oficial de la Unión Europea es toda empresa con menos de 250 trabajadores e independiente de una gran empresa, con una facturación anual no superior a 50 millones de euros o un balance general no superior a 43 millones de euros. Las PYME constituyen la espina dorsal de la economía europea. Son la principal fuente de creación de empleo y de crecimiento económico. El tejido empresarial europeo está constituido por más de 23 millones de empresas que aglutinan más de 100 millones de puestos de trabajo. De éstas, el 99% son PYME y general 2/3 del empleo total generado en el sector privado.

El empresario español, agente del mercado comunitario, se halla inmerso en la realidad de un espacio económico más amplio que el de sus propias fronteras nacionales. La trascendencia, para la actividad empresarial, del conocimiento del marco regulador básico de la unión Europea es tanto o más grande que el de las propias normas nacionales, que en gran medida desarrollan, a veces tardíamente, las pautas comunitarias.

El empresario español tiene a su alcance diversas fórmulas de implicación en

el mercado comunitario, cofinanciadas o subvencionadas por instituciones comunitarias. Las acciones cubiertas por los distintos programas de la Unión Europea abarcan todos los ámbitos de la actividad empresarial: internacionalización de la empresa, cualificación de los trabajadores, adaptación e innovación tecnológica, infraestructuras, asesoramiento a empresas por asesores externos, etc.

Las empresas se han venido quejando tradicionalmente de que las lagunas en la coordinación de instrumentos y ayudas disponibles han contribuido a la obtención de una baja tasa de recuperación de la cuota aportada por España a los fondos comunitarios. Sin embargo, la progresiva familiarización de las empresas españolas con los programas comunitarios gracias a su mayor participación en los mismos está permitiendo que se obtengan resultados equiparables a los de empresas de otros Estados miembros.

En el relanzamiento de la Agenda de Lisboa, la Comisión situó la mejora de la regulación basada en favor del empleo y crecimiento principalmente. Para alcanzar los objetivos de Lisboa, la reducción de la carga de formalidades burocráticas derivadas de la legislación comunitaria y la desregularización (es decir, la supresión de normas) son considerados objetivos esenciales por parte de la Comisión Europea. El exceso de normativa deriva en excesivos costes burocráticos para las empresas. La Comisión Europea pretende lograr una reducción de, al menos, el 25% de los costes burocráticos que tienen que sufragar las empresas europeas como consecuencia de la aplicación de la normativa comunitaria. Esta reducción significaría que las empresas se ahorrarían unos 150.000 millones de euros. La Comisión Europea pretende que tanto las empresas como los ciudadanos se beneficien de unas normas comunitarias más claras y simples que harán más fácil su aplicación y cumplimiento.

Los problemas de transposición y de aplicación de la normativa comunitaria, a menudo son el resultado de una baja calidad de los textos legislativos comunitarios. Por otra parte, las ambigüedades en la redacción de normas comunitarias generan, cuando se incorporan a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante las correspondientes normas de transposición, incertidumbres y discrepancias jurídicas con un significativo potencial de distorsión de la competencia, y por ende, de fragmentación del mercado interior.

En este sentido, el Parlamento Europeo ya señalaba en una Resolución de 2004 (2224/2004) que el propio Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión

debían establecer Grupos de Trabajo encargados de la mejora de la regulación comunitaria.

Existen a la actualidad más de 1.500 directivas que afectan al Mercado Interior y su adecuada transposición resulta fundamental para que puedan ejercerse en la práctica las cuatro libertades fundamentales, es decir, la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

El Mercado Interior, a pesar de los éxitos alcanzados hasta ahora, no está completo. Y ello es debido a que la consecución de un verdadero Mercado Interior comunitario se basa en un proceso continuo que requiere constante esfuerzo, vigilancia y actualización. Parece carecer de importancia lo conseguido hasta ahora, pues aparecen sin cesar nuevos retos. Es cierto que se han eliminado ya numerosos obstáculos que impedían la realización de un verdadero Mercado Interior, pero surgen y seguirán surgiendo otros.

Las empresas reconocen que les resulta mucho más fácil comerciar dentro de las fronteras comunitarias. La ausencia de burocracia con la desaparición de fronteras ha reducido los plazos de entrega y los costes. Antes de que se eliminaran las fronteras, tan sólo el sistema impositivo requería anualmente más de 60 millones de documentos de despacho de aduana. Actualmente estos documentos ya no son necesarios.

Además, gracias al principio de reconocimiento mutuo que se aplica en los países de la Unión, en la mayoría de los casos las empresas pueden operar en toda la UE cumpliendo las normas de su Estado miembro de establecimiento.

En muchos casos, las Directivas y Reglamentos comunitarios, más que añadir burocracia a las empresas, lo que presentan y lo que hacen es sustituir un número importante de leyes nacionales complejas o diferentes entre sí por un marco jurídico europeo único. Con ello se consigue en muchos casos reducir los costes de cumplimiento para las empresas, lo que beneficia también a los consumidores, al trasladar las empresas esta reducción de costes a los productos de consumo que fabrican.

La gran mayoría de las empresas tiene una visión positiva del comercio en el Mercado Interior. Más del 60% de las empresas que "exportan" a más de cinco países de la Unión Europea declararon la existencia del Mercado Interior les había ayudado a incrementar sus ventas transfronterizas. Se han abierto nuevos mercados de exportación para muchas PYME que anteriormente no

habían podido "exportar" debido a los costes y dificultades que ello implicaba (aunque con la desaparición de las fronteras intracomunitarias, el término "exportación" ya no sea el adecuado sino más bien el de "venta intracomunitaria").

En el ámbito de la contratación pública, a nivel comunitario las empresas pueden ahora participar en convocatorias de contratos para suministrar bienes y servicios a los poderes públicos de otros Estados miembros distintos al suyo de establecimiento.

Tras la apertura, el 1 de julio de 2004, de los mercados intracomunitarios de suministro de gas y electricidad, las empresas comienzan a verse beneficiadas de unos menores costes tarifarios. La apertura de los mercados del gas y la electricidad para los consumidores se produjo el pasado 1 de julio de 2007, alcanzándose así la creación de un verdadero mercado interior del gas y la electricidad.

Con respecto a la libre circulación de servicios, es probablemente ésta de entre las cuatro libertades fundamentales recogidas en el Tratado, la que se encuentra menos desarrollada. En este sentido, la Comisión Europea pretende dar un impulso definitivo al desarrollo de dicha libertad a raíz de la aprobación de la actual Directiva de Servicios (2006/123/CE), de 12 de diciembre de 2006. La Comisión Europea pretende convertir a la Unión Europea, de aquí al año 2010, "en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo". Debido a los numerosos obstáculos que impiden el desarrollo de las actividades de servicios en el Mercado interior, los países de la Unión Europea no se han podido beneficiar hasta la fecha del enorme potencial de crecimiento y de empleo que genera el sector "servicios".

Con la nueva Directiva se crea un marco jurídico destinado a suprimir los obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros, y que garantice tanto a prestadores como a destinatarios de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades: el libre establecimiento de los prestadores y la libre circulación de servicios entre Estados miembros. La Directiva abarca una amplia variedad de actividades económicas de servicios, con algunas excepciones como, por ejemplo, los servicios financieros, los de transportes, los sanitarios, o los de interés general, cuya definición competirá a los Estados miembros.

La Comisión Europea destina cada vez más fondos a las PYME. Los fondos de desarrollo regional dedicarán unos 200.000 millones de euros a lo largo del período 2007-2013 a la promoción de empresas, crecimiento y creación de empleo, y las PYME se beneficiarán de la mayor parte de ese dinero. Los programas de I+D proporcionarán Casio 6.000 millones de euros en financiación para la investigación a las PYME. A finales de 2013, el gasto de la UE para fomentar la creación de empresas y la innovación será un 60% más alto que en 2006, gracias al nuevo "Programa para la Innovación y la Competitividad" (3.600 millones de euros).

La Comisión Europea ha implantado, además, otras medidas para ayudar a las PYME, como numerosas webs de información sobre políticas y programas destinados a las PYME. Se ha creado, por ejemplo, un "Portal PYME", que ofrece informaciones sobre oportunidades de financiación, servicios de ayuda y apoyo, políticas de apoyo a PYME, o herramientas para fomentar la creación de empleo.

2.- Las PYME como prioridad en las políticas comunitarias

La Comisión Europea tiene la intención de integrar en todas las políticas europeas y nacionales el principio de "pensar primero a pequeña escala", principio que introdujo en 2005 cuando esbozó su nueva política para las PYME. Dicho principio consiste en evaluar todas las iniciativas desde el punto de vista de la PYME con el fin de dar prioridad a sus necesidades: La legislación no debe añadir más cargas a las PYME, que son mucho más sensibles y vulnerables que las grandes empresas. Todas las propuestas legislativas se someten a un riguroso escrutinio para comprobar su posible impacto sobre las PYME.

Según un estudio realizado en Alemania en 2004, las grandes empresas con más de 500 trabajadores gastan una media de 354 euros por empleado al año para satisfacer las exigencias administrativas derivadas de la normativa a aplicar. Las microempresas, con menos de 10 trabajadores, gastan una media de 4.361 euros por empleado al año. Esta circunstancia afecta a la competitividad de las PYME.

La Comisión, como ya citamos anteriormente, está haciendo grandes esfuerzos para reducir los trámites burocráticos de las empresas. Entre 2006 y 2007 se han retirado cerca de 80 leyes pendientes de aprobación. Se reducirán las

responsabilidades de información por normativa contable de las PYME, el coste de los pagos transfronterizos y los procedimientos aduaneros.

En materia de contratación pública una de las prioridades de la Comisión es fomentar medidas que creen unas condiciones uniformes para las empresas que participen en las licitaciones públicas. La contratación pública representa aproximadamente el 16% del PIB de la Unión Europea, lo que supone alrededor de 1,5 billones de euros. Muchas PYME siguen teniendo problemas para acceder a las licitaciones públicas. Con frecuencia no están bien informadas sobre sus oportunidades; no tiene suficientes conocimientos para elaborar ofertas, y tampoco disponen de recursos suficientes para responder a las mismas en un plazo de tiempo corto. Además, suelen tener muchas dificultades para cumplir con todos los requisitos administrativos que se exigen en los anuncios de contratación pública.

La Comisión Europea ha creado recientemente la figura del "Enviado PYME" con el objeto de mantener un diálogo activo entre las partes implicadas, es decir, las PYMES y la propia Comisión. Además de interesarse y evaluar las preocupaciones de las PYME, el "Enviado" actúa como un embajador de la pequeña empresa ante la Comisión.

La Comisión está animando a las autoridades nacionales y regionales de toda la UE a que identifiquen y apliquen iniciativas efectivas para mejorar el marco en el que operan las PYME (reducción de trámites burocráticos para empresas de reciente creación, mejora del proceso de consulta a la PYME a la hora de elaborar políticas que la afecten). Además, el 60% de los ciudadanos europeos afirma que nunca se ha planteado establecer un negocio propio y la Comisión tiene intención de que se invierta esta tendencia en el conjunto de la Unión.

3.- Mejorar el acceso de la PYME a la financiación

Poner en marcha un negocio o ampliar sus actividades requiere capital y las PYME con frecuencia se encuentran con dificultades de financiación por los riesgos que conlleva para las entidades financieras.

La Comisión Europea ha creado y financiado una serie de instrumentos financieros que le permiten avalar a las PYME para obtener préstamos bancarios con mayor facilidad y está impulsando la creación de capital riesgo en la PYME.

En relación con el aval de la Comisión a las PYME, ésta ha creado el llamado "Mecanismo de Garantía PYME" que proporciona avales bancarios con el objeto de reducir los riesgos que asumen las entidades bancarias, animando así a las instituciones financieras a ofrecer financiación a las PYME.

En cuanto al capital riesgo, el "Mecanismo para PYME Innovadoras y de Rápido Crecimiento", proporciona capital riesgo a PYME innovadoras en sus fases de crecimiento y expansión. Dentro del Programa para la Innovación y la Competitividad (PIC) 2007-2-13 se destinarán más de 1.000 millones de euros destinados a permitir que las instituciones financieras concedan nueva financiación a las PYME por valor de unos 30.000 millones de euros.

La Comisión colabora con las autoridades nacionales de los Estados miembros para mejorar el entorno financiero en el que operan las PYME, mediante la organización del intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los gobiernos nacionales, lo que ha permitido a muchos Estados miembros conseguir mejoras concretas.

Los microcréditos (préstamos inferiores a 25.000 euros) tienen un impacto considerable en las PYME que los reciben y son muy importantes en los nuevos Estados miembros. Sin embargo, la insuficiente disponibilidad de microcréditos es un problema que afecta, en particular, a desempleados, mujeres o miembros de minorías étnicas que deseen crear una empresa. La Comisión trabaja con los Estados miembros alentándoles a que aumenten la provisión de microcréditos a la pequeña empresa, y fomenten la disponibilidad de estos préstamos a través de sus instrumentos financieros.

4.- Otras políticas de apoyo a las PYME

La Comisión Europea realiza importantes esfuerzos en el desarrollo de otras políticas de apoyo a las PYME: tal es el caso de la política de apoyo a las PYME para afrontar los retos medioambientales, la política comunitaria de competencia, destinada a proteger a las PYME de las prácticas desleales de otros operadores económicos; los numerosos instrumentos de apoyo a la internacionalización de las PYME, las ayudas y acciones en apoyo de la investigación y la innovación, con el horizonte de convertir a Europa en una verdadera sociedad del conocimiento, que impulse la innovación; la protección de los derechos de propiedad intelectual, fomentando la innovación mediante el establecimiento de un sistema de protección de derechos de propiedad

intelectual que resulte adecuado y asequible para las empresas; o el apoyo a las PYME en el ámbito regional en el que se desenvuelven, pues en su mayoría centran su actividad en su propia región, debiéndose prestar apoyo a la mejora de su competitividad en los ámbitos local y regional.

En materia medioambiental, es cierto que la legislación medioambiental, contrariamente al resto de legislaciones, se está volviendo cada vez más compleja y exigente. Además, la falta de información y escasez de recursos humanos y financieros dificultan su cumplimiento. La Comisión está trabajando con los Estados miembros para que las PYME puedan hacer frente a estos problemas más fácilmente. Existe una página web específica de la Comisión sobre cuestiones de política medioambiental comunitaria. Otros ejemplos son el desarrollo, por parte de la Comisión, de un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS) para ayudar a las empresas a gestionar su impacto medioambiental, con la consecuente reducción de costes y mejor acceso a financiación; una serie de herramientas para mejorar la eficiencia energética de las PYME; la financiación de proyectos de investigación en medio ambiente a través del VII Programa Marco de I+D (2007-2013); o la financiación de proyectos de eficiencia energética a través de la Agencia "Energía Inteligente para Europa".

En materia de política de competencia, la Comisión está animando a los gobiernos a que dejen de otorgar ayudas "polémicas" y contrarias a la competencia y canalicen las ayudas hacia medidas que fomenten el crecimiento y la creación de empleo. Además, la UE protege a las empresas contra el abuso de posición dominante de grandes empresas, prohibiendo determinadas fusiones, los acuerdos sobre precios. Se ha aumentado el umbral de "mínimis", pasando de 100.000 a 200.000 euros para un período de tres años, para facilitar a los gobiernos la prestación de ayudas a las PYME; y la Comisión ha elaborado una serie de instrumentos de defensa comercial europeos para defender la competencia leal a escala internacional.

Con respecto al apoyo a la internacionalización de la PYME, uno de los mayores logros de la Unión ha sido el facilitar el comercio transfronterizo con la supresión de fronteras; La nueva Directiva de Servicios facilitará a las empresas la prestación de servicios en otros países de la Unión distintos al suyo de establecimiento. La Comisión ha creado bases de datos que facilitan información a las empresas interesadas en ampliar sus actividades a otros países de la UE (Portal "Tu Europa"), una base de datos sobre acceso a mercados conteniendo informaciones sobre derechos aduaneros y fiscales

aplicables a exportaciones destinadas a países no perteneciente a la UE. Además, se han creado instrumentos para ayudar a las PYME a hacer valer sus derechos, como el servicio "SOLVIT" destinado a ayudar a las PYME o particulares, si consideran que las autoridades de un Estado miembro no están aplicando correctamente la legislación comunitaria, o el Programa "SME Feedback" que trata de identificar los problemas (legislativos o de otra índole) que las PYME encuentran en el desarrollo de sus actividades en el Mercado Interior.

En cuanto al apoyo a la investigación y la innovación, fundamentales para que nuestras empresas puedan competir con países en rápido desarrollo como China o India, la UE financia proyectos de I+D para favorecer la competitividad, a través del VII Programa Marco de I+D citado anteriormente. Un porcentaje importante de financiación se destina a las PYME para favorecer la innovación. Además, la Comisión está simplificando los procedimientos (uso de formularios en línea, etc.) para solicitar ayudas, que tradicionalmente venían resultando largos y complejos, y de ha aumentado el porcentaje de financiación.

Con respecto a la protección de derechos de propiedad intelectual, la Comisión desea estimular la innovación facilitando su protección jurídica, mediante un sistema de protección de derechos de propiedad intelectual adecuado y asequible para las empresas. Asimismo, y en colaboración con la Oficina Europea de Patentes y Marcas, la Comisión está ofreciendo formación sobre cuestiones de derechos de propiedad intelectual a las organizaciones de PYME para que éstas a su vez puedan asesorar mejor a sus empresas.

Y finalmente, en relación con el apoyo a las PYME en el ámbito regional, la UE ha desarrollado una serie de instrumentos destinados a impulsar iniciativas regionales y las relaciones entre las diferentes regiones, con el objeto de impulsar la iniciativa empresarial, contribuyendo al desarrollo del crecimiento, el empleo y, por consiguiente, la competitividad de las empresas en Europa. Estas ayudas se canalizarán fundamentalmente a través de los Fondos estructurales a lo largo del período 2007-2013.

"PRESENTACIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS"



María Martín-Prat

Jefe de Unidad de la Dirección General
de Mercado Interior de la Comisión Europea.

En su ponencia, la Sra. Martín Prat se centró en los objetivos y contenido de la Directiva de servicios, incidiendo en los siguientes aspectos

Impulso a la economía de la UE

La Directiva de Servicios es una de las contribuciones europeas más importantes a la Estrategia de Lisboa y, por tanto, un elemento esencial en los esfuerzos de la Comisión para impulsar la economía europea y liberar el potencial del mercado interior de los servicios. Por otra parte, ha de contemplarse en el marco de la estrategia de "Mejores Regulaciones", en particular con respecto a la reducción de las cargas administrativas.

El texto aprobado proporcionará un auténtico valor añadido al mercado interior en términos de reducción de la burocracia, eliminación de barreras y mejora de la seguridad jurídica para las empresas y los consumidores. Las empresas serán capaces de establecer y ofrecer servicios sin cargas administrativas innecesarias. Los consumidores gozarán de más posibilidades de elección y una mayor competencia.

Modernización de los regímenes de autorización y licencias

La Directiva de servicios requiere que los Estados miembros emprendan un proceso de simplificación administrativa que facilite la libertad de establecimiento y la creación de nuevos negocios. Esto se considera crucial para el fomento de la iniciativa empresarial y para promover el crecimiento y el empleo. Como consecuencia de la Directiva, los proveedores de servicios pueden estar seguros de que se van a encontrar con regímenes de autorización justos y transparentes, y procedimientos administrativos rápidos y simples. Serán capaces de obtener información y de cumplimentar las formalidades administrativas a través de puntos de contacto únicos en cualquier Estado miembro y, además, en formato electrónico.

Además, los Estados miembros tendrán que llevar a cabo un proceso de revisión de los procesos de autorización nacional y otros requisitos. Este proceso simplificará, acelerará y reducirá los costes de creación de una nueva empresa, eliminando requisitos injustificados y obsoletos.

Una más fácil prestación de servicios a través de las fronteras

Los Estados miembros están obligados a garantizar el libre acceso a y el libre ejercicio de las actividades de servicios en su territorio. Podrán aplicar sus propios requisitos a los servicios sólo en la medida en que estos requisitos sean proporcionales y no discriminatorios, y únicamente si son necesarios por motivos relacionados con el orden público, la seguridad pública, la salud pública y la protección del medio ambiente.

Esta disposición tiene por objeto establecer un equilibrio justo entre la necesidad de garantizar que los prestadores de servicios puedan ofrecerlos a través de las fronteras y la posibilidad de que los Estados miembros invoquen en ciertas circunstancias claramente definidas sus necesidades más esenciales. Para aplicar esta disposición, se ha establecido un proceso de revisión de los requisitos nacionales.

Una mejor protección de los derechos de los destinatarios

La Directiva introduce la obligación de no discriminación por razón de nacionalidad o el lugar de residencia del consumidor. Dicha obligación debe ser respetada por las autoridades nacionales y los operadores privados.

La Directiva establece un marco para el desarrollo por parte de los interesados de medidas voluntarias, como códigos de conducta, estándares, etiquetas de calidad o certificaciones europeas.

Una efectiva cooperación administrativa

Es importante señalar que la Directiva está apuntalada por las obligaciones de los Estados miembros de cooperar y prestarse asistencia mutua para garantizar que las empresas estén debida y eficientemente supervisadas en toda la Unión Europea, al tiempo que se evita la duplicación de los controles. Para poner en marcha este mecanismo, los Estados miembros y la Comisión se basan en un sistema electrónico para el intercambio de la información, el Sistema de Información del Mercado Interior (siglas en inglés: IMI).

En los próximos años, el objetivo principal de la Comisión en este ámbito será asegurar una pronta, coherente y efectiva aplicación de la Directiva. Ésta no

es sólo una lista de disposiciones legales que simplemente necesiten ser reflejadas por los Estados miembros en la legislación nacional, sino que también representa un proceso dinámico de simplificación, selección y modernización de los requisitos nacionales y los procedimientos aplicables a los proveedores de servicios. La fase de ejecución será una tarea compleja y difícil, tanto para los Estados miembros como para la Comisión. Es necesario un enfoque común, y por ello la Comisión tiene la intención de trabajar en estrecha colaboración con los Estados miembros y proporcionar orientación en todo el período de ejecución.

Con una satisfactoria ejecución de la Directiva de Servicios, la economía de la UE experimentará un cambio notable en los próximos años.

“LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL CASO DE ESPAÑA”



Jose Antonio García López
Economista del Estado.

Tres cuestiones básicas:

- I. ¿Para qué y por qué la Directiva de Servicios (DS)?
- II. ¿En qué consiste la DS?
- III. ¿Qué se está haciendo en el caso de España?

I.- ¿Para qué y por qué la Directiva de Servicios?

1.- Completar la configuración y funcionamiento del mercado interno en la UE: (libertad de circulación de bienes, de trabajo, de capitales, y ahora, de servicios)

2.- ¿Qué significa para el mercado interior la prestación de servicios:

- Libertad de establecimiento de empresas de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro (art. 43 del TUE).
- Libertad de prestación o circulación de servicios en la UE a través de fronteras sin necesidad de tener que establecerse en el Estado miembro dónde se presta el servicio (art. 49 del TUE)

3.- La DS forma parte de un proceso de mayor alcance y contenido iniciado por la Comisión Europea para suprimir, reducir y eliminar obstáculos y trabas administrativas y legales que interfieren en el buen funcionamiento de la economía y elevan el coste de las empresas, como son:

- Programa de simplificación administrativa.
- Programa de Actuación de Reducción de Cargas Administrativas. Aprobado en el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE en marzo de 2007. (se fija como objetivo para los países miembros reducir las cargas administrativas en un 25% en el año 2012).
- Directiva de Servicios 2006/123/CE.

4.- ¿Qué ventajas y efectos se esperan de la aplicación de estas medidas?.

- Partiendo del supuesto de que el 70% del PIB de la UE provienen del sector servicios, el 68% del empleo y el 96% de la nueva creación de puestos de trabajo, la liberalización del mercado de servicios resulta fundamental para:
 - Fomentar el crecimiento y la creación de empleo en la UE
 - Ofrecer a los consumidores más transparencia e información, mayores posibilidades de elección y por lo tanto, una disminución de los precios de los servicios.
 - Una mejora de la competitividad en relación a terceros países.

- Alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa del 2000, de mejorar el empleo y la cohesión social y alcanzar un crecimiento económico sostenible y estable que convierta a la economía de la UE en el año 2010 en la economía más dinámica y competitiva del mundo basada en el conocimiento.

- Trabajos que corroboran y fundamentan los efectos positivos derivados del proceso de reducción, simplificación y supresión de cargas administrativas (Informe Mandelkern 2000, Libro Blanco de la Comisión, Informes de la Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica, trabajos de Kox, Gelauf y Lejour, etc).

II.- ¿En qué consiste la Directiva de Servicios?

1.- Objetivo: Eliminar las barreras al establecimiento de los prestadores de servicios y a la libre circulación de los servicios.

2.- ¿Cómo se lleva a cabo y qué es lo que se pretende?

- Suprimir en la legislación de los Estados miembros, los casos en los que se exige **autorización** para poder ejercer una actividad de servicios, por una **notificación previa**, y en el supuesto en que se decida seguir manteniendo la autorización, justificarla con el cumplimiento de una serie de principios y requisitos que establecen la DS.
- La autorización se entiende en sentido amplio (licencias, homologaciones, concesiones, obligaciones de inscripción en colegios profesionales o registros, listas oficiales o bases de datos, u obtención de carnets profesionales).

3.- ¿Cuáles son las principales características de la DS? Se trata de un proceso difícil y complicado en el que cabe destacar cuatro grande retos:

3.1.- La identificación de la normativa afectada por la DS.

- Se tiene que identificar toda la normativa afectada por la DS, cualquiera que sea el nivel administrativo: (central, autonómico o local).
- No todos los servicios están afectados por la DS. Se excluyen:
 - a) - Los que están afectados por sus propias Directivas.
 - b) - Servicios financieros, transportes, telecomunicaciones, fiscalidad, servicios sanitarios, audiovisuales, agencias de

trabajo temporal, servicios de seguridad privada, juegos de azar y servicios prestados por notarios y agentes judiciales.

3.2.- Evaluación de la normativa (screening).

- Supresión de los casos y trámites administrativos que requieren de **autorización**, y en el supuesto en que se considere oportuno seguir manteniéndolos, justificar que cumple con estos tres requisitos:
 - a) - Que la autorización **no es discriminatoria**.
 - b) - Que está justificada por **razones imperiosas de interés general**.
 - c) - Que es **proporcional**; es decir, que un control a posteriori sería demasiado tarde para evitar efectos no deseados.
- Para que la autorización cumpla con estos tres principios y para evitar cualquier discrecionalidad o actuación arbitraria de la Administración, los criterios que se establezcan para conceder una autorización en el caso de libertad de establecimiento deberán ser:
 - Claros, inequívocos, transparentes y accesibles.
 - Objetivos y hechos públicos con antelación
 - Que la autorización se conceda para todo el territorio nacional.
 - Justificar, si se deniega la autorización e indicar los recursos y donde impugnar la medida.
 - Concederse la autorización por tiempo ilimitado, salvo que se establezca una renovación automática.
- En cualquier caso, **está prohibido establecer como requisitos para conceder la autorización y poder tener acceso al ejercicio de la actividad (libertad de establecimiento)**:
 - Los concernientes a la nacionalidad, residencia o sede social en el caso de personas jurídicas.
 - Los que obligan a estar inscritos en registros, colegios profesionales o asociaciones profesionales en otros Estados miembros.
 - Los que obligan a que el establecimiento principal esté en el territorio nacional.
 - Los que exigen que se aporten pruebas económicas (p.e: demostrar que existe demanda del servicio en el país).
 - Los que exigen aval financiero o seguro con un prestador del Estado de destino.
 - Los que exigen inscripción previa durante un periodo de tiempo en registros o ejercicio previo de la actividad, en el territorio nacional.
- Para el caso de **libre circulación de servicios**:
 - a) - Se establece el principio de país de origen. Se aplica la ley

del país de establecimiento.

b) - El país donde se va a prestar el servicio, no puede condicionar la autorización para poder tener acceso a una actividad, al cumplimiento de algunos de los siguientes requisitos:

- Tener establecimiento permanente en el país donde se presta el servicio; o sea, que esté establecido.
- Inscribirse en un registro o tenga autorización concedida por una autoridad competente del país.
- Prohibición de dotarse de cierta infraestructura (oficina, gabinete, etc)
- Obligación de aplicar un régimen contractual determinado o poseer un documento de identidad específico para el ejercicio de la actividad.

c) - En cualquier caso, sólo podrá mantener estos requisitos si cumple con los tres principios. Es decir:

- No discriminatorios. No podrán ser discriminatorios por razón de nacionalidad o razón social.
- Necesidad. El requisito deberá estar justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.
- Proporcionalidad. El requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo.

3.3.- Simplificación administrativa y Ventanilla Única

Todos los procedimientos que tienen que hacer los prestadores de servicios y los ciudadanos para poder llevar a cabo la prestación libre de los servicios, libre circulación y acceso a la información, se tiene que hacer a través de procedimientos electrónicos y ventanilla única. Implica que cada E.M. ponga en marcha este proceso de informatización y coordinación administrativa.

3.4.- Cooperación administrativa.

Se requiere a su vez, de un sistema fluido y eficaz de supervisión, asistencia recíproca y ayuda mutua entre los EE.MM. y la Comisión a través de la **cooperación administrativa**, mediante el desarrollo y aplicación de un sistema que está elaborando la propia Comisión (**IMI, Sistema de Información del Mercado Interno**).

III.- ¿Qué se está haciendo en el caso de España?.

1. Antecedentes:

- Creación del GTDS (Grupo de Trabajo para la Transposición de la DS) por la CDGAE el 08/03/2007 para:
 - Impulsar el proceso de transposición de la DS.
 - Llevar a cabo la coordinación entre los ministerios afectados.
 - Elevar a la CDGAE para antes de julio de 2007, un Programa de Trabajo en el que se identifiquen las principales actuaciones que deberán desarrollar los distintos ministerios en sus áreas de competencia, así como la pertinente coordinación con las CC.AA. y entidades locales.
- El GTDS se ha reunido en cuatro ocasiones:
 - El MEH es el ministerio responsable de la transposición y el resto de ministerios son competentes.
 - Asiste a las reuniones del Grupo de Expertos en Bruselas.
 - Dispone de una Secretaría desde la que se impulsa y coordina la transposición.
 - Ha celebrado encuentros con las CC.AA. FEMP, y la propia Comisión.

2. Trabajo realizado.

En la 4ª reunión del GTDS del pasado 20/07/2007 se presentó el Programa de Trabajo para la transposición de la DS y que fue aprobada en la CDGAE del 26/07/2007 que dispuso:

- a) - Aprobar el Programa de Trabajo hasta el 28/12/2009.
- b) - Remitirlo a todos los ministerios, CC.AA. y FEMP
- c) - Que cada ministerio designe a un interlocutor único a efectos de coordinación.

3. Programa de Trabajo.

Se trata de una hoja de ruta en la que se establece un calendario de actuación y una serie de propuestas:

1. Elaborar una Ley Marco o Ley Paraguas que incorpore los principios generales de la DS y aporte un marco jurídico de referencia más allá del periodo de transposición. Se ha creado un Grupo de Trabajo que presentará un anteproyecto de Ley en marzo de 2008, se aprobará en el tercer trimestre de 2008 y se dispondrá de 2009 para su tramitación y aprobación.

2. Fase de identificación de la normativa.

- Hay que identificar la normativa sujeta a la DS en los 3 niveles. Está lista la correspondiente a la legislación nacional competencia de los ministerios y se está a la espera de la identificación de la autonómica y local.
- Hay que proceder al nombramiento de los interlocutores únicos de cada ministerio, CC.AA y ciudades con Estatuto de Autonomía. Se han comunicado la mayoría de ellos.
- Por parte de los ministerios, se pretende presentar a la CDGAE un primer borrador de la lista en noviembre de 2007 (algunos ministerios han identificado también la normativa sujeta y que es competencia de las CC.AA.)

4. Fase de evaluación.

- Esta fase está previsto que comience en diciembre de 2007. El procedimiento previsto es el siguiente.
- Se van a distribuir unos cuestionarios sobre los que habrá que realizar la evaluación (screening) y que son de dos tipos:
 - a) - Cuestionarios de la Comisión:
 - Se refieren a los arts. 9, 15, 16 y 25 de la DS.
 - Está previsto su aprobación por la Comisión a finales de octubre o comienzos de noviembre y se distribuirán a todos los ministerios y CC.AA.
 - Son obligatorios para la evaluación por parte de Ministerios, CC.AA. y CC.LL.
 - b) - Cuestionarios del MEH.
 - Pretenden facilitar la evaluación en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos establecidos en los arts. 10,11,12,13 y 14 de la DS.
 - Los está elaborando el MEH.
 - Su utilización es voluntaria para las CC.AA y entidades locales.
 - La evaluación se realizará por sectores (e.j. turismo, distribución comercial, medio ambiente, etc) con arreglo al siguiente esquema:
 - El Ministerio responsable de cada sector o área se encargará de la coordinación sectorial con las CC.AA. a través de las Conferencias Sectoriales o mesas de D. G así como con las entidades locales. para establecer criterios comunes, identificar la normativa, etc,

- Cada ministerio y cada comunidad autónoma elaborará su evaluación y lo presentará al MEH para su elevación a la CDGAE. En él, se identificará la normativa que tienen que eliminarse, modificarse o justificarse para que sea compatible con la DS.
- Se dará prioridad a las evaluaciones de las normas con rango de ley. Un informe preliminar tendría que presentarse a la CDGAE en octubre de 2008, para su aprobación definitiva en enero de 2009 y disponer de todo el ejercicio para la tramitación parlamentaria y proceder a su publicación antes del 28/12/2009. El resto de la normativa que no tenga rango de ley podría presentarse en enero de 2009, proceder a su aprobación por la CDGAE en mayo de 2009 y su publicación en la fecha anteriormente referida.
- Cada vez que haya reuniones sectoriales (Conferencias Sectoriales), los ministerios implicados informarán al MEH de los avances habidos en la evaluación al objeto de utilizar criterios homogéneos. Dado que en la elaboración y aplicación de estos criterios se requiere la participación de los tres niveles de la Administración, se plantea también la posibilidad de celebrar Conferencias Generales que aglutinen a los ministerios afectados, las CC.AA y las entidades locales en el seno de la CARCE y sobre temas monográficos (p.e: conceptos de servicio, autorización, ámbito de aplicación de la D.S., etc).
- Una vez realizada totalmente la evaluación y en los plazos estipulados, se propone:
 - a) - Que las CC.AA. y las entidades locales comuniquen las normas transpuestas a los respectivos ministerios sectoriales y si se trata de normas generales que no sean sectoriales, directamente al MEH.
 - b) - Todos los ministerios remitirán al MEH, tanto sus normas de transposición como las que han recibido de las CC.AA. y entidades locales.
 - c) - El MEH elaborará el Informe final de Evaluación previsto en el art. 39.1 y 39.5 de la DS y lo remitirá al MAEC para su envío a la Comisión antes del 28/12/2009.

5. Simplificación Administrativa : Ventanilla Unica y Procedimientos Electrónicos.

- Se ha puesto en marcha la identificación de los procedimientos y trámites afectados por la DS que podrían ser realizados a través de VU. Mediante la utilización del SIA (Sistema de Información Administrativa) puesto en marcha por el MAP.
- La Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos ha incorporado los arts. 6, 7 y 8 de la DS concernientes a la VU y los procedimientos electrónicos.
- Se ha creado un Grupo de Trabajo integrado por el MEH, MAP, MITyC y MJ con el objetivo de:
 - Integrar las redes O60-empresas del MAP que asesora, informa y tramita la creación de empresas en los tres niveles de la Administración, con los PAIT (Puntos de Asesoramiento de Inicio de Tramitación) del MITyC que realiza similares cometidos pero para el caso de sociedades limitadas y en el ámbito estatal.
 - Presentar un plan de trabajo en el que se establezcan los cauces u mecanismos para la integración de las VU en los tres niveles de la Administración.

6. Cooperación Administrativa.

- La cooperación administrativa es esencial para el adecuado funcionamiento del mercado interior de los servicios. Se refiere a las obligaciones generales y específicas que tendrán todos los EE.MM., a todos los niveles y a través de procedimientos electrónicos, para garantizar la supervisión de los prestadores y sus servicios.
- La Comisión está desarrollando un programa que será de uso común para todos los países. (Sistema de Información del Mercado Interno. IMI).

7. Otros temas de interés:

- Participación del Sector Privado. El GTDS considera positiva y necesaria la participación del S.Pri. para la identificación de los obstáculos a los que se enfrentan las empresas españolas, así como para la evaluación mutua que habrá que realizar al finalizar el periodo de transposición.
- Formación.
 - Organización cursos INAP.
 - Jornadas de formación de evaluadores.
 - Colaboración con institutos de administración de las CC.AA.

- Información
 - Pagina web. MEH.
 - Pagina web de la Comisión.

IV.- Conclusiones.

- 1.- Se trata de una tarea ardua, complicada y difícil. Todo un reto
- 2.- Va a suponer una modernización de la Administración a todos los niveles.
- 3.- Efectos positivos para las empresas (reducción de costes) y para los consumidores (disminución de precios), y para la competitividad en relación a terceros países.

**“La coordinación de la transposición
de la Directiva de Servicios.
El papel de las Comunidades Autónomas”**



Miguel Ángel Pérez Grande
Subdirector General de Relaciones de Colaboración con CCAA
Dirección General de Cooperación Autonómica
Ministerio de Administraciones Públicas

PERSPECTIVA JURÍDICO/COMPETENCIAL

- Cuestión previa: la reiterada jurisprudencia constitucional según la cual el reparto competencial interno operado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (bloque de constitucionalidad) "no resulta alterado ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea, ni por la promulgación de normas comunitarias". Son las reglas internas de distribución de competencias las que deben aplicarse para determinar la Administración competente para la ejecución de las normas europeas (SSTC 252/1988, 64/1991, 236/1991, 80/1993, 96/2002, entre otras).

Así lo prevé también la propia Directiva 2006/123/ CE, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, DS), cuando establece que su contenido, y en particular las normas referentes a los regímenes de autorización, no cuestionan el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades del Estado miembro habilitadas para conceder dichas autorizaciones (artículo 10.7).

Por tanto, el criterio a la hora de determinar la competencia para la transposición de las normas comunitarias será: quién ostente la competencia desde el punto de vista del reparto interno de competencias y qué tipo de competencia tenga atribuida.

- Pues bien, en el caso concreto de la DS, el **proceso de transposición** va a ser un **particularmente complejo** porque el ejercicio de transposición del contenido de la Directiva al derecho interno se va a caracterizar por su **horizontalidad** (abarca materias que son competencia de diversos ministerios) y por su **verticalidad** (afecta a materias que deben ser objeto de regulación por la legislación estatal, autonómica y local).
- En efecto, una parte significativa de las materias afectadas por la DS son de **competencia autonómica o local** (comercio interior, turismo, medio ambiente, etc). De hecho, muchos de los regímenes de autorización, sistemas de registro y requisitos para el acceso y ejercicio a las actividades de servicios han sido establecidos por las CC.AA. y EE.LL. en razón de sus competencias de orden ejecutivo sobre las referidas materias. Lo que otorga a **Comunidades Autónomas y Entidades Locales un papel muy relevante -clave-** en el proceso de transposición de la DS.
- Ello supone que **todas las Administraciones públicas**, no sólo la AGE, a lo

largo del período de transposición de la DS deberán sujetarse al cumplimiento de **análogas obligaciones y compromisos**, y en particular:

- Identificar aquellas normas que puedan estar afectadas por la Directiva.
- Realizar una evaluación de su normativa y aportar la información que habrá que incluir en el informe que España presentará a la Comisión según lo dispuesto en el artículo 39 DS.
- Realizar la adaptación (eliminación, modificación o justificación del mantenimiento) de la normativa que, en su caso, resulte necesaria como consecuencia de esa valoración.
- Todas las Administraciones públicas (estatal, autonómica y local) deben garantizar la compatibilidad de las nuevas normas con la DS.

En efecto, desde el 28 de diciembre de 2006 los Estados miembros deben **abstenerse de adoptar cualquier nueva normativa que vaya en contra de las disposiciones de la DS** (artículo 15.7). Por ello, desde esa fecha las distintas Administraciones tendrán que proceder a **evaluar previamente sus propuestas normativas** (informe de impacto), de manera que el establecimiento o la libre prestación del servicio no se supedita al cumplimiento de requisitos que no cumplan lo dispuesto en la Directiva.

Asimismo, la DS incluye una obligación específica que también ha entrado ya en vigor, según la cual los **Estados miembros únicamente podrán introducir nuevos requisitos del tipo de los sujetos a evaluación cuando reúnan las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad** (artículo 15.6).

En suma, además de garantizar que las nuevas medidas adoptadas no incluyen requisitos prohibidos o cumplen los criterios generales para los regímenes de autorización, las Administraciones, caso de que los proyectos de normas que impulsen incluyan requisitos sujetos a evaluación, harán lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

En caso de que un Estado miembro no respetara estas obligaciones durante el período de transposición, **la Comisión podría abrir un procedimiento de infracción** por violación del artículo 10 del Tratado y del 43 ó 49, según se trate

de restricciones a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios.

- En el ámbito de la Administración General del Estado, esa labor de transposición se ha considerado oportuna realizarla mediante una "ley paraguas" que recoja los principios generales -horizontales- de la Directiva y que, al mismo tiempo, sirva de marco regulador de las diferentes normativas sectoriales que habrá que adaptar a la DS, así como de las nuevas normas que haya que aprobar más allá del período de transposición.

Este mismo esquema sería oportuno que fuera desarrollado también por las CCAA (que aprobaran su propia "Ley paraguas", que sirviera de marco de referencia para sus propias normas sectoriales. Las CCAA no tienen que esperar a la Ley del Estado para aprobar sus propias "Leyes paraguas o marco" en este tema).

COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA. EN LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA

- Las distintas administraciones son, pues, responsables de asegurar, cada una en su respectivo ámbito de competencias, la transposición de la Directiva. Es decir, la **responsabilidad de la transposición corresponde a cada Administración en el ámbito de sus competencias.**
- Ahora bien, ello no supone que en este tema cada una de ellas vaya a poder actuar por su cuenta. Por el contrario, la **coordinación** entre las distintas Administraciones se convierte en el presente caso en una exigencia **necesaria y deseable.**

¿Por qué en este caso la colaboración resulta necesaria y deseable?

- Porque establecer cauces de colaboración entre las tres administraciones otorga un **impulso adicional y contribuye a facilitar el proceso de transposición**, al utilizar mecanismos ágiles para el intercambio de opiniones y consultas.
- Porque promover un intenso y constante proceso de intercambio de información entre las diversas Administraciones, asegura la aplicación de **criterios homogéneos** en la evaluación que cada una de ellas debe realizar

de su propia normativa, lo que resulta crucial para asegurar el éxito de la transposición.

- Porque en países como **España**, con unas entidades territoriales fuertemente descentralizadas y dotadas de una amplia capacidad (diversidad) legislativa, la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y cooperación se convierte en una exigencia que, se podría decir, resulta innata al propio sistema.

¿En qué ámbitos puede establecerse esa cooperación/participación autonómica?

Se puede articular en distintos niveles y en distintos momentos:

1.- En el **ámbito normativo**, durante el propio proceso de transposición de la Directiva, en sus distintas fases:

- Al proceder a **identificar** las normas -estatales y autonómicas- potencialmente afectadas por la DS. Los ministerios están elaborando sus listados de normas, analizando también, de forma orientativa, las normativas sectoriales de competencia estatal y local. El MEH ha hecho un envío reciente a las CCAA en este sentido, convocándolas para el próximo día 25 a una reunión para intercambiar información y hacer un seguimiento mutuo (fijar criterios comunes) sobre la labor de identificación que están realizando (como continuación de la que tuvo lugar en junio pasado). Se ha convocado a los contactos designados por cada Comunidad Autónoma, y aquéllas que no lo hayan hecho aún, a los Coordinadores de Asuntos Europeos.

- También con ocasión de la redacción del **informe de evaluación** que ha de presentar España a la Comisión antes del 28 de diciembre de 2009. Cada Estado Miembro debe presentar un **único Informe** de Evaluación referido a todas las Administraciones Públicas. Ello va a exigir unos calendarios que vayan acompasados y unos criterios de actuación homogéneos (Guías o cuestionarios), amén de un intenso intercambio de opinión y de información.

- Durante la fase de **modificación de la normativa**, tras la aprobación del Informe de evaluación, hay que comunicar a la Comisión las normas -estatales y autonómicas- que son objeto de modificación para adaptarse a la DS. Para ello el Grupo de Trabajo Interministerial ha propuesto el siguiente **procedimiento coordinado de actuación**:

- Las Comunidades Autónomas y Entidades Locales comunicarán las normas que transponen la Directiva a los ministerios sectoriales correspondientes. En el caso de normas generales (no sectoriales), éstas serán comunicadas al Ministerio de Economía y Hacienda.
- Todos los ministerios remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda tanto sus normas de transposición, como las remitidas por Comunidades Autónomas y Entidades Locales.
- El Ministerio de Economía y Hacienda remitirá toda la normativa al Ministerio de Asuntos Exteriores para su remisión posterior a la Comisión Europea.

2.- En los procedimientos y trámites exigidos en relación con el sistema de ventanilla única.

El Grupo de Trabajo ha propuesto un Plan de Trabajo específico con Comunidades Autónomas y Entidades Locales, con vistas a incluir en el sistema telemático los trámites de ámbito autonómico y local. Como resultado de este plan de trabajo, se irían informatizando a partir de febrero de 2009 los trámites afectados por la DS de las tres Administraciones.

Todo ello con el objetivo/compromiso de que "todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente a distancia y por vía electrónica a través de la ventanilla única de que se trate" (artículo 8.1).

Ahora bien, como precisa la propia Directiva, el número de ventanillas únicas por Estado miembro puede variar según las competencias regionales o locales. "En efecto, la creación de ventanillas únicas no debe interferir en el reparto de competencias entre autoridades competentes dentro de cada sistema nacional. Cuando varias autoridades tienen competencias a nivel regional o local, una de ellas puede hacerse cargo del papel de ventanilla única y de coordinador con las demás" (considerando número 48 DS).

3.- En la definición del sistema de gestión de la cooperación administrativa entre Estados miembros que se establezca para satisfacer las peticiones de información o de realización de controles, inspecciones o investigaciones (capítulo VI DS).

La **cooperación administrativa** es esencial para el adecuado funcionamiento del mercado interior de los servicios, de ahí que la DS establezca obligaciones de asistencia recíproca entre Estados miembros con objeto de garantizar la supervisión de los prestadores y de sus servicios.

A estos efectos, la DS prevé la creación de una **red europea de autoridades de los Estados miembros** a partir de uno o más puntos de contacto designados por cada Estado miembro y el establecimiento de un **sistema electrónico de intercambio de información** por parte de la Comisión en cooperación con los Estados miembros.

Pues bien, por razones evidentes, la implantación del sistema de cooperación administrativa en España (definición de la autoridad o autoridades competentes y de los puntos de contacto) ha de contar inevitablemente con la participación de las **Comunidades Autónomas y las Entidades Locales**.

¿Cómo articular esa cooperación?

- Esta cooperación se está desarrollando mediante una combinación de fórmulas de carácter sectorial, junto con otras de ámbito horizontal o general.
- En primer lugar, respecto a la **cooperación sectorial**, el instrumento más idóneo para articular las relaciones entre los diferentes ministerios y Consejerías autonómicas, es, sin duda, el de las **Conferencias Sectoriales**, y, en particular, por resultar más ágiles y operativas, los **órganos de apoyo** de las mismas (como las llamadas Mesas de Directores Generales -un ejemplo de buen funcionamiento es la de DD.GG. de Comercio Interior- y otras reuniones técnicas).

En tal sentido, las **Conferencias Sectoriales** que jugarían un mayor papel en este contexto serían:

- C. S. de Industria y Energía.
- C. S. de Turismo.
- C. S. de Comercio Interior.
- C. S. de la Pequeña y Mediana Empresa.
- C. S. de Medio Ambiente.
- C. S. de Agricultura y Desarrollo Rural.
- C. S. de Cultura.
- C. S. de Educación.

- C. S. de Ciencia y Tecnología.
- C. S. de Infraestructuras y Ordenación del Territorio.
- C. S. de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.
- C. S. de Consumo.
- C. S. de Vivienda y Urbanismo.
- C. S. de Asuntos Sociales.
- C. S. de Asuntos Laborales.

- Por otra parte, el esquema anteriormente descrito ha de **reforzarse** con una coordinación de carácter **horizontal** o transversal que permita hacer frente a las limitaciones o carencias de un enfoque exclusivamente sectorial. Hasta la fecha este tipo de colaboración se ha canalizado a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (**CARCE**). Ello sin perjuicio de poder residenciarla en otros foros.

- Para que este esquema de coordinación resulte operativo, se considera fundamental la designación de un **interlocutor único de carácter horizontal o general en cada Comunidad Autónoma**, que no sólo permitirá identificar el punto de coordinación para la puesta en marcha de la Directiva en cada Comunidad Autónoma, sino que también va a reforzar la coordinación entre los respectivos Departamentos sectoriales en el seno de cada Comunidad Autónoma.

El MAP, en su condición de Secretaría de la CARCE, asumió el compromiso de impulsar el proceso de designación de dichos interlocutores autonómicos. Hasta la fecha han comunicado al MAP la designación de interlocutores únicos a estos efectos un total de diez Comunidades Autónomas (condición que ha recaído fundamentalmente en las Unidades responsables de los asuntos europeos o unidades afines, y sólo en unos pocos casos en otro ámbito diferente, como los Departamentos de Economía y Hacienda -Castilla-La Mancha- o de Comercio -Illes Balears-).

Asimismo, se estima conveniente la designación por las Comunidades Autónomas de un **interlocutor único de carácter sectorial** para coordinarse tanto con el responsable ministerial designado para ese sector, como con el interlocutor único o coordinador general de su propia Comunidad Autónoma.

Este es el **esquema** que ha seguido la **Administración General del Estado** para la transposición de la DS: designación de un **coordinador general (Ministerio de Economía y Hacienda)**, y un **interlocutor único o coordinador por**

Ministerio, asistido por un equipo de personas en cada Departamento.

En resumen, los correspondientes órganos sectoriales de cada Comunidad Autónoma pueden recibir información de la AGE mediante dos vías: la que sectorialmente le transmitan los respectivos ministerios y la que con carácter horizontal los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas remitan al punto de contacto de cada Comunidad Autónoma.

- En cuanto a los aspectos relacionados con las **competencias municipales**, parece lógico que la coordinación se canalice a través de la **Comisión Nacional de Administración Local (CNAL)** como órgano de cooperación entre el Estado y las Administraciones Locales, y, sobre todo, de la **Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)** en tanto que entidad asociativa de ámbito estatal de mayor implantación, y/u otras asociaciones de municipios de carácter regional en aquellos lugares donde tengan una implantación importante.

Sería muy oportuno que la FEMP pudiera ser invitada a participar en las Conferencias Sectoriales, y otros ámbitos de cooperación en los que se aborde el trabajo que hay que llevar a cabo en cada sector.

Expuesto lo cual, se pueden formular algunas

CONCLUSIONES FINALES

Primera.- Se trata, sin duda, de un proceso enormemente complejo en la medida en que están afectadas por el mismo las distintas AA.PP., cada una de ellas de forma relevante en el ámbito de sus competencias propias sobre las diferentes materias afectadas por la Directiva.

Segunda.- Ello hace que resulte plenamente justificable la exigencia de coordinación entre las diferentes AA.PP. Sin una colaboración bien articulada no será posible concluir con éxito el proceso de transposición de la Directiva de Servicios.

Tercera.- El esquema de coordinación que se ha diseñado para este tema (mediante la combinación de fórmulas de corte sectorial con otras de tipo horizontal) es el adecuado para desarrollar eficazmente la Directiva, pero necesita reforzarse, especialmente en los elementos de carácter sectorial.

El balance hasta la fecha se puede decir que es positivo, pero quizá debería acelerarse, para que no se nos echen encima las fechas fijadas por la Directiva.

Cuarta.- Quizá el punto más débil (más escasamente desarrollado) hasta la fecha, y al que aún le queda un mayor recorrido, es el relativo a las Entidades Locales. Es decir, de qué manera se articula mejor esa coordinación con el mundo local. La respuesta a esa pregunta es difícil dada la gran complejidad que tiene en sí misma la realidad local, agravada por el déficit de participación de los Ayuntamientos en los diferentes ámbitos de cooperación sectorial, tanto estatales como autonómicos.



Comunidad de Madrid

VICEPRESIDENCIA SEGUNDA Y CONSEJERÍA
DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Dirección General de Asuntos Europeos

Comunidad de Madrid

EL DESARROLLO DEL
MERCADO INTERIOR,
LA DIRECTIVA DE SERVICIOS:
UN SALTO CUALITATIVO

Por Javier Cerezo
11 de Octubre 2004





Comunidad de Madrid

VICEPRESIDENCIA SEGUNDA Y CONSEJERÍA
DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Dirección General de Asuntos Europeos



La Suma de Todos