

UNIÓN EUROPEA

LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS Y EL MERCADO UNICO

ISABEL BARRIOS BEL

Técnico en Asuntos Europeos
Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. El Mercado Único: un potencial no suficientemente explotado.
- III. El relanzamiento del Mercado Único: el Acta del Mercado Único.
 - A) Antecedentes
 - B) Hacia un Acta del Mercado Único
 - C) El Acta del Mercado Único
- IV. Las RUP, un "eslabón perdido" del mercado interior.
 - A) La contribución conjunta RUP a la Comunicación de la Comisión "Hacia un Acta del Mercado Único"
 - B) La "misión SOLBES"
- V. Conclusiones.

«Todos los que han intentado resolver los problemas económicos derivados del Tratado de Roma olvidando el lado político de la cuestión, han fracasado y, mientras continuemos examinando dichos problemas únicamente bajo la perspectiva económica, y sin pensar en la política, me temo que acabaremos yendo de fracaso en fracaso»

Paul-Henri Spaak
Discurso ante la Cámara de Representantes
14 Junio 1961

I. INTRODUCCIÓN

Europa tiene que crear más prosperidad y empleo, y ha de hacerlo urgentemente dada la crisis financiera. Por eso, la Comisión Europea ha adoptado el Acta del Mercado Único, una serie de medidas destinadas a reactivar el mercado interior, a impulsar la economía europea y crear empleo.

Desde 1992, el mercado único ha procurado enormes beneficios y creado nuevas oportunidades, pero la libre circulación de mercancías, servicios, capital y personas, no siempre ha funcionado como debería. En algunos ámbitos no hay un mercado europeo verdaderamente integrado. También existen lagunas en la legislación, y otros tantos obstáculos que no dejan aprovechar todo el potencial del mercado único.

Por otra parte, los beneficios del mercado único no se reparten de manera uniforme en todos los territorios europeos y, en el caso de las Regiones ultraperiféricas (RUP), es flagrante cómo estas regiones, por la propia realidad que las caracteriza, no pueden acceder a las ventajas del mercado único como lo hacen el resto de territorios de la UE.

El Comisario responsable del Mercado interior, Michel BARNIER, ha sido el impulsor del relanzamiento del mercado único, y, en este ejercicio, ha querido dedicar una especial atención al caso concreto, particular y único de las RUP, encomendando un estudio específico sobre "Las RUP en el mercado único", al antiguo Comisario y ex-ministro español, Pedro SOLBES.

La Comisión Europea aspira a mantener el Acta del Mercado Único como un punto esencial de la agenda política europea, a la vez que colabora con los gobiernos nacionales, el Parlamento Europeo y los interlocutores sociales para lograr la efectividad de las medidas contempladas en éste, cuyo primer paquete deberá aprobarse antes de finales de 2012, cuando se cumplan 20 años del programa del mercado único de 1992. Veremos en qué medida se tendrá en cuenta la específica realidad de las RUP.

II. EL MERCADO UNICO: UN POTENCIAL NO SUFICIENTEMENTE EXPLOTADO

El mercado único es el área común entre los 27 Estados miembros, sin fronteras

interiores, donde personas, mercancías, servicios y capitales tienen la posibilidad de circular libremente. El mercado único significa también que los ciudadanos europeos son libres de vivir, trabajar, estudiar y desarrollar su actividad económica, allí donde escojan hacerlo, dentro de ese espacio común europeo.

Todo empezó con el Tratado de 1957, que establecía la Comunidad Económica Europea (CEE). Dicho Tratado preveía un calendario para la abolición de los derechos de aduana en la Comunidad, entonces integrada por los seis miembros fundadores, y para el establecimiento de una Tarifa Exterior Común, que se aplicaría a los productos provenientes de países terceros a su entrada en el espacio europeo. Este objetivo se alcanzó el 1 de julio de 1968.

Sin embargo, los derechos de aduana eran sólo uno de los tipos de barreras proteccionistas al comercio internacional. En los años 70, se pusieron de manifiesto otro tipo de barreras, que también obstaculizaban el buen funcionamiento del mercado interior. Se trataba, entre otras, de normas técnicas, de estándares de salud y seguridad públicas, de regulaciones nacionales exigidas para el ejercicio de determinadas profesiones.

En junio de 1985, la Comisión Europea, cuyo Presidente era en aquel entonces Jacques DELORS, aprobó un plan de acción con el objetivo de eliminar, en un período de siete años, todas las barreras físicas, técnicas y de naturaleza fiscal a la libre circulación en el mercado interior europeo. Se

trataba de promover el desarrollo industrial y comercial dentro del área unificada común.

En julio de 1987, entraba en vigor el Acta Única, que suponía la revisión de los tratados fundacionales y cuyas nuevas disposiciones incluían:

- la extensión de los poderes de la Comunidad a ámbitos tales como la política social, la investigación o el medio ambiente;

- el establecimiento gradual del Mercado Único en el horizonte de 1992, a través de un vasto programa legislativo que incluía la adopción de centenares de Directivas y Reglamentos;

- la ampliación del uso de la mayoría, en el proceso de decisión en el seno del Consejo.

Sobre la base de estas modificaciones del Tratado, unas casi 300 normas legislativas fueron aprobadas entre 1985 y 1992 para eliminar los diversos obstáculos a la libre circulación dentro del mercado interior. Finalmente, el 1 de enero de 1993, se daba por finalizado el proceso hacia un verdadero mercado interior.

Hoy día, puede afirmarse sin reservas que **los beneficios del mercado único son indiscutibles**. Europa se ha convertido en la economía de mayores dimensiones del mundo. Aún excluyendo el comercio intraeuropeo, seguimos siendo los primeros importadores y los primeros

exportadores. El mercado único es una garantía fundamental de nuestra competitividad internacional. Sin él, no tendríamos tanto peso en el equilibrio mundial de las fuerzas económicas, en el preciso momento en que emergen nuevos actores.

Pero, ante todo, el mercado único ofrece ventajas cotidianas a las empresas y los ciudadanos en el marco de sus actividades. Una vez eliminadas las barreras a la libre circulación y alcanzada la apertura de los mercados nacionales, la competencia entre empresas ha aumentado, con lo que ello implica a la hora de ofrecer un abanico mayor de posibilidades a mejores precios a los consumidores. Las empresas dentro del mercado único cuentan con un acceso sin limitaciones a los casi 500 millones de consumidores europeos.

Entre 1992 y 2006, se ha estimado que el mercado interior generó 2,75 millones de puestos de trabajo y 2,15% de crecimiento adicional para la economía europea. El comercio intra-europeo representa en la actualidad el 17 % y el 28 % del comercio mundial de bienes y servicios, respectivamente. La disminución del 70 % de los precios de las llamadas de telefonía móvil o del 40 % de los precios de los billetes de avión son ejemplos concretos de ello. También lo son el hecho de que tanto empresas como ciudadanos pueden elegir en la actualidad a sus proveedores de electricidad y de gas.

Sin embargo, desde 1993, la situación europea y mundial ha cambiado radicalmente. La mundialización ha acelerado

los intercambios y la evolución tecnológica, y posibilitado la emergencia de nuevos actores que vienen a competir con la UE. Esto supone para Europa un doble desafío: desarrollar con más determinación aún sus competencias en sectores de elevado valor añadido y aplicar una política que facilite la participación de las empresas europeas, en particular las PYME, en las formidables oportunidades que ofrecen esos nuevos polos de crecimiento. Por otra parte, la propia Europa ha cambiado. Se ha reunificado, ampliado y desarrollado. Y, por último, la crisis financiera y la crisis económica han golpeado con fuerza la economía europea y todos sus sectores. Han fragilizado tanto a empresarios como a trabajadores, y reducido el poder adquisitivo de millones de consumidores europeos. Casi un 10% de la población activa europea (unos 23 millones de personas) se encuentran actualmente sin empleo.

Ante este nuevo escenario, el mercado único es una baza que tiene la UE. Ha permitido amortiguar los efectos de la crisis y también puede ayudar a Europa a salir de ella reforzada y siendo una garantía fundamental para el futuro. **El mercado único tiene todavía muchas áreas con potencial que no ha sido explotado o no lo ha sido suficientemente.** Lo que sí está claro es que, para que el mercado único pueda desplegar todo su potencial, los ciudadanos y las empresas deben "re-apropiarse" del mismo, esto es, debe crearse un consenso en torno al mismo por parte de todos los actores implicados, debe ponerse al ciudadano en el centro del mercado único renovado.

III. EL RELANZAMIENTO DEL MERCADO ÚNICO: EL ACTA DEL MERCADO ÚNICO

A) ANTECEDENTES

En septiembre de 2009, y como parte de sus orientaciones dirigidas a la Comisión Europea que se renovaba en esos momentos, **el Presidente BARROSO identificaba el Mercado Único como una prioridad estratégica para alcanzar los objetivos de competitividad y crecimiento bajo la estrategia "Europa 2020"**.

En marzo de 2010, la Comisión aprobaba su Comunicación "Europa 2020": Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador¹. El Consejo confirmaba dicha estrategia en junio de 2010, bajo Presidencia española.

La estrategia "**Europa 2020**", que constituye la continuación y revisión de la estrategia de Lisboa, que llegaba a su término a finales de 2010, ofrece una visión de lo que debería ser la economía social de mercado europea del siglo XXI. Consiste en una hoja de ruta dinámica que pasa revista a las políticas e iniciativas necesarias para sacar a Europa de la crisis, en primer lugar, pero también, y a más largo plazo,

para promover **un nuevo tipo de economía, en el marco de una sociedad más inteligente** - desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación-, **más sostenible** - promoción de una economía más eficaz, más verde y más competitiva-, **e integradora** -promoción de una economía con altas tasas de empleo donde participen y prosperen todas las comunidades y regiones-.

De este modo, la reactivación del mercado único se presenta como el instrumento indispensable para la aplicación exitosa de la **estrategia Europa 2020**, que persigue **cinco objetivos**² de la UE que, a su vez, deben repercutirse, asimismo, en objetivos nacionales, en el marco de los Programas Nacionales de Reforma, y que se desarrollará en torno a **siete iniciativas llamadas "emblemáticas"**³. La puesta en marcha de las iniciativas emblemáticas y la reactivación del mercado único van en paralelo. Algunas de las medidas de las iniciativas emblemáticas inciden en el funcionamiento del mercado único, y por lo tanto constituyen medidas para su reactivación. Por lo tanto estas medidas se mencionan en esta comunicación y en las iniciativas emblemáticas. En especial en la agenda digital para Europa, la Unión por la innovación y la política industrial para la era de la globalización.

¹ COM (2010)2020 final, de 3.03.2010.

² 1) Alcanzar una tasa de empleo del 75% de la población entre 20 y 64 años; 2) Invertir un 3% del PIB en I+D; 3) Conseguir una serie de objetivos medioambientales: la reducción del 20% de las emisiones de carbono, así como el aumento del 20% del uso de las energías renovables; 4) Aumentar hasta el 40% los titulados de enseñanza superior así como reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10%; 5) Reducir en 20 millones el número de las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza.

³ 1) una Unión por la innovación; 2) una juventud en movimiento; 3) una agenda digital para Europa; 4) una Europa que utilice eficazmente los recursos; 5) una política industrial para la era de la mundialización; 6) una agenda de nuevas cualificaciones y empleos; y 7) una plataforma europea contra la pobreza.

Por otra parte, en octubre de 2009, el Presidente BARROSO pedía a Mario MONTI, profesor de la Universidad de Bocconi (Milán) y antiguo miembro de la Comisión, que examinara la cuestión e identificara los desafíos que impondría una nueva iniciativa cuyo objetivo fuera el relanzamiento del mercado único. **En mayo de 2010, el estudio del profesor MONTI propuso una estrategia global que contenía una serie de recomendaciones**⁴. En su opinión, “la realización de un mercado único profundo y eficaz es un factor clave que determina el rendimiento macroeconómico global de la UE”. Además, añade que “el mercado único es menos popular que nunca, pero es más necesario que nunca”. Su informe propone “una nueva estrategia para proteger el mercado único frente al riesgo del nacionalismo económico, para ampliarlo a nuevas áreas de crecimiento de Europa y para lograr un nivel de consenso adecuado en torno al mismo”.

En opinión del profesor Monti, el legado económico, fiscal y social de la crisis justifica, por sí sola, la necesidad de reforzar el mercado único. “Hay que volver a situar a los europeos en el centro del gran mercado” y reinventar la “economía social de mercado”, así como “reconciliar el mercado y lo social”.

Tras un intercambio de opiniones con el profesor MONTI sobre la pertinencia de un relanzamiento del mercado único, **la comisión parlamentaria de Mercado interior y Protección del Consumidor, elaboró un informe sobre**

“Cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y a los ciudadanos” (cuyo ponente sería Louis GRECH). El

informe pone de manifiesto que la integración en el mercado único no es un proceso irreversible y que la existencia permanente de éste no debería darse por sentada.

Comienza exponiendo una serie de consideraciones de carácter general e identifica los siguientes temas más relevantes: a) la necesidad de un enfoque global y común frente al mercado único, b) los desafíos y oportunidades que debe tener en cuenta la política sobre el mercado único, c) los ciudadanos y los consumidores en el mercado único, d) las PYMES en el mercado único, e) la apropiación y aplicación de la legislación relativa al mercado único y mejor regulación, f) resultados, g) el papel institucional reforzado al establecer y aplicar las leyes relativas al mercado único, h) las medidas necesarias para informar y capacitar a los ciudadanos y a las PYMES de manera más eficaz en el mercado único, i) Informes y propuestas estratégicos.

El Acta del Mercado Único, aprobada por la Comisión, es la respuesta a los informes anteriormente citados.

B) HACIA UN ACTA DEL MERCADO ÚNICO

En octubre de 2010, la Comisión aprueba su **Comunicación “Hacia un**

⁴ Informe de Mario Monti al Presidente de la Comisión Europea de 9 de mayo de 2010: «Una nueva estrategia para el mercado único».

Acta del Mercado Único⁵, por la que lanza una consulta pública dirigida a todos los actores concernidos a nivel europeo, nacional y regional/local, **proponiendo 50 medidas para relanzar el mercado único.**

El objetivo es alcanzar una economía de mercado altamente competitiva, con un crecimiento económico sostenible y basada en una confianza renovada de los ciudadanos y de las empresas.

Como dice la propia Comunicación:

“... Para reimpulsar una integración inacabada y convertirla en nuestro potencial de crecimiento al servicio del progreso humano. Para recuperar la confianza, todos juntos, en nuestro modelo de economía social de mercado, situando nuevamente a los europeos en el corazón del mercado. Para proponer un nuevo planteamiento global con respecto al mercado único que considere a todos los agentes del mismo. Para garantizar mejor la comprensión y el respeto de sus normas en la Unión y su concreción en nuestra vida diaria...”.

La Comunicación confirma que los beneficios del mercado único son indiscutibles, pero que su potencial no se ha aprovechado plenamente. Afirma, además, que el mercado único no es un fin en sí mismo, sino un instrumento cuyo objetivo final es el de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. El mercado interior está al servicio de las demás políticas, por lo que, si éste funciona eficientemente, las actuaciones tanto

públicas como privadas en los diversos ámbitos serán también más efectivas.

La Comunicación afirma que la reactivación del mercado único debe abrir nuevas oportunidades, sin imponer nuevas restricciones y recuerda que “debe tenerse presente que el éxito del modelo europeo radica en su capacidad para conjugar rendimiento económico y justicia social y para movilizar, con vistas a la realización de este objetivo, al conjunto de los agentes económicos e interlocutores sociales”.

Se trata, por tanto, de re-dinamizar la economía, teniendo en cuenta la importante dimensión social del modelo europeo e implicando en el proceso a todos los actores concernidos. De este modo, **la Comunicación pone énfasis en tres aspectos complementarios:**

1. **el crecimiento económico** (en la UE, veinte millones de empresas proveen 175 millones de puestos de trabajo y abastecen de bienes y servicios a los 500 millones de consumidores de la UE, así como a muchos otros del mundo entero);

2. **la dimensión social;**

3. **el buen gobierno del mercado único** (para que el mercado único funcione a pleno rendimiento, ha de apoyarse en todos los agentes del mercado: las empresas, los consumidores y los trabajadores. Insiste en que, también los ciudadanos y

⁵ COM (2010) 608 final, de 27.10.2010 “Hacia un Acta del Mercado Único – Por una economía social de mercado altamente competitiva – Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos”.

los consumidores son actores del mercado único y, por tanto, el éxito de éste no puede lograrse sin aquellos).

El Acta propone 50 medidas (la mitad son legislativas), agrupadas en los tres aspectos anteriormente mencionados, que deberían adoptarse utilizando un procedimiento acelerado, con el objetivo de que la mayor parte de ellas sean adoptadas en el horizonte 2012, fecha simbólica, que coincidirá con el vigésimo aniversario del mercado único. En efecto, la urgencia en la adopción de dichas medidas viene dada por la grave situación de crisis económica, que ha disparado los niveles de desempleo hasta límites alarmantes.

Resumimos, a continuación, algunas de las medidas propuestas:

1. En el ámbito del crecimiento económico, se presta especial atención a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), por ser las que ofrecen el mayor potencial de empleo.

- Plan de Acción para mejorar el acceso de las PYMES a los mercados de capitales:
 - Capital riesgo para el desarrollo de las PYMES
 - Creación de una red de bolsas orientadas a las PYMES
- Reducir las exigencias administrativas: revisión de las directivas sobre las normas contables.
- Estimular y proteger la creación: configurar el mercado único digital:
 - Mejorar la gestión de los "derechos de autor"

- Extender las ventajas del mercado único a los servicios digitales para superar las barreras actuales (fragmentación de los mercados en línea, falta de confianza e interoperatividad, etc. ejemplo: barreras en el mercado audiovisual)

- Otras medidas:
 - Desbloquear la patente europea
 - Plan de Acción contra la piratería y las falsificaciones
 - Mejorar la coordinación de las políticas fiscales

2. Por lo que respecta a la dimensión social, se trata de centrar el mercado único en los europeos y recuperar la "economía social de mercado" y una Europa más solidaria para sus ciudadanos.

- Promover la movilidad transnacional:
 - Agilizar y simplificar los sistemas de reconocimiento de las cualificaciones profesionales (hoy en día, solo se reconoce automáticamente 7 de más de 800 profesiones)
 - Tarjeta "Juventud en movimiento" (movilidad de jóvenes estudiantes) y "Pasaporte europeo de competencias"
- Dimensión social del mercado único para los consumidores de servicios financieros:
 - Concesión y obtención responsables de préstamos
 - Mayor transparencia y comparabilidad de comisiones bancarias
 - Acceso a los servicios bancarios básicos
 - Instauración de un sistema europeo de resolución de conflictos en línea

- Prever un mecanismo de recurso colectivo

3. En cuanto a la buena gobernanza del mercado único:

- Ampliación del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)

- Ventanilla única: "Tu Europa". Servicio de asistencia en relación con los derechos que confiere el mercado único, a través de Internet, teléfono o contacto personal

- "20 Principales" anual, termómetro del mercado único y su funcionamiento

- Consolidación y mejora de los instrumentos informales de resolución de problemas (SOLVIT)

Por último, cabe decir que, de forma paralela al Acta del Mercado Único, la Comisión adopta, asimismo, su «Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010: La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE», que se centra, por su parte, en la erradicación de los obstáculos con los que se encuentran los ciudadanos europeos en su vida diaria, por ejemplo, cuando realizan un viaje, estudian, se casan, se jubilan, compran o heredan bienes, o votan en otro Estado miembro.

El Acta del Mercado Único y el Informe sobre la Ciudadanía son iniciativas complementarias, que persiguen el objetivo de superar la persistente fragmentación de la Unión Europea en lo que se refiere a aspectos que interesan directamente a los ciudadanos, así como de concretizar de esa forma el compromiso de crear una Europa

de los ciudadanos y un mercado único que funcione eficazmente, respondiendo así a las necesidades y las expectativas de los ciudadanos y las empresas.

C) EL ACTA DEL MERCADO ÚNICO

El debate abierto por la Comunicación "Hacia un Acta del Mercado Único" se llevó a cabo durante un período de cuatro meses al fin de los cuáles, la Comisión había recibido más de 800 contribuciones provenientes de los Estados miembros, de organizaciones no gubernamentales, de interlocutores sociales (tanto a nivel nacional como europeo), de autoridades regionales y locales, de federaciones industriales y profesionales, de organizaciones sindicales, de empresas, de asociaciones de consumidores, de grupos de reflexión, de universidades y de numerosos ciudadanos. Cabe destacar la contribución conjunta de las Regiones ultraperiféricas (RUP) a esta consulta, que comentaremos con detalle en el siguiente epígrafe.

Asimismo, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social se pronunciaron al respecto. También el Consejo, en sus Conclusiones de 10 de diciembre de 2010, realiza su aportación respaldando la convicción de que debe apoyarse en una base económica y social sólida para poder alcanzar una economía altamente competitiva.

En abril de 2011 y sobre la base de las contribuciones recibidas y las opiniones manifestadas, **la Comisión aprueba la versión definitiva del Acta del Mercado**

Único⁶, identificando doce prioridades, por cada una de las cuáles propone que la UE adopte, antes de finales de 2012, una medida clave que permita estimular el crecimiento y reforzar la confianza de los ciudadanos.

Se tratará de un primer paquete de medidas dado que, la priorización escogida no significa que la Comisión renuncie a seguir trabajando en el resto de medidas recogidas en su Comunicación "Hacia un Acta del Mercado Único". Por el contrario, la Comisión seguirá trabajando para presentar otras medidas y, a finales de 2012, analizará la situación del presente plan de medidas y dará a conocer su programa para la siguiente fase.

Las **doce prioridades y las medidas clave para cada una**, con objeto de la reactivación del mercado único en esta primera fase son:

1. El acceso de las PYMES a la financiación – Medida clave: una legislación que facilite que los **fondos de capital riesgo** que estén establecidos en un Estado miembro puedan invertir en cualquier otro Estado miembro sin obstáculos ni exigencias suplementarias.

2. La movilidad de los ciudadanos – Medida clave: una legislación modernizada sobre el **reconocimiento de las cualificaciones profesionales**.

3. Los derechos de propiedad intelectual – Medida clave: una legislación que establezca una **protección unitaria por patente** en el mayor número posible de

Estados miembros y un **sistema unificado de resolución de litigios**. El objetivo es entregar ya en 2013, las primeras patentes que se beneficien de esa protección unitaria.

4. Los consumidores como actores del mercado único – Medida clave: una **legislación sobre la resolución alternativa de litigios**. El objetivo es garantizar la puesta en marcha de vías de recurso extrajudiciales que, además de posibilitar una solución fácil, rápida y barata para los consumidores, permita preservar las relaciones de las empresas con su clientela. Esta medida incluirá un apartado dedicado al comercio en línea.

5. Los servicios – Medida clave: la **revisión de la legislación del sistema europeo de normalización** para ampliarlo a los servicios y hacer que los procedimientos de normalización sean más eficaces, eficientes y participativos.

6. Las redes – Medida clave: una **legislación sobre las infraestructuras energéticas y de transporte que permita identificar y desarrollar los proyectos estratégicos de interés europeo y garantizar la interoperabilidad y la intermodalidad**.

7. El mercado único digital – Medida clave: una **legislación que garantice el reconocimiento mutuo de la identificación y autenticación electrónicas en toda la UE y revisión de la Directiva sobre la firma electrónica**. El objetivo es conseguir una interacción electrónica segura y sin obstáculos entre empresas, ciudadanos y administraciones públicas para aumentar, incluso en su dimensión

⁶ COM (2011) 206 final, de 13.04.2011.

transfronteriza, la eficacia de los servicios, de los contratos públicos, de la prestación de servicios y del comercio electrónico.

8. Las empresas sociales – Medida clave: una **legislación por la que se cree un marco europeo que facilite el desarrollo de los fondos de inversión solidaria**. Con ello se amplificará el efecto de las iniciativas nacionales al abrir a esos fondos las oportunidades del mercado único (acceso a oportunidades de inversión y a inversores establecidos en todos los Estados miembros).

9. La fiscalidad – Medida clave: **la revisión de la Directiva sobre la fiscalidad de la energía**. El objetivo es garantizar un tratamiento coherente de las distintas fuentes de energía para tener más en cuenta el contenido energético de cada producto y su nivel de emisiones de CO₂.

10. La cohesión social – Medida clave: una legislación que mejore y refuerce la transposición, aplicación y cumplimiento en la **práctica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores**. Esa legislación deberá establecer medidas para prevenir y sancionar cualquier abuso o elusión de las normas aplicables y tendrá que ir acompañada de **disposiciones que permitan aclarar el ejercicio de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios junto con los derechos sociales fundamentales**.

11. El entorno reglamentario de las empresas – Medida clave: la **simplificación de las directivas sobre las normas contables**, en lo que atañe a las obligaciones de información financiera, y disminución de los requisitos administrativos, en especial los que afectan a las PYME.

12. Los contratos públicos – Medida clave: la **revisión y modernización del marco normativo de los contratos públicos** para llegar a una política equilibrada que preste su apoyo a una demanda de bienes, servicios y obras que sean respetuosos del medio ambiente, socialmente responsables e innovadores. La revisión, además, deberá ofrecer a las autoridades adjudicadoras unos procedimientos más sencillos y flexibles y habrá de garantizar un acceso más fácil a las empresas, particularmente a las PYMES.

IV. LAS RUP, UN “ESLABÓN PERDIDO” DEL MERCADO INTERIOR

El mercado único europeo está diseñado para el territorio continental y, por ello, si bien es cierto que sus resultados a nivel global de la UE, aunque insuficientes, son indiscutibles, también lo es que dichos beneficios no se distribuyen de manera uniforme en todo el territorio europeo, en especial en el caso de las RUP, regiones que sufren condicionantes estructurales permanentes.

La específica realidad de las RUP, que las caracteriza como tales, hace que, hasta el momento, dichas regiones hayan encontrado numerosos obstáculos a la hora de poder beneficiarse de las ventajas derivadas del mercado único. El déficit de accesibilidad y la lejanía del territorio comunitario, continúan siendo los principales obstáculos a los intercambios (mercancías, personas, servicios y capitales). En el ámbito clave de la energía, por poner un ejemplo, y a pesar de contar

con un enorme potencial para el desarrollo de las energías renovables, las RUP se enfrentan al problema de constituir sistemas aislados -cada isla constituye un sistema-, con grandes dificultades de conexión entre ellas y con el continente. Los afectados, en primer lugar, son los ciudadanos residentes en las RUP.

La propia Comisión, en su Comunicación dirigida a estas regiones "Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas", de mayo de 2004⁷, reconocía que la construcción del mercado interior de 1993, no ha producido los efectos esperados en las RUP. Concretamente señala que *"los efectos de la liberalización económica de los sectores regulados, en concreto los servicios de interés general, han incidido en la competencia y en los precios de dichos servicios en las regiones ultraperiféricas"... "El mantenimiento de sistemas de perecuación en aras de la aplicación homogénea de los precios practicados en el conjunto de los territorios nacionales se ha visto dificultado"*.

Por otro lado, **las RUP, por el hecho de serlo, gozan de una serie de bazas, únicas en la UE, que aportan un valioso valor añadido a toda la Unión, cuyo potencial, sin embargo, no han sido suficiente y adecuadamente explotado.** Y ello en el ámbito agro-alimentario, la biodiversidad, las energías renovables, la astrofísica, la oceanografía, la vulcanología, etc. La propia localización geográfica

de las RUP, como fronteras más alejadas de la UE frente a otros continentes, representa una oportunidad para la UE y en el papel que desempeña en la escena mundial.

El enfoque continental del mercado único no integra la realidad de las RUP y así lo expresaron estas regiones, en su contribución conjunta a la consulta lanzada por la Comunicación de octubre de 2010, "Hacia un Acta del Mercado Único" de la que, a continuación presentamos un resumen.

A) LA CONTRIBUCIÓN CONJUNTA RUP A LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN "HACIA UN ACTA DEL MERCADO ÚNICO"⁸

Esta contribución conjunta realiza un análisis no exhaustivo de la cuestión: comienza presentando las principales dificultades a las que se enfrentan las RUP a la hora de poder beneficiarse de las ventajas derivadas del mercado único, y, a continuación, expone una serie de propuestas tendentes a paliar dichas dificultades.

En cuanto a los **principales obstáculos a la realización efectiva del mercado único** en las RUP distingue dos cuestiones: por un lado, el hecho de que dichas regiones se caracterizan por tener una realidad diferente, que no favorece los intercambios y, por otro lado, las políticas

⁷ COM (2004) 343 final, de 26.06.2010.

⁸ La contribución conjunta de las regiones ultraperiféricas a la consulta lanzada por la Comunicación de octubre de 2010, "Hacia un Acta del Mercado Único", se incluye en la Sección Documentación de este mismo número de la revista.

europas, en su aplicación a estas regiones, limitan las oportunidades ofrecidas por el mercado interior.

1. Una realidad que no favorece los intercambios:

El déficit de accesibilidad, de competitividad y la situación geográfica singular, que caracterizan a las RUP, constituyen importantes obstáculos a la realización efectiva del mercado interior.

- El **déficit de accesibilidad** (física, económica, del conocimiento):

Representa el primer y principal obstáculo a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, al tiempo que ocasiona costes adicionales en el aprovisionamiento de bienes con el continente europeo.

Asimismo, influye en las condiciones de la competencia; desanima las empresas europeas a instalarse y favorecer los intercambios con las RUP, a la vez que compromete la competitividad de las empresas de las RUP.

Si bien es verdad que la UE ha puesto en marcha dispositivos específicos como los Programas POSEI o la asignación específica para la compensación de los sobre-costes derivados de la ultraperiferia que han dado resultados, todavía queda mucho camino por recorrer, por ejemplo, en lo que respecta a la política común de transportes (medidas específicas o de adaptación de instrumentos existentes como Marco Polo o las Redes Transeuropeas de Transporte

(RTE-T)), el funcionamiento de servicios en red (como la banda ancha), etc. Asimismo, conviene evitar la adopción de medidas que agraven su, ya importante, déficit de accesibilidad.

- El déficit **de competitividad**: pequeños mercados, lejanía del continente, proximidad de países terceros, en general, menos desarrollados, ausencia de masa crítica, etc.

Las políticas comunitarias, concebidas para las circunstancias del mercado continental, se adaptan con dificultad a la realidad de las RUP y llegan, en ocasiones, a generar impactos negativos en estas regiones y acaban penalizando e incluso excluyendo a las RUP de su participación en el mercado único.

- **La situación geográfica singular** de las RUP, lejana del continente europeo y próxima de países terceros vecinos, en general menos desarrollados.

El objetivo de una mejor inserción regional de las RUP en sus contextos geográficos próximos, identificada por la propia Comisión en su Comunicación de 2004, sigue enfrentándose a importantes dificultades. En este ámbito, las incoherencias entre las políticas comunitarias son flagrantes e influyen directamente en las RUP, que se encuentran divididas entre su pertenencia al continente europeo y su participación en el mercado interior y su pertenencia, al mismo tiempo, a contextos geográficos distintos, con sus propias dinámicas de evolución y ajenos a la Unión.

La ausencia de análisis de impacto de las distintas políticas en las RUP, no ayuda a superar dichas incoherencias.

2. Políticas europeas que limitan las oportunidades ofrecidas por el mercado interior:

Y ello porque, en el origen de la concepción de dichas políticas, el modelo de referencia suele ser el continente europeo, con lo que, en numerosas ocasiones, cuando van a aplicarse a realidades diferentes y específicas como la de las RUP, resultan no estar adaptadas (RTE-T o política de vecindad, donde las RUP están excluidas) o producen, incluso, efectos inversos a los perseguidos (política comercial común, política común de la pesca, política del medio ambiente).

Por lo que se refiere a las **propuestas sugeridas por las RUP para paliar los obstáculos mencionados**, seguidamente, exponemos las más destacadas:

- Necesidad de mantener y reforzar los dispositivos fiscales específicos de que gozan estas regiones, ya que constituyen instrumentos clave del desarrollo económico de las mismas, que tratan de mejorar su competitividad y su efecto de atracción respecto de empresas del exterior.

- El apoyo a las PYME de las RUP, es una prioridad esencial, ya que son éstas las empresas que constituyen el tejido empresarial de las RUP, añadiendo a su dificultad de sobrevivencia respecto a las grandes empresas en un mercado cada vez más competitivo, la vulnerabilidad que se deriva de su realidad ultraperiférica. Apoyo a

través de la facilitación del acceso a la financiación, la promoción de la innovación, la dinamización de la investigación, el desarrollo de “clusters”, entre otras medidas.

- La Comisión europea debe tener en cuenta la realidad de las RUP en el marco de la revisión de la política europea en materia de mercados públicos, ámbito en el que, a partir de su liberalización y la feroz competencia que le acompaña, las empresas de un territorio pequeño y aislado como es el de las RUP, encuentran multitud de dificultades.

- La producción agrícola de las RUP continúa siendo de una importancia estratégica en las RUP, en sí misma y en el impacto que tiene sobre otros sectores, como el paisaje o el turismo. Las especiales características de la misma en cuanto a una especial fragilidad y una mayor vulnerabilidad ante los nuevos desafíos mundiales (cambio climático, seguridad alimentaria), son tenidas en cuenta por los programas POSEI, que deben continuar y reforzarse.

- En cuanto a la pesca, existe en las RUP una actividad tradicional, esencial, no sólo por el equilibrio económico y social, sino también por lo que se refiere a la ordenación de territorio así como por el desarrollo de nuevas actividades económicas asociadas, como, por ejemplo, el turismo náutico. Hasta el momento, las sucesivas reformas de la PCP, no han tenido suficientemente en cuenta la realidad de cada cuenca de las RUP. Los análisis de impacto tendrían todo su sentido, una vez más, en este ámbito.

- Las RUP llaman la atención sobre la dimensión externa del mercado interior. Estas regiones constituyen las fronteras más alejadas de la UE frente a otros continentes

y dicha posición geoestratégica, debe ser valorizada, en beneficio no sólo de las RUP, sino de toda la UE. El desarrollo de estrategias de integración económica regional entre las RUP y sus países vecinos, resulta esencial.

- Las RUP son verdaderos laboratorios naturales, de experimentación y valoración en el ámbito de la investigación. Ahora más que nunca los nuevos retos planteados por el cambio climático, la política marítima -donde las RUP pueden aportar un valor añadido considerable - y las presiones demográficas y migratorias, van a impactar en un mundo de globalización acelerada y van a limitar los distintos cambios en cuanto a su desarrollo. Los territorios más frágiles por su geografía, su exposición a los riesgos naturales, la estrechez de sus centros productivos, su dependencia del exterior, como es el caso de las RUP, se sitúan en primera línea.

- Asociar el mercado y el ámbito social en las RUP es imprescindible. Algunas RUP registran tasas de paro de entre las más altas de UE-27. En este sentido, las cuestiones de reconocimiento de cualificaciones profesionales, de movilidad de personas adquieren todo su sentido en regiones que deben encontrar su lugar en el corazón del mercado interior. Es preciso continuar las inversiones en los ámbitos de la formación, la educación y la salud para reforzar las cualificaciones y permitir a los ciudadanos curarse cerca de su lugar de residencia.

B) LA "MISIÓN SOLBES"

El 1 de abril, **el antiguo Comisario y exministro del Gobierno español,**

Pedro SOLBES, fue nombrado oficialmente consejero especial del Comisario responsable del Mercado Interior (DG MARKT), Michel BARNIER, para la realización de un estudio sobre la problemática específica de las RUP en el seno del mercado interior.

Dicho informe, que elaborará el propio SOLBES, con la ayuda del funcionario de la DG MARKT, Javier PALMERO, sin recurrir a la contratación externa, será presentado en el mes de septiembre y traducido a las tres lenguas de las RUP (español, francés y portugués) y, posiblemente, también al inglés y al alemán.

El momento es clave, ya que coincide con la preparación por parte de la Comisión de sus propuestas legislativas sobre el próximo Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020 –prevista para el 29 de junio- **y las distintas políticas europeas para el mismo período** –previstas para septiembre/octubre-. La importancia del informe es aún mayor, si se tiene en cuenta que la próxima Comunicación de la Comisión sobre la estrategia renovada para las RUP que se esperaba para este año, será finalmente aprobada en 2012, fecha en la que el margen de maniobra para conseguir el mejor encaje de Canarias y de las RUP en general, en el nuevo escenario europeo, será ya muy reducido. **Sin embargo, tampoco deben crearse expectativas no reales en torno a este estudio.** No se tratará de una propuesta legislativa ni se presentará al grupo RUP del Consejo. **Se trata de un informe independiente, dirigido**

al Comisario BARNIER y que seguramente constituirá un importante input para la Comisión, a la hora de elaborar su Comunicación RUP de 2012. El informe se difundirá entre las diferentes Direcciones Generales de la Comisión y otras Instituciones, pero no será publicado en el DOUE.

El Comisario BARNIER ha sido invitado a presentar el "informe SOLBES" con ocasión de la próxima Conferencia de Presidentes RUP, que tendrá lugar en Martinica, los días 3 y 4 de noviembre de 2011.

El estudio **identificará una serie de obstáculos**, de naturaleza tanto física como reglamentaria, que impiden a las RUP beneficiarse del mercado único en la misma medida que el resto de regiones continentales. Seguidamente, **propondrá una serie de recomendaciones** para intentar paliar los efectos nocivos de dichos obstáculos. No habrá necesariamente una referencia expresa a las RUP en cada una de las doce medidas del Acta para el Mercado Único, pero sí las habrá en aquellos temas que han sido identificados como especialmente problemáticos para las regiones europeas en general y que se agudizan en las RUP.

Para la realización de su estudio, Pedro SOLBES ha desarrollado una intensa labor de contactos a todos los niveles, tanto en Bruselas como sobre el terreno, visitando todas las RUP, durante los meses de abril y mayo de 2011. Se ha entrevistado al más alto nivel con los distintos servicios de la Comisión

implicados (Política regional, Agricultura, Asuntos Marítimos y Pesca, Competencia, Desarrollo y Cooperación, Transportes, Comercio, Fiscalidad, entre otros), así como con el Parlamento europeo, reuniéndose con los ocho eurodiputados de las RUP. También ha mantenido contactos al máximo nivel con autoridades de los Estados miembros concernidos.

La visita de Pedro SOLBES a Canarias se produjo los días 14 (Gran Canaria) y 15 de abril (Tenerife), y estuvo precedida de encuentros al más alto nivel en Madrid, entre los que se destaca el que se celebró con el Secretario de Estado para la UE, Sr. Diego LOPEZ GARRIDO. De manera similar a como ocurrió en las visitas del resto de RUP, en Canarias, Pedro SOLBES se entrevistó con un amplio espectro de interlocutores que fueron desde los Presidentes del Gobierno, del Parlamento y del Consejo Económico y Social de Canarias, hasta representantes al más alto nivel de los sectores de las telecomunicaciones e I+D, industrial, agrícola, de la energía, del transporte, pasando por los Presidentes de las dos Cámaras de Comercio, de las dos Confederaciones de empresarios y el Presidente del Consorcio de la Zona Especial Canaria, así como los Rectores de las dos Universidades.

En la preparación de la agenda de dicha visita, así como en el seguimiento del estado de avance del estudio, la Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas ha llevado a cabo un papel destacado y ha recibido al funcionario Javier PALMERO, que asiste a Pedro SOLBES en esta tarea, en

tres ocasiones. Por su parte, el Comité de Seguimiento de la Conferencia de Presidentes RUP, que se reúne en la Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas, con una frecuencia elevada en los últimos meses, se ha reunido con Javier PALMERO, en dos ocasiones, con el mismo propósito.

Por otra parte, **el 1 de abril, la DG MARKT lanzó una consulta pública específicamente dirigida a las RUP** y consistente en el planteamiento de una serie de preguntas, para que, todos los interesados que no pudieron reunirse con Pedro SOLBES en su visita a las regiones, tengan la posibilidad de hacerle llegar sus posicionamientos.

V. CONCLUSIONES

- Los nuevos objetivos de competitividad y crecimiento que se ha marcado la UE en su estrategia "Europa 2020", y la necesidad de hacer frente a la dura crisis económica, impusieron la necesidad de revisar los progresos e insuficiencias del mercado interior;

- Si bien, a día de hoy, los beneficios del mercado interior desde el 1 de enero de 1993, fecha en que se daba por finalizado este proceso, son indiscutibles, también es cierto que queda mucho potencial por explotar y algunos "eslabones perdidos";

- El Acta del Mercado Interior y sus doce medidas aprobadas por la Comisión, pretenden relanzar este proceso, impulsando la economía y creando más y mejores empleos;

- Por otra parte, los beneficios del mercado interior no se repercuten de la misma manera en todos los territorios europeos; las RUP constituyen, en este caso, uno de esos "eslabones perdidos" dado que, por la propia realidad que las caracteriza, una realidad que no favorece los intercambios, no pueden beneficiarse de la misma manera que los territorios continentales, de las mencionadas ventajas del mercado interior;

- Además de los obstáculos físicos derivados de su propia realidad, las RUP se enfrentan a otros obstáculos de naturaleza reglamentaria, y ello porque el mercado interior está diseñado para el territorio continental, y no para la específica problemática de las RUP;

- En efecto, en el origen de la concepción de las políticas comunitarias, el modelo de referencia suele ser el continente europeo, con lo que, en numerosas ocasiones, cuando van a aplicarse a realidades diferentes y específicas como la de las RUP, resultan no estar adaptadas (es el caso de las Redes Transeuropeas de Transporte o la política de vecindad, donde las RUP están excluidas) o producen, incluso, efectos inversos a los perseguidos (política comercial común, política común de la pesca o política del medio ambiente). En este último caso, la transposición de manera mecánica de obligaciones para las RUP tiene resultados, a menudo desproporcionados, en relación con los objetivos perseguidos;

- La propia Comisión es consciente de las dificultades de las RUP a la hora de

participar en el mercado interior y, a iniciativa del Comisario responsable de Mercado Interior, Michel BARNIER, el antiguo Comisario y exministro Pedro SOLBES, realizará un estudio al respecto que, previsiblemente, constituirá un importante *input* con vistas a la próxima Comunicación de la Comisión sobre el relanzamiento de la estrategia comunitaria a favor de las RUP, que se adoptará en 2012;

- El mensaje de las RUP, contenido en el Memorándum de España, Francia y Portugal y las RUP, de mayo de 2010, es claro: la estrategia europea renovada hacia la ultraperiferia debe basarse en un "triple equilibrio":

- El equilibrio entre potencialidades y limitaciones de las RUP, lo que implica el mantenimiento de mecanismos de compensación de los efectos de los condicionantes permanentes, además de la identificación y el refuerzo de los potenciales y las ventajas comparativas de las RUP;

- El equilibrio entre los apartados interno y externo de las políticas europeas,

que asocia a la vez la plena pertenencia de las RUP al mercado interior y su integración en un entorno geográfico propio, y concurrir así a evitar las incoherencias;

- El equilibrio entre la adaptación de las políticas europeas generales y la aplicación de instrumentos sectoriales específicos, favoreciendo, cuando lo exijan las circunstancias, la declinación de marcos apropiados (jurídicos, políticos y financieros);

- En todo caso, y con independencia del contenido de la Comunicación de la Comisión dirigida a las RUP, prevista para 2012, resulta esencial que, ya desde las propuestas legislativas de la Comisión de cara al presupuesto de la UE y a las diferentes políticas comunitarias para el período 2014-2020, que serán aprobadas en junio y septiembre/octubre de 2011, respectivamente, se logre el mejor encaje de las RUP de acuerdo con su específica realidad, y ello, a fin de que, tanto los ciudadanos, como las empresas de las RUP, puedan beneficiarse de las ventajas del mercado interior, en pie de igualdad respecto del resto de territorios europeos.

ANEXO

Las 50 medidas recogidas en el COM (2010) 608 final

1. Patente europea
2. Derechos de autor
3. Piratería y falsificación
4. Mercado interior de servicios
5. Comercio electrónico
6. Normalización
7. Sistemas de transporte integrado
8. Fiscalidad de la energía
9. Los servicios a las empresas
10. Huella de carbono de los productos

--->

Las 50 medidas recogidas en el COM (2010) 608 final (continuación)

11. Eficacia energética
12. Acceso de las PYME a la financiación
13. Re-examen de la Small Business Act
14. Normas contables
15. Emisión de obligaciones europeas para la financiación de proyectos (EU project bonds)
16. Inversión privada y capital riesgo
17. Mercados públicos
18. Concesión de servicios
19. Base imponible común consolidada del impuesto de sociedades (ACCIS)
20. IVA
21. Interconexión de los registros mercantiles
22. Identificación et autenticación electrónica
23. Comercio internacional
24. Mercados públicos internacionales
25. Servicios de interés económico general (SI EG)
26. Infraestructuras de transporte
27. Infraestructuras energéticas
28. Espectro radioeléctrico europeo
29. Cláusula social
30. Desplazamiento de trabajadores a otros Estados miembros
31. Jubilación
32. Reestructuraciones industriales
33. Reconocimiento de cualificaciones profesionales
34. Movilidad de los estudiantes
35. Reconocimiento de competencias y de la formación
36. Emprenduria social
37. Innovación social
38. Gobierno corporativo
39. Seguridad de los productos
40. Acceso a los servicios bancarios de base
41. Prestamos y créditos responsables
42. Obstáculos fiscales para los ciudadanos
43. Derechos de los pasajeros
44. Evaluación de la puesta en marcha de las normas en los Estados miembros
45. Intercambio de información entre autoridades públicas
46. Formas alternativas de solución de diferencias y recursos colectivos
47. Transposición de las normas europeas al derecho nacional
48. Consultas y diálogo con la sociedad civil
49. Ventanilla única para la información y asistencia
50. Instrumentos informales de resolución de problemas

