

El estado del mercado único: un relanzamiento necesario. Balance y desafíos pendientes

Amparo Roca Zamora *

RESUMEN: La integración de las economías europeas a través de la consecución del mercado interior (MI) o único constituye uno de los pilares más sólidos de la construcción europea pero, casi veinte años después del programa del MI «1992», el MI presenta claroscuros en su funcionamiento así como áreas todavía por completar que hacen que, a pesar de los innegables resultados positivos micro y macroeconómicos, todavía no haya alcanzado todo su potencial estimulador de la competitividad y el crecimiento en la UE. Estas debilidades, unidas al nuevo contexto económico (crisis económica) y político (advenimiento de la nueva Comisión y aprobación de la Estrategia para el crecimiento europeo «Europa 2020») han movido en 2010 a un proceso de relanzamiento político del MI, llamado a culminar en 2012, en un contexto mucho más complejo y menos favorable a la integración que el existente en 1985 cuando se lanzó el «programa 1992».

Clasificación JEL: F15 Economic Integration.

Palabras clave: integración de mercado, lagunas regulatorias, impactos económicos, evaluación y seguimiento.

The state of EU the single market: a needed relaunch. Taking stock of the remaining challenges

ABSTRACT: The integration of the European economies through the completion of the single or internal market (IM) is one of the most solid pillars of the European policy-making. Nevertheless, near twenty years after the «1992» IM programme, the IM still presents shadows in its performance as well as areas to be completed that had prevented the IM to exploit all its potential for enhancing competitive-

* Profesora Titular de Economía Aplicada (Universidad de Valencia) y economista de la Comisión Europea. Las opiniones expresadas por la autora son de su exclusiva responsabilidad y no representan a la Comisión Europea.

Dirección para correspondencia: Dra. Amparo Roca Zamora. Profesora Titular de Economía Aplicada, Departamento de Estructura Económica, Universidad de Valencia y economista de la Comisión Europea. *Dirección postal:* European Commission, rue de Spa 2, 6/59-1049 Bruselas, Bélgica. E-mail: amparo.roca-zamora@ec.europa.eu.

ness and growth in Europe, in spite of the undeniable micro and macro-economic positive results already achieved. These weaknesses and «missing links», together with the new economic and political context (economic crisis and arrival of the new Commission, which has just launched the new Strategy for European growth «Europe 2020») have moved in 2010 to a process of political relaunching of the IM, called to culminate in 2012, surrounded by a much more complex and less favourable to integration context than the situation prevailing in 1985 when the «1992» programme was launched.

JEL Classification: F15 Economic Integration.

Keywords: market integration, «missing links», economic impacts, monitoring and evaluation.

1. Introducción: El mercado único casi veinte años después del programa «1992» ¿mito o realidad?

En 2012 se cumplirán veinte años de la puesta en marcha del llamado programa del Mercado Único (u «Objetivo 1992»), el cual «oficializaba» la consecución del Mercado Interior o único¹ a fecha 1 de enero de 1993. El programa del Mercado Interior (MI) constituye, junto con la creación de la Unión Económica y Monetaria, la iniciativa política más importante adoptada por la UE en los últimos 20 años. Fue concebido como una gran política de oferta que, mediante la eliminación de las fronteras económicas entre los Estados Miembros (esencialmente, la supresión de barreras no arancelarias y de todo tipo de trabas regulatorias), iba a permitir la integración de los mercados de bienes, servicios y factores productivos con el fin de potenciar la reestructuración del sistema productivo y fortalecer así la competitividad y el crecimiento de la economía europea.

Desde 1993, el MI ha demostrado ser un poderoso motor de la integración económica e impulsor de la competencia en el seno de la Unión Europea (UE), siendo fuente de notables beneficios micro y macroeconómicos (véase apartado 2). Sin embargo, a pesar de estos resultados en principio satisfactorios, cabe preguntarse por qué el MI, tras haber estado relegado durante varios años al grupo de «políticas del pasado», cuyas normas bien establecidas forman ya parte «rutinaria» del acervo comunitario, *ha vuelto al primer plano del protagonismo político con la nueva Comisión iniciada en febrero de 2010*². Así, el 9 de mayo de 2010, coincidiendo con el 60 aniversario de la Declaración Schuman —la cual supuso el nacimiento de la integración europea

¹ En este artículo utilizaremos de manera indistinta los términos de «mercado interior» y «mercado único». Aunque hasta ahora el término utilizado por la Comisión Europea es «interior», muchas son las voces que abogan por denominarlo «único», término que refleja mejor la integración de mercados a escala europea que se pretende conseguir, mientras que «interior» puede prestarse a confusión, al asimilarlo a «doméstico o interno». Así se recoge ya en la nueva estrategia y el «Acta del Mercado Único» a promulgar en el otoño de 2010.

² En otoño de 2009, el presidente Barroso, en sus «orientaciones políticas» para la nueva Comisión, destaca el relanzamiento del MI entre sus prioridades estratégicas.

al crear el mercado común para el carbón y el acero (CECA)—, ha salido a la luz el **Informe Monti** (Monti, M., 2010), documento que sienta las bases para relanzar una nueva estrategia que se ha concretado en la publicación en octubre de 2010 del Acta del Mercado Único, la cual refuerza al mercado único protegiéndolo del riesgo de nacionalismo económico, exacerbado por la crisis actual, ampliándolo a nuevas áreas no previstas en el «programa 1992» y dando un mayor peso a los aspectos sociales³, al tiempo que propone los cauces para generar suficiente consenso político en torno a este relanzamiento de la integración.

En efecto, a pesar de que la eliminación de las barreras no arancelarias ha provocado una notable mejora en la integración del mercado europeo, *todavía no se han llegado a materializar todos los potenciales beneficios del MI debido a diversas dificultades encontradas en su desarrollo*. El MI es un proceso inacabado y en permanente evolución, incompleto en algunos ámbitos y con problemas de funcionamiento en otros. Es por tanto inexacto pensar que el MI se consiguió en 1992 y que, con las más de 1.600 Directivas y Reglamentos que lo regulan, lo único que hace falta ahora una labor de «mantenimiento», es decir, de vigilancia del cumplimiento de las normas y de persecución de las infracciones.

El presente artículo pretende responder a estos interrogantes, haciendo balance de los logros conseguidos e identificando las lagunas y desafíos a los que el MI debe hacer frente en el presente, en un contexto mucho más complejo y teñido de claroscuros que el que, en 1985, se encontró Jacques Delors —a la sazón recién nombrado presidente de la Comisión— al lanzar el Libro Blanco del MI y el «programa 1992»⁴. No se pretende realizar aquí un inventario exhaustivo de todos los «cuellos de botella» y lagunas regulatorias existentes, ni tampoco hacer un análisis *ex post* pormenorizado de todos los efectos beneficiosos ya constatados —de los cuales existe abundante evidencia empírica reflejada en la bibliografía que recomendamos—, sino lanzar una mirada crítica «*forward looking*» identificando los grandes retos a los que se enfrenta el MI para convertirse en un instrumento al servicio del crecimiento económico y del bienestar de los ciudadanos europeos, para lo cual necesita ampliar su enfoque a fin de incorporar las expectativas de todos los «actores» (empresas grandes y pequeñas, consumidores, trabajadores) y conseguir sinergias armónicas con otras políticas y objetivos tales como el medio ambiente y la cohesión social y territorial.

Un análisis sucinto del estado general y los impactos económicos del MI se realiza en el apartado segundo, mientras que en el apartado tercero se toma el pulso a las diferentes áreas de actuación «clásicas» del mercado único, con especial énfasis en la integración de los mercados de bienes, de servicios y la política de compras públicas⁵. Finalmente, analizaremos el contexto actual y las nuevas áreas de actuación

³ Véase el sitio íntegramente dedicado al Acta del Mercado Único: http://ec.europa.eu/internal_market/smact/index_es.htm.

⁴ El origen y contenido del «programa 1992» puede consultarse en Roca Zamora, A. (2008b).

⁵ Queda fuera del alcance de este artículo el análisis de la integración del sector financiero, el cual, por su importancia y complejidad merece un tratamiento diferenciado y es otro de los grandes desafíos a los que ahora se enfrenta el MI.

hacia las que está expandiéndose el mercado único, así como la estrategia de relanzamiento del MI que se ha iniciado con el Acta del Mercado Único y debe culminar en 2012.

Cuadro 1. Los avances hacia el MI: el programa «1992»

1. La creación de un Mercado Común, principal objetivo del Tratado de Roma (1957), exige la eliminación de todo tipo de obstáculos, tanto de naturaleza arancelaria como no arancelaria (BNA), que distorsionen o impidan la integración de los mercados de bienes y servicios, así como de los factores productivos. De este modo, en el tratado fundacional se preveía la formación de una Unión Aduanera (la cual, tras un periodo transitorio, culminó a mediados de 1968), así como la prohibición de restricciones cuantitativas y de las llamadas «medidas de efecto equivalente» (establecida en el importante art. 28 del Tratado CE —art. 34 del nuevo TFEU ⁶—).
2. No obstante, estas importantes disposiciones del Tratado de Roma resultaron insuficientes para controlar la proliferación de BNA en el curso de la década de los setenta. Este periodo de estancamiento solamente se superó *con la llegada a la presidencia de la Comisión de Jacques Delors* y la publicación del Libro Blanco del MI (1985) que impulsó el *programa del MI («objetivo 1992»)*. El programa del MI no es sino la puesta al día del objetivo de crear un Mercado Común, identificando con realismo todas las trabas regulatorias que, pese a los años transcurridos, todavía provocaban la fragmentación de los mercados.
3. En concreto, el Libro Blanco identifica cuatro tipos de barreras: *a)* las barreras físicas (formalidades administrativas y controles aduaneros intracomunitarios que todavía persistían a pesar de ser desde 1968 una «unión aduanera») —véase Roca Zamora, A. (2008b)—; *b)* las barreras técnicas, que comprendían todas las normativas y regulaciones relativas a las condiciones de seguridad en la producción de mercancías y que, por no estar armonizadas, generaban discriminaciones directas o indirectas para los bienes importados; *c)* las restricciones de acceso a los contratos públicos para los proveedores de origen extranjero, con el fin de favorecer a los productores nacionales, lo que distorsionaba el libre comercio y la asignación eficiente según las ventajas comparativas, al impedir unas reglas comunes de juego (*level playing field*), y *d)* las barreras fiscales, referentes a los ajustes que era necesario practicar debido a la falta de armonización en la imposición indirecta (el IVA y los impuestos especiales que gravan al tabaco, las bebidas alcohólicas y los productos petrolíferos). Mucho menos explícita era, sin embargo, la referencia a las barreras que obstaculizan la libre prestación de servicios, lo que constituye una importantísima laguna (véase apartado 3.2).
4. Estas barreras se han ido suprimiendo progresivamente mediante un amplio desarrollo legislativo basado sustancialmente en la aprobación de *Directivas adoptadas en el Consejo por mayoría cualificada* y no por unanimidad de los Estados miembros, aunque con la importante excepción de las materias fiscales, donde la unanimidad sigue siendo la regla general, lo que dificulta el avance en la eliminación de trabas al MI. Veinte años después, y a pesar de los avances registrados, se puede concluir que *solamente la supresión de las barreras físicas está plenamente conseguida, quedando todavía «signaturas pendientes» en todas las demás.*

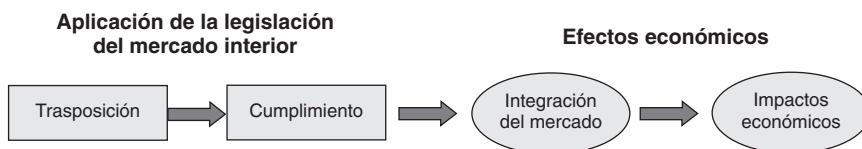
⁶ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el cual, desde la aprobación del Tratado de Lisboa, sustituye al Tratado de la Comunidad Europea (TCE).

2. Evaluación del funcionamiento del MI: indicadores de integración e impactos económicos

A la hora de tomar el pulso al MI y evaluar sus efectos e impactos, *existen diversos enfoques y tipos de indicadores, que se corresponden con las diferentes etapas en la aplicación de las normas europeas, desde la trasposición hasta la generación final de impactos económicos (cuadro 1)*: en primer lugar, una vez aprobadas las normas MI a nivel europeo, es esencial que cada Estado realice una correcta trasposición de las mismas a su ordenamiento jurídico interno y garantice su aplicación efectiva, ya que una trasposición sin retrasos y la aplicación eficaz son condiciones necesarias para que el MI pueda materializar sus efectos positivos. Así pues, desde un enfoque exclusivamente «jurídico-administrativo», se considera que el MI está funcionando en un área determinada si todas las normativas europeas que le conciernen han sido correctamente traspuestas y se aplican sin fricciones por las administraciones y los agentes económicos. Es éste el enfoque seguido por la publicación semestral *Cuadro de Indicadores del MI («Scoreboard»)*, la cual, desde 1997, viene realizando un seguimiento de ambos aspectos, al «fotografiar» la realidad de los progresos del MI a nivel de Estado, lo que constituye, a su vez, un instrumento de presión y estímulo para que los países «rezagados» aceleren sus esfuerzos para completar el MI (véase apartado 3.1).

No obstante, el *MI no es un fin en sí mismo*, sino que todo su cuerpo legislativo está al servicio una serie de objetivos de dinamización económica y e incremento del bienestar de los ciudadanos y empresas, a través de una serie de mecanismos micro y macroeconómicos que se desencadenan con la efectiva integración de los mercados y la intensificación de la competencia. Por tanto, *no es suficiente constatar los indudables avances producidos en la regulación y en la trasposición de las normativas para concluir que el MI funciona plenamente*. De ahí que los indicadores del primer enfoque deban completarse, por un lado, con indicadores económicos que cuantifiquen el grado de integración del mercado efectivamente alcanzado (apartado 3.2) y, por otro, con la evaluación de los impactos finales micro y macroeconómicos que dicha integración genera (apartado 3.3).

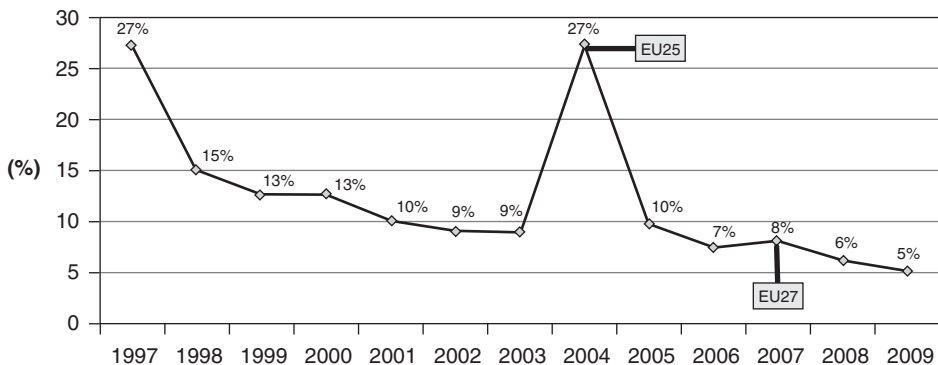
Gráfico 1. Cuándo se puede afirmar que el MI funciona adecuadamente?
El proceso de aplicación, control y evaluación de las normativas del MI



2.1. Legislar no basta: el seguimiento de la aplicación y el cumplimiento de la normativa comunitaria

¿En qué estado se encuentra actualmente la trasposición y aplicación de las directivas y reglamentos relativos al MI? Respecto a la trasposición de Directivas destaca la espectacular mejora detectada en los últimos años, tal y como refleja el más reciente «Scoreboard»⁷ (Comisión, 2010), en claro contraste con la insatisfactoria situación de los años noventa, cuando los retrasos en el cumplimiento del programa eran aún muy importantes. Así, a finales de 2009, el déficit medio de trasposición (porcentaje de directivas no traspuestas y por tanto todavía no incorporadas al derecho interno de cada Estado miembro pasado el plazo legal para hacerlo) ha sido tan solo del 0,7% del total de Directivas MI, por primera vez por debajo del objetivo del 1% fijado por la UE (España, por ejemplo tiene un déficit de trasposición de tan sólo el 0,5%). Ahora bien, para que una Directiva pueda surtir plenamente sus efectos en el MI, es necesario que esté ya en vigor en *todos los Estados simultáneamente*, por lo que el índice más relevante para juzgar si el MI está «completo» en un aspecto concreto es el denominado «factor de fragmentación»⁸, el cual, aunque ha disminuido (véase gráfico 2) es todavía elevado para el conjunto de la Unión, pues en 2009, un 5% de las Directivas no se había traspuesto en *todos* los Estados miembros a la vez. Por tanto, desde el punto de vista legislativo, el MI está funcionando al 95% de su potencial, ya que basta con que una norma no se aplique en uno de los 27 países para que persista la fragmentación, al no contar las empresas con unas reglas de juego comunes.

Gráfico 2. Factor de fragmentación del MI



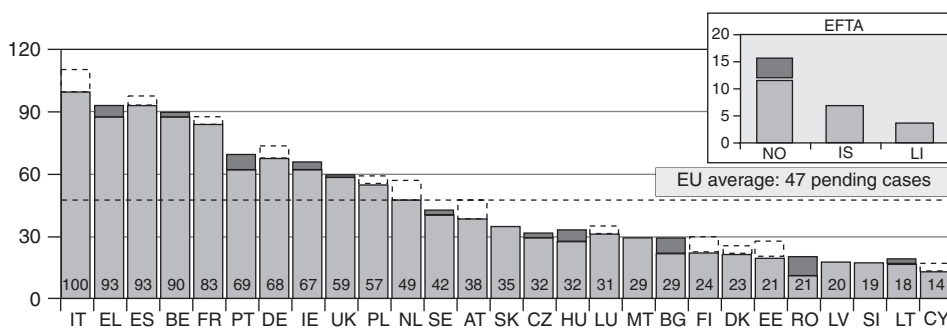
Fuente: Comisión Europea (2010), *Scoreboard*, núm. 20.

⁷ *Scoreboard*, núm. 20, marzo 2010, en http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm.

⁸ Porcentaje de Directivas respecto del total de Directivas del MI, que todavía no han sido traspuestas en al menos un Estado miembro por lo que el MI no es aún una realidad en las áreas cubiertas por esas directivas.

Así pues, *el gran desafío actual ya no es tanto la trasposición sino mejorar sustancialmente el cumplimiento y aplicación uniforme de las normas, pues todavía se siguen detectando continuas irregularidades e infracciones* que no están disminuyendo con el tiempo, lo que supone un grave problema para las empresas y los ciudadanos, los cuales se ven privados de ejercer los derechos que les ofrece el MI. La Comisión persigue activamente estas faltas, iniciando procedimientos oficiales de infracción contra los Estados miembros que no cumplen sus obligaciones (art. 226 Tratado CE), *infracciones* que en 2010 siguen superando los mil casos —el gráfico 3 recoge el desglose por países del número de casos de infracción abiertos—. Frente a este estancamiento, y dada la lentitud y alto coste de los procedimientos oficiales de infracción, se están promoviendo otros métodos complementarios para la resolución de problemas, entre los cuales están funcionando satisfactoriamente: *a) las denominadas «reuniones paquete» entre la Comisión y las administraciones nacionales, las cuales resuelven más del 50% de los problemas de aplicación, evitando así el recurso judicial, y b) la importante red «SOLVIT», diseñada para resolver rápidamente los problemas de empresas y ciudadanos relacionados con cualquier área del MI, poniendo en contacto a las administraciones nacionales de manera informal*⁹. El Informe Monti y la estrategia de relanzamiento en curso (Acta del Mercado Único, prevista para el otoño de 2010) van a suponer un gran refuerzo de estos mecanismos «extrajudiciales», ya que, de hecho, la mejora en la aplicación de las normas y en la «gobernanza» del MI se erige en uno de los pilares básicos para desbloquear el potencial del MI.

Gráfico 3. Número de procedimientos de infracción pendientes a 1 de noviembre de 2009



Fuente: Comisión Europea (2010): *Scoreboard*, núm. 20.

* Gris oscuro: aumento en el número de casos desde mayo de 2009; punteado: disminución en el número de casos.

** Nótese el caso de España, con un alto grado de cumplimiento en trasposición (solamente 0,5% de directivas pendientes), pero empatada a Grecia en número de casos de infracción.

En conclusión, a pesar de que el MI está muy avanzado en su regulación jurídica, persisten importantes problemas en la aplicación cotidiana que impiden que funcione

⁹ Para profundizar en este importante y eficaz mecanismo, el cual, a nuestro entender, todavía es insuficientemente conocido por el gran público, véase el sitio Internet de SOLVIT: <http://ec.europa.eu/solvit/>.

con todo su potencial integrador y genere, por tanto, los esperados efectos micro y macroeconómicos. De ahí que resulte esencial analizar hasta qué punto el programa del MI ha conseguido integrar los mercados de bienes y servicios en la UE.

2.2. Indicadores de integración: Comercio, Inversión extranjera directa (IED) y convergencia de precios

Las estimaciones disponibles (Ilkovitz, 2007, Roca Zamora, 2009, entre otras) muestran que la construcción del MI, junto con la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria y la ampliación a los países del Este han estimulado notoriamente *la integración del mercado europeo de bienes*, especialmente a lo largo de la década de los noventa y, en menor medida, durante la presente década, lo que se pone de manifiesto a través de *tres tipos de indicadores*: la intensificación del comercio intracomunitario (creación de comercio), los flujos de inversión extranjera directa (IED), el proceso de convergencia de precios entre Estados miembros:

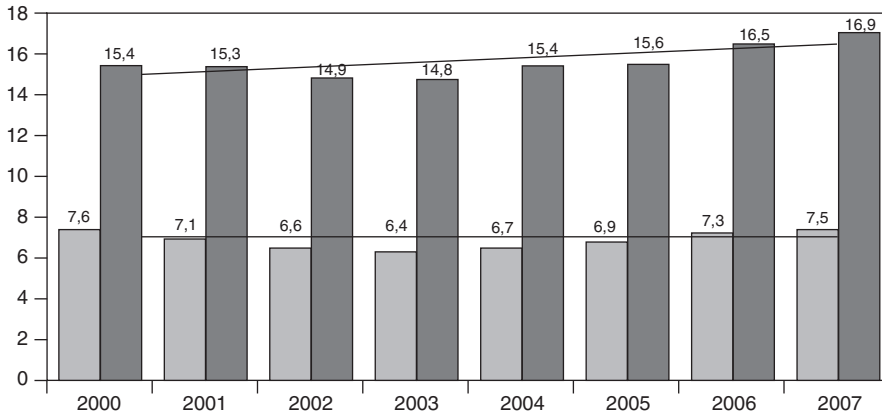
- a) En primer lugar, el programa del Mercado Único ha aportado un *gran impulso a los intercambios intracomunitarios de bienes*, los cuales a lo largo de las dos últimas décadas, han crecido más rápidamente que el PIB de la UE; así, entre 1993 y 2000 la participación de las importaciones industriales intracomunitarias en el PIB pasó del 10 al 15%, reflejando un intenso efecto de creación interna de comercio. *El comercio que ha aumentado ha sido fundamentalmente de carácter intraindustrial*, de manera que los países realizan mayores importaciones y exportaciones simultáneas de la misma línea de productos, con variaciones de precio y calidad¹⁰. No obstante, el dinamismo del comercio intracomunitario se ralentizó a principios de la presente década, estabilizándose la participación en el PIB de las importaciones intracomunitarias manufactureras en torno al 15% hasta 2004 para luego recuperarse entre 2004-2007, año en que se alcanzó un máximo (casi 17% del PIB), como muestra el gráfico 4. A su vez, la creación interna de comercio intra-UE ha ido acompañada de aumento del comercio extraeuropeo («creación externa de comercio»). Por tanto, en términos agregados, el impacto predominante del MI y la ampliación al Este ha sido una combinación de intensa creación interna de comercio, acompañada de apertura hacia el comercio extra-UE y escasa desviación de comercio¹¹, lo que significa que *el aumento de la integración comercial dentro del MI no se ha hecho a costa del comercio extra-comunitario*. Por tanto, los esfuerzos para suprimir barreras intra-UE y garantizar reglas de juego comunes han generado ganancias netas de bienestar y creado oportunidades tanto para empresas europeas como extra-europeas. Además, *la unión monetaria ha*

¹⁰ Ello está conduciendo a una convergencia de las estructuras industriales de los distintos países que favorece el funcionamiento de la unión monetaria, al reducir el impacto de posibles *shocks* asimétricos.

¹¹ Existe desviación de comercio si se sustituyen importaciones previamente originarias de un país tercero por importaciones de un país miembro de la UE.

contribuido también a reforzar la integración comercial, estimándose que el comercio ha aumentado aproximadamente un 5% desde la introducción del euro (Baldwin *et al.*, 2008).

Grafico 4. Moderado aumento de la intensidad de comercio intra-EU durante 2000-2007 (porcentaje del valor de las importaciones de bienes industriales respecto del PIB de la UE)



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

No obstante, es erróneo concluir a partir de estas cifras que el MI ha completado todo su potencial integrador y que la intensidad de comercio es la máxima alcanzable para el tamaño del mercado, dado que:

- 1) El balance presenta claroscuros cuando se desciende al análisis desagregado por países (gráfico 5)¹²: por un lado, *los nuevos Estados miembros han mostrado un gran dinamismo integrador*, no solo en el periodo previo a la ampliación (gracias a la liberalización comercial propiciada por los acuerdos preadhesión de los años noventa) sino también tras la ampliación, y son ahora los más abiertos, representando sus importaciones procedentes de la UE entre el 40 y el 50% del PIB, muy por encima del promedio UE (17% del PIB). *Frente a esta intensa creación de comercio de los nuevos países miembros, los países «veteranos» (EU-15) han mostrado un comportamiento desigual*. Por ejemplo, mientras que la mayor parte de los países grandes incrementaron notablemente su apertura e integración comercial durante los noventa, en especial, Francia y España (Comisión, 2002, Informe Cardiff), durante la presente

¹² Como existe el «efecto tamaño del país» (cuanto más pequeño es el país, más apertura externa posee), para interpretar correctamente el gráfico y detectar el dinamismo integrador (creación de comercio), lo relevante es analizar el cambio en el grado de apertura (en este caso, comparar los valores de 2000 y 2007).

década todos ellos mostraron estancamiento en el impulso integrador, con la excepción de Alemania, gran beneficiaria de las oportunidades del MI¹³. Así pues, *durante la última década es la ampliación al Este y no la profundización en la construcción del MI la mayor fuerza dinamizadora del comercio intracomunitario, lo que es indicio de agotamiento del impacto inicial del programa 92 y de la existencia de problemas de funcionamiento.*

- 2) Varias estimaciones mediante modelos gravitacionales —por ejemplo, Head, K., y Mayer, T. (2000)— comparan los flujos de comercio e IDE domésticos y externos, y concluyen que *el «sesgo doméstico» es todavía muy importante en los países europeos, sobre todo comparándolo con países NAFTA (USA-Canadá)*¹⁴. Así pues, la ralentización de la creación de comercio durante la presente década y la constatación del «sesgo doméstico» son un claro reflejo de que existen dificultades para proseguir la integración del mercado en muchos productos, sea porque quedan barreras por suprimir o porque la aplicación de las normas liberalizadoras del MI no están funcionando satisfactoriamente (por ejemplo, los problemas que subsisten en la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en el comercio de mercancías, como se analiza en el apartado 4.1).
- 3) *Existe todavía un gran potencial integrador en las actividades terciarias: el comercio de servicios entre los países de la UE representa solamente el 5% del PIB (gráfico 5), mientras el de bienes se acerca al 17%, a pesar de que los servicios representan en la economía alrededor del 70% del PIB total. Además, mientras que la mayor parte del comercio de bienes está fuertemente concentrado en el mercado intra-EU, en los servicios el comercio extra-UE es también muy importante, mostrando una menor especialización en el mercado UE*¹⁵. Esta realidad no ha variado sustancialmente durante las dos pasadas décadas, en claro contraste con el dinamismo integrador del mercado de bienes. Se evidencia, pues, *un insuficiente desarrollo de la integración de los mercados terciarios y la existencia de un gran potencial por explotar una vez que se consiga suprimir las importantes barreras que subsisten a la provisión de servicios.* No obstante, el indicador de comercio no es suficiente para evaluar los progresos en la integración de las actividades terciarias, dado que algunas son escasamente comercializables («non-tradable») y, aun en ausencia de obstáculos significativos, los

¹³ Recordemos que uno de los acuerdos tácitos entre los países fundadores de la construcción europea fue crear la Unión Aduanera y Mercado Común, a fin de que la competitiva industria alemana aprovechara las oportunidades del mercado ampliado, a cambio de establecer una potente política agraria común que esencialmente iba destinada a beneficiar a Francia.

¹⁴ Es decir, todavía existe «demasiado» volumen de comercio e inversión que se realiza dentro de las fronteras de cada país en vez de internacionalmente, teniendo en cuenta el potencial de mercado existente.

¹⁵ El comercio de bienes intra-EU es más del doble del extra-UE, mientras que el de servicios es sólo 1,5 veces mayor que el extra-EU.

mercados seguirán siendo esencialmente nacionales. Así pues, en el sector terciario *el impacto de las medidas liberalizadoras del MI se hará sentir sobre todo vía incremento de la competencia en los mercados nacionales, gracias a la eliminación de trabas a la libertad de establecimiento* (Canoy y Smith, 2008). Las estimaciones ex ante del impacto de la Directiva de Servicios¹⁶ (Copenhagen Economics, 2005; y Kox y Lejour, 2006) prevén un aumento del comercio de servicios y de la IED, así como una reducción en los precios, generando finalmente un aumento del PIB entre el 0,5 y el 1,5%. No obstante, el MI ha generado importantes efectos en sectores que ya han sido ampliamente liberalizados como el transporte aéreo y las telecomunicaciones (Comisión, 2010b).

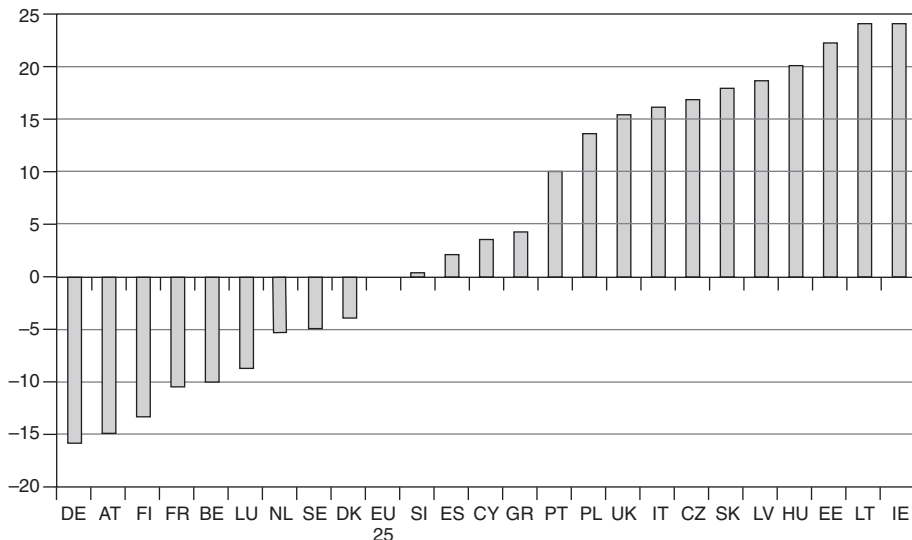
- b) En segundo lugar, el MI, al eliminar obstáculos al libre establecimiento e integrar los mercados de capitales, ha estimulado *la inversión extranjera directa intracomunitaria (IED)*, la cual ha crecido con mucha más rapidez que los intercambios industriales, el PIB comunitario y la IED procedente del resto del mundo. Por ejemplo, en 2005 los flujos de IED intra-UE representaban más del 80% del total de IED recibida por los países de la EU-27, mientras que en 1995 solamente suponían el 50%. *Los flujos de IED están desempeñando un papel crucial en la integración de las empresas europeas dentro del MI*, al crear vínculos más profundos entre las economías y estimular la eficiencia asignativa y productiva, la competencia y la transferencia tecnológica, haciendo así a la UE más competitiva. Una gran parte de la IED intracomunitaria se ha realizado en forma de fusiones y adquisiciones, las cuales han aumentado muy significativamente y han implicado una profunda reestructuración productiva en la UE, acompañada en ocasiones de deslocalización empresarial (Pérez Sancho, M., 2008). Particularmente dinámica ha sido la IED en los nuevos países miembros, receptores netos de importantes flujos de IED intra-UE y también muy abiertos comercialmente a la UE, lo que muestra que, en el seno del MI, *los flujos de IED y de comercio han sido complementarios y no sustitutivos, de forma que la apertura del MI ha generado incentivos para el comercio así como para la IED y, por otra parte, la IED está, en gran medida, contribuyendo a la convergencia y cohesión territorial en el MI, al dirigirse flujos de capital desde los países ricos y abundantes en capital hacia países en proceso de «catching up»* (Kalemli-Ozcan et al., 2007).
- c) En tercer lugar, el MI, al aumentar la integración y la presión de la competencia en los mercados de bienes y factores, ha generado un notable proceso de la convergencia de precios, de manera que la dispersión de precios (el coeficiente de variación respecto al precio medio europeo) se ha ido reduciendo para un gran número de bienes (como, por ejemplo, los productos alimenticios, los textiles y la confección). A nivel agregado,

¹⁶ Véase apartado 4.2.

el coeficiente de variación de los precios de consumo final (incluyendo impuestos indirectos) en UE-15 disminuyó desde el 20% en 1991 al 13% en 1995. Este proceso de convergencia se ha ralentizado en la década presente, sobre todo para UE-15, lo que puede responder al agotamiento de los efectos generados por el impacto inicial del MI y por la ampliación nórdica (1995), tal y como subraya el Informe Cardiff (Comisión, 2002). No obstante, todavía queda potencial para que la convergencia prosiga en el futuro, sobre todo en los servicios, cuya dispersión de precios sigue siendo elevada, en consonancia con la fragmentación de mercado todavía existente en muchos de ellos. En los países del Este, el proceso de convergencia en precios está siendo mucho más intenso, a medida que van incorporando las normas liberalizadoras del MI —el «acervo comunitario»—, de manera que la dispersión de precios ha caído desde el 39% en 1995 al 26% en 2005.

El gráfico 5 muestra que este proceso general de convergencia es en realidad fruto de dos tendencias contrapuestas: *los países de alta renta y precios han convergido hacia precios más bajos, mientras que en los nuevos países miembros y los de baja renta ha visto aumentar el nivel de precios hacia la media comunitaria.*

Gráfico 6. Variación en los niveles de precios 1995-2005 (EU25 = 100)



Fuente: Ilzkovitz et al. (2007).

2.3. Algunos impactos económicos del MI: balance positivo pero insuficiente impacto sobre la competitividad europea y la innovación

La aplicación de las normativas del MI y el consiguiente aumento en la integración de los mercados ha generado una serie de impactos y beneficios micro y macroeconómicos que han sido objeto de numerosos estudios y evaluaciones, empezando por el pionero «Informe Cecchini» (1988), que estimaba *ex ante* los efectos previsibles de la aplicación del «programa 92» que se desprenderían de la completa realización de un MI unificado en la UE, *por lo que se convertía en un punto de referencia básico para estimar los efectos de la culminación del MI*. Posteriormente, en 1997, se presentó un ambicioso conjunto de 38 informes —*The Single Market Review* (Comisión, 1997)— que evaluaban, desde una perspectiva *ex post*, el impacto y efectividad del MI, analizando detalladamente el impacto para cada sector y tipo de barrera suprimida. Finalmente, los estudios realizados en la presente década, han permitido completar y actualizar dicha evaluación. Los más interesantes, por ofrecer una visión de síntesis, son Ilzkovitz (2007) y la actualización de la *Single Market Review* (Comisión, 2008). ¿Cuáles son las conclusiones más importantes que se pueden extraer?

A) Efectos microeconómicos

El programa del MI, mediante la eliminación de barreras y el incremento de la apertura e integración de los mercados puede reportar importantes beneficios de tipo microeconómico que actúan a través de *una reducción de los costes de transacción y un aumento de la competencia*, lo que presiona hacia la reducción de los precios y de los márgenes de beneficio. A su vez, las empresas, como reacción a la mayor presión de la competencia y para recuperar sus márgenes de beneficio, tienen incentivo a aumentar la *eficiencia productiva*, reduciendo sus costes, sea concentrándose en las actividades donde su posición competitiva es más fuerte («*core business*»), sea *explotando sus economías de escala* mediante la expansión a los nuevos mercados, así como a intentar recuperar poder de mercado vía *diferenciación de producto*. En síntesis, estos cambios deben conducir a un funcionamiento más eficiente de la economía comunitaria, aumentando la productividad total de los factores (PTF) así como a un proceso más intenso de inversión. Por último, el MI tiene potencial (hasta ahora insuficientemente materializado), de generar «eficiencia dinámica», es decir, de estimular la *innovación* [dado el riesgo de ser eliminado si no se innova en un entorno ahora más expuesto a la competencia (Aghion, P. *et al.*, 2005)—, así como de propiciar la difusión de la innovación y transferencia tecnológica (por ejemplo, incorporada en los flujos de IED).

En el caso europeo los estudios coinciden en que *las empresas europeas han sentido de forma notoria el aumento de la competencia*, la cual ha dado lugar, por un lado, a una reducción de *los márgenes de beneficio (mark-up)*, al reducirse los precios más intensamente que los costes fruto de la presión competitiva, y por otro, registran

ganancias de productividad, fruto de sustanciales mejoras en la eficiencia productiva. Estos efectos se han producido principalmente en las industrias que, a priori, eran más sensibles al impacto del MI, las cuales representan el 25% del PIB comunitario (Comisión, 1996) (Sauner-Leroy, 2003).

A diferencia del sector industrial, el sector servicios constituye la asignatura pendiente para culminar la construcción del MI: de este modo, *la fragmentación y falta de competencia todavía existente perjudica al crecimiento de la productividad de los proveedores de servicios europeos*, la cual creció solamente un 0,6% entre 1996 y 2000 frente al 1,5% de aumento en Estados Unidos en idéntico periodo. No obstante, hay que mencionar la excepción positiva de los servicios de red (telecomunicaciones, electricidad y transportes): en efecto, la liberalización de estos sectores desde finales de la década de los noventa ha generado claros efectos procompetitivos: la apertura del mercado y el aumento de la competencia han ocasionado mejoras de eficiencia, las cuales han repercutido favorablemente en los precios pagados por los usuarios, tal como se observa, por ejemplo, en las tarifas de telefonía fija (las cuales, entre 1998 y 2009 han pasado de 65 céntimos de euro, en llamadas de 3 minutos, a 24 céntimos).

B) *Efectos macroeconómicos*

El programa del Mercado Único se concibe como una gran política de oferta cuyos efectos microeconómicos derivados de la integración del mercado (disminución de los costes y la mayor presión competitiva), desencadenan a medio plazo un impacto en las principales variables macroeconómicas, sobre todo estimulando la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo. Dicho proceso se ve asimismo favorecido por la liberalización de los servicios financieros, la cual reduce los costes de intermediación y genera efectos de arrastre sobre el sector real. En concreto, las estimaciones macroeconómicas realizadas utilizando el modelo QUEST de la Comisión concluyen que, en 2006, el PIB de la UE fue un 1,8% superior al que habría existido en ausencia de MI, lo que significaría la creación suplementaria de más de 2 millones de puestos de trabajo. Sin embargo, a pesar de estos efectos dinámicos beneficiosos, de nuevo hay acuerdo en considerar que *el MI no está explotando todo su potencial dinamizador del crecimiento europeo debido a los obstáculos de funcionamiento y al fracaso en estimular la innovación europea, genuino efecto dinámico a potenciar en este «relanzamiento» del MI que se prepara para 2012* (véase apartado 4.2).

Por otra parte, además de estos efectos globales, referidos al conjunto de la UE, hay que considerar que el MI genera también *repercusiones territoriales y sociales que hacen necesaria la interacción con la política de cohesión de la UE*: por un lado, es innegable que, a corto plazo, se producen costes de ajuste (por ejemplo, pérdidas de empleo en ciertas actividades debido a la deslocalización) y, además, puede existir el riesgo de un agravamiento de los desequilibrios regionales (al actuar procesos de polarización que tenderían a aumentar la divergencia entre los espacios centrales y los periféricos). En definitiva, los países y regiones de la UE con una estructura industrial más dinámica se hallan, en principio, en mejores condiciones para aprovechar las

ventajas de un Mercado Único, mientras que las regiones menos favorecidas suelen temer la «ducha fría» de la competencia exterior y no lograr adaptarse a la nueva situación. Los estudios *ex post* elaborados por la Comisión no permiten, sin embargo, confirmar dichos temores. Los llamados países de la cohesión han salido, en general, beneficiados con el Mercado Único: han sido importantes receptores de inversión extranjera directa y han experimentado una convergencia en términos de renta per cápita con el resto de la UE (Comisión, 2008a), a la que ha contribuido positivamente la política de cohesión económica y social de la UE, que precisamente se reforzó extraordinariamente a partir de 1988 para contrarrestar dichos potenciales efectos polarizadores del programa 92 que se estaba poniendo en marcha paralelamente.

Finalmente, hay que matizar que, a la hora de evaluar el impacto del MI, resulta difícil aislar los efectos que pueden ser atribuidos exclusivamente al proceso de integración promovido por las medidas del programa, de aquellos efectos derivados de otros factores que han incidido también en la UE (como, por ejemplo, el proceso de globalización económica y la evolución tecnológica). Además, las dificultades metodológicas inherentes a una estimación general de todos los efectos y sectores, así como la constatación de que, aunque las cifras agregadas muestran efectos muy positivos, existen serios problemas de funcionamiento en sectores concretos, ha llevado a *priorizar un análisis sectorial de determinados mercados* a fin de identificar problemas de funcionamiento y cuantificar los impactos de las normas del MI que les afectan específicamente. Este ejercicio de «seguimiento del mercado» (*market monitoring*) está ya dando sus frutos, como lo evidencia el informe recién publicado sobre el sector de distribución minorista, uno de los que presentan más problemas (Comisión, 2010d).

3. Los retos pendientes en los grandes ámbitos «clásicos» de actuación: problemas de funcionamiento y lagunas regulatorias

El MI existe «oficialmente» como tal desde el 1 de enero de 1993, fecha en la que se suprimieron los controles aduaneros intracomunitarios, es decir, las «barreras físicas»¹⁷. Sin embargo, la trayectoria de estos años indica que, aunque ha generado importantes efectos económicos, en la práctica está lejos de funcionar a pleno rendimiento, y ni tan siquiera se han suprimido todos los obstáculos a las cuatro libertades de circulación. Así pues, el estado actual del MI está lleno de claroscuros: es un proceso maduro en algunos aspectos pero inacabado en otros, que necesita ir completando legislativamente las lagunas existentes y mejorando el funcionamiento y la aplicación de aquellas áreas más desarrolladas legislativamente. En concreto, *a)* todavía no está completo en los ámbitos de la libre prestación y establecimiento de servicios, así como en el de la integración financiera, por lo que en estos campos todavía hay que seguir legislando para completar el marco normativo; *b)* muestra

¹⁷ Véase en Roca Zamora (2008) el detalle de todos los controles aduaneros intracomunitarios que todavía obstaculizaban la libre circulación de bienes hasta 1993, pese a que la UE es, *de facto*, una Unión Aduanera desde 1968.

problemas de funcionamiento en áreas «maduras», tales como la libre circulación de mercancías, detectándose aún barreras técnicas en algunos sectores, barreras fiscales y dificultades de acceso a los mercados públicos; c) necesita hacer compatibles los principios de libre circulación con las nuevas prioridades sociales que exigen alto nivel de protección en materia medioambiental y del consumidor, y d) la ampliación al Este de Europa (2004 y 2007) plantea el desafío de hacerlo funcionar efectivamente a pesar del aumento en las disparidades. En efecto, la ampliación ha incorporado a un MI muy sofisticado a una serie de países que todavía están en proceso de introducir y aplicar el «acervo comunitario» en la materia y, sobre todo, plantean incógnitas sobre la eficacia en la aplicación concreta del mismo.

3.1. El MI de productos industriales

De todos los ámbitos que integran el Mercado Único, la integración de los mercados de bienes es el que está más desarrollado y «maduro», dado que, de las cuatro libertades fundamentales establecidas en el Tratado de Roma, *fue la libre circulación de mercancías la que ocupó un lugar preeminente en la construcción europea*. En la década de los ochenta, la constatación de que ni siquiera la libre circulación de mercancías estaba funcionando correctamente fue el detonante que desencadenó el programa «1992», el cual otorgó la máxima prioridad a la supresión de barreras técnicas¹⁸, consideradas por la industria como los obstáculos más importantes a la libre circulación de bienes. Aunque mucho se ha avanzado desde entonces, *las barreras técnicas siguen constituyendo un caballo de batalla cotidiano en la construcción y «gestión» del MI, siendo necesario en permanencia un estrecho seguimiento y actuaciones comunitarias para mejorar el funcionamiento de esta parte esencial del MI*.

¿Por qué todavía ahora, veinte años después, no se puede dar por concluida esta parte del MI ni se puede bajar la guardia en la vigilancia de la correcta aplicación del acervo comunitario? Varios son los factores que intervienen: por un lado, la complejidad técnica de los procesos y productos en sectores sometidos a continua innovación y evolución, y, por otro, la falta de confianza entre operadores y entre las administraciones de los Estados miembros acerca de la calidad y fiabilidad de los controles efectuados en origen, mientras que, en otras ocasiones, se trata claramente de normas con fines proteccionistas encubiertos.

Cuando se redactó el Libro Blanco, las barreras técnicas eran aún más relevantes que los controles aduaneros, ya que *el 80% del comercio intracomunitario se veía afectado por ellas*. En la actualidad, estas barreras continúan siendo importantes en dos tipos de productos: por un lado, en los de elevada complejidad técnica, tales como electrónica y telecomunicaciones, industria mecánica, bienes de transporte pú-

¹⁸ Las barreras técnicas constituyen un campo muy complejo, consistente en los cientos de reglamentaciones y normas técnicas diferenciadas por países para la fabricación de productos similares. Se incluyen en este concepto la legislación nacional obligatoria y los estándares voluntarios que puedan existir, así como las diferencias y duplicaciones en los procedimientos de concesión de los *certificados de conformidad* de un producto con las normas establecidas en cada país comunitario.

blico y aparatos de precisión. Por otro, *en productos «sensibles» por existir amplia diversidad de normas de seguridad, protección al consumidor y al medio ambiente, tales como productos farmacéuticos y, sobre todo, en la industria agroalimentaria y en materiales de construcción.* Esta situación crea fragmentación en el mercado e impide que las empresas más competitivas puedan aprovechar todas las potencialidades del MI¹⁹. Además, los consumidores se ven privados del acceso a una gama amplia y variada de productos a los que tendrían derecho.

Existen dos enfoques alternativos para eliminar las barreras técnicas: *a)* la armonización de normas nacionales, que se sustituyen por una única norma común, y *b)* el principio de reconocimiento mutuo, por el cual, cuando un producto se fabrica y comercializa legalmente en un Estado miembro, puede venderse libremente en todo el territorio de la UE, y así debe reconocerlo el país importador, aunque el producto difiera en normas y características técnicas respecto de los fabricados internamente. Por tanto, este principio permite que subsistan normas internas diferentes, no sujetas a ningún proceso de armonización, al tiempo que se garantiza la libre circulación intracomunitaria para todos los productos para los cuales no existe una norma de armonización específica. Ambos enfoques, a raíz de la puesta en marcha del MI, se vieron enriquecidos con una tercera posibilidad: el Nuevo Enfoque de Armonización Técnica, el cual es una modalidad de armonización que combina elementos de los dos enfoques básicos y constituye el mecanismo de armonización más ampliamente utilizado, ya que simplifica la armonización legislativa tradicional, al no requerir la armonización exhaustiva de todos los detalles técnicos, sino solamente de los requerimientos esenciales de seguridad. La naturaleza de las dificultades y los desafíos pendientes para el MI son diferentes según se trate de bienes sometidos a uno u otro enfoque:

1) La complejidad de la armonización técnica (viejo y nuevo enfoque de armonización)

El enfoque tradicional de la Comisión para eliminar las barreras técnicas (Viejo Enfoque de Armonización), que requería la *armonización detallada de las normas y reglamentaciones nacionales*, sustituyéndolas por una norma comunitaria estándar, ha dado paso, salvo casos especiales, a las directivas de armonización *«nuevo enfoque»*, las cuales se limitan a establecer los requisitos esenciales obligatorios en materia de seguridad que deben cumplir los productos a fin de poder beneficiarse de la libre circulación, y deja libertad a los fabricantes para que apliquen o bien una norma europea o cualesquiera otra norma o especificación técnica siempre que cumpla dichos requisitos básicos. En los aspectos que no se refieren a los requisitos esenciales, se aplica el reconocimiento mutuo. El Nuevo Enfoque ha sido un instrumento muy

¹⁹ Para las empresas fabricantes las barreras técnicas generan importantes costes adicionales derivados de la pérdida de eficiencia en la producción, al tener que adaptarse a las exigencias técnicas de cada mercado de destino, lo que les lleva a duplicar recursos en actividades de I+D y a tener que producir series más cortas, dificultando la explotación de las economías de escala.

útil para el desarrollo del MI y, gracias al esfuerzo de más de veinte años, la normalización europea está casi concluida en varios sectores; en cambio, en otros sectores hay problemas y retrasos que crean aún fragmentación del mercado —tales como productos de construcción, maquinaria y equipos a presión—. Además, existen todavía dificultades respecto a los complejos procedimientos de *certificación de conformidad con las normas, certificación emitida por un «organismo notificado» en un Estado miembro, encargado de otorgar a un producto la «marca CE» si es conforme con los criterios de seguridad de su directiva de armonización correspondiente, marca que le permitirá su comercialización en toda la UE. En este sentido, el llamado «enfoque global»* pretende eliminar las barreras existentes al incorporar el principio de reconocimiento mutuo de los organismos oficiales encargados de hacer la certificación.

2) Los problemas de aplicación del principio de reconocimiento mutuo

El principio de reconocimiento mutuo (RM) ha sido y es una pieza clave en la construcción del MI y en el deseable y a veces quimérico objetivo de conjugar unidad con diversidad. Fue establecido jurisprudencialmente por el Tribunal de Justicia de la CE en la célebre sentencia sobre el Cassis de Dijon (1979), basándose en el art. 28 del Tratado de Roma (ahora art. 34 del TFUE), el cual prohíbe las *«medidas de efecto equivalente»* a una restricción cuantitativa en los intercambios intra-comunitarios. Su alcance, además, sobrepasa el ámbito de la circulación de mercancías, para abarcar a los servicios y los trabajadores, así como a los mecanismos de ensayo y certificación. En el ámbito de la libre circulación de mercancías, el principio de reconocimiento mutuo (RM) se aplica en el sector no armonizado, es decir, constituye la regla general a aplicar para garantizar la libre circulación de un producto que no dispone de directiva de armonización de ningún tipo²⁰.

El principio de RM ocupa un lugar muy importante en el funcionamiento del MI, ya que la aplicación correcta del mismo: *a) permite conciliar dos objetivos*, el de la libre circulación de mercancías y el objetivo de protección de la salud, del medio ambiente y de los consumidores; *b) hace compatible unidad con diversidad*, es decir, la integración del mercado (con los consiguientes ahorros de coste y ganancias de eficiencia para las empresas), con la diversidad de productos y el respeto por las diferentes preferencias nacionales, lo que constituye una importante ventaja para los consumidores; *c) Además, el RM está en total coherencia con el nuevo planteamiento regulador de la Unión, basado en la simplificación y mejora de las normas a fin de crear un entorno más sencillo y eficiente para la empresa, ya que asegura la libre circulación evitando los costosos procesos de armonización. Sin embargo, se da la paradoja de que, a pesar de los grandes méritos que se le reconocen y de su sencillez teórica, el principio de RM solamente ha contribuido modestamente en la práctica a la libre circulación dentro del MI, ya que presenta continuos problemas de interpretación y aplicación práctica para los operadores económicos:*

²⁰ Además, el RM se aplica, dentro del Nuevo Enfoque de Armonización, a aquellos aspectos técnicos que no se refieren a las exigencias esenciales de seguridad de un producto.

A) Desde la perspectiva empresarial, el funcionamiento del principio RM va asociado a *altos costes de información*, los cuales desincentivan su utilización: en la práctica muchos productores siguen ignorando el principio, ya que, ante la incertidumbre de saber a priori si el producto será aceptado, y dado que su principal interés consiste en asegurarse el acceso rápido al mercado, los fabricantes suelen optar por adaptar la composición del producto a las normas nacionales del Estado de destino; incurrir así en sobrecostes y se ven imposibilitados para aprovechar las economías de escala propias de un mercado amplio integrado.

B) Por otro lado, la actitud de la Administración que controla el bien importado en el Estado destinatario suele ser de incertidumbre y desconfianza ante el desconocimiento de un producto que no responde textualmente a las normas técnicas del propio Estado, lo que se traduce en excesiva prudencia por parte de las autoridades, que rechazan la comercialización del producto o dificultan su acceso al mercado nacional. En conclusión, *el RM suele funcionar bien en los productos para los que los Estados tienen objetivos equivalentes en salud, seguridad, medio ambiente y protección a los consumidores; si no es así, se crean muchos problemas de desconfianza mutua que paralizan su operatividad*²¹.

C) Finalmente, el principio de RM no resuelve todos los problemas de acceso al mercado, sobre todo cuando subsiste una preferencia por el consumo de bienes fabricados según los estándares internos (por ejemplo, las empresas de construcción en Alemania, las cuales solamente utilizan como *input* el material eléctrico de fabricación alemana porque es el único que acepta el mercado).

Ante esta situación insatisfactoria en el MI de bienes, la UE ha pasado a un enfoque mucho más proactivo con el fin de mejorar su funcionamiento. Entre otras medidas, está promoviendo la armonización Nuevo Enfoque en los sectores problemáticos, organiza reuniones periódicas con las administraciones nacionales a fin de detectar los problemas (y solucionarlos), en vez de recurrir sistemáticamente al procedimiento de infracción y está reforzando la cooperación administrativa y la creación de redes entre los Estados (Comisión, 2009c). Así mismo, publica diversas comunicaciones y guías interpretativas (Comisión, 2003 y Comisión, 2009a), las cuales establecen los principios y procedimientos bajo los cuales las administraciones del país de destino podrán ejercer el derecho de control de la equivalencia del nivel de protección. En definitiva, se pretende aumentar la transparencia, la información y la «formación» para modificar las actitudes, a fin de que las autoridades nacionales sean más proclives a actuar de una manera «más europea», creando así una «cultura del mercado interior». Este enfoque pragmático ha cristalizado en la reciente Recomendación (Comisión, 2009b) sobre medidas para mejorar el funcionamiento del mercado único. Debemos también destacar *la notable eficacia preventiva que está logrando el procedimiento de notificación e información previa de la Directiva 98/34*, por la cual toda nueva proposición de reglamentación nacional debe ser notificada por el Estado miembro a la Comisión (en concreto, al Comité 98/34), a fin de que éste

²¹ Por eso la ampliación al Este supone un reto importante para el MI, al menos hasta que los nuevos países incorporen también el alto grado de exigencia en estos aspectos de protección y seguridad.

se asegure de que la nueva regulación no crea nuevas barreras y de que el principio de reconocimiento mutuo se incorpora correctamente.

— Las actuaciones hasta aquí analizadas parecen dar la impresión de que, al ser un área madura, todos los problemas se centran en la aplicación de las normas y ya no existen lagunas legislativas. En realidad *la rápida evolución tecnológica y la aparición de nuevos productos obligan a plantearse permanentemente nueva regulación en ámbitos específicos*, sea vía directivas de armonización para nuevos productos complejos, sea para cubrir las nuevas formas de realizar comercio intracomunitario, tales como el comercio electrónico (*e-commerce*).

— Por último, una asignatura pendiente no menos importante es *la necesidad de potenciar sinergias entre MI y otras políticas de la UE, en particular las políticas de energía, transportes y redes de infraestructuras, auténtico cuello de botella para la total integración del mercado de bienes*: sin un sector de transportes eficaz y armonizado, los elevados y dispares costes de transporte seguirán actuando como una severa barrera no arancelaria que seguirá creando dificultades en el funcionamiento práctico del MI e impidiendo que éste realice su plena potencialidad.

Estos desafíos ocupan un lugar central en el proceso de relanzamiento del MI en curso, de manera que el Acta del Mercado Único (octubre 2010) prevé medidas en todos estos ámbitos, entre las que destaca, por una parte, la adopción en 2011 de una estrategia de financiación de las infraestructuras de transporte, atrayendo financiación pública y privada (incluyendo, por ejemplo, inversores a largo plazo tales como los fondos de pensiones), y por otra, el Libro Blanco sobre la política del transporte con medidas concretas para aumentar la eficiencia del MI, así como de un paquete de medidas para desarrollar el MI de la energía. Finalmente, se prevé para 2011 la reforma legislativa de la política de estandarización, a fin de hacer sus procedimientos más efectivos y eficientes y extender el alcance a los servicios y no sólo a las mercancías como era al caso hasta el presente.

3.2. Hacia el MI de servicios: la gradual aplicación de la Directiva de servicios

El proceso de integración del mercado de servicios ha seguido un *ritmo mucho más lento y dificultoso* que la liberalización del comercio de mercancías, casi veinte años después del programa «1992», completar la integración de los mercados de servicios sigue constituyendo uno de los mayores retos pendientes en la UE si en verdad se quiere llegar a un mercado único, dado que el sector terciario representa casi un 70% del PIB europeo y genera nueve de cada 10 empleos. Respecto a la base jurídica, el Tratado de Roma reconoce la necesidad de liberalizar el sector servicios para construir el mercado común, incluyendo como ingredientes del mismo la *libre prestación de servicios*, prestación entre proveedores y clientes ubicados en distinto Estado miembro —arts. 49-55 del Tratado CE²²—) y la *libertad de establecimiento*

²² Ahora arts. 56-62 del TFUE.

(cuando se realiza una prestación permanente ubicándose en otro Estado miembro —arts. 43-48 del Tratado CE²³—). No obstante, el Tratado no concretaba qué servicios liberalizar ni el método a seguir, en claro contraste con el elevado grado de detalle y el rigor de las obligaciones que impone para conseguir la libre circulación de bienes. Además, estas libertades tenían grandes limitaciones en su ejercicio y en su ámbito de aplicación, quedando completamente excluidos sectores como los transportes, los servicios financieros, así como todos los servicios altamente regulados y/o sometidos a monopolio público (servicios de distribución, telecomunicaciones, transporte aéreo, correos).

Fruto de esta situación, mediada la década de los ochenta todavía existían numerosas barreras administrativas y legislaciones nacionales, que impedían el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios. Las barreras eran tanto de carácter específico para determinadas actividades y profesiones reguladas (banca, seguros, transportes, profesiones liberales) como medidas de carácter general, tales como normas técnicas, contratos públicos y formalidades aduaneras. Ante este profundo desfase respecto a la liberalización de los mercados de bienes, el Libro Blanco y el programa «1992» del MI mencionaba al sector terciario, pero de hecho, habría que esperar a la década de los noventa para que se produjesen los primeros resultados. Por lo tanto, *mientras que el Libro Blanco constituye la fase culminante de la liberalización de los movimientos de mercancías, en el sector de servicios no representa más que el principio de ese proceso.*

— Desde los años noventa se han conseguido notables avances en la liberalización y gradual apertura a la competencia de los sectores previamente más regulados y sometidos a monopolio público, tales como los **servicios de red** («*network industries*») siguiendo un enfoque *sectorial* (dado que cada sector partía de modalidades e intensidad de regulación muy diferenciadas y específicas) y *gradual*. Así, se ido progresando en la liberalización de las telecomunicaciones, la radiodifusión, el transporte aéreo y la distribución y, ya en la presente década, la distribución de energía (electricidad, gas) y los servicios postales (Directiva 2008/06/EC). En todos los casos se ha dado una *combinación de medidas liberalizadoras y reguladoras, definiendo obligaciones de servicio público y garantizando derechos de consumidores y usuarios*. En efecto, en este tipo de servicios, la simple supresión de obstáculos a la libre prestación o al libre establecimiento (integración negativa) no es suficiente para crear un mercado integrado si no va acompañada de medidas que incidan sobre la regulación preexistente (integración positiva), ya que, *existe racionalidad económica para justificar un cierto grado de intervención a fin de subsanar los «fallos de mercado» inherentes a estas actividades terciarias*²⁴. *Es necesario, pues, desarrollar una compleja mezcla de regulación supervisora y política de competencia antes de que el MI de estos servicios pueda funcionar adecuadamente, dado que el poder omnímodo de las empresas y redes ya establecidas dificulta la entrada de los nuevos competidores*

²³ Arts. 49-55 del TFUE.

²⁴ La regulación pública de los servicios se justifica por al menos *tres tipos de fallos del mercado*, cuya presencia e intensidad en cada subsector ha condicionado la elección del método de liberalización e integración adoptado en cada caso —véase Pelkmans, 2001, y Roca Zamora, 2008b—.

en ausencia de un regulador externo que supervise y corrija las desigualdades de partida (es la llamada «regulación asimétrica») (Pelkmans, 2001)²⁵.

— También se ha progresado recientemente en los servicios relativos a profesiones reguladas (medicina, enfermería, dentista, arquitectura), a partir de la importante Directiva 2005/36/EC que simplifica el marco legislativo previo, consolidando 15 directivas en una sola, y facilita el reconocimiento de títulos y cualificaciones, basándolo en el reconocimiento mutuo sin perjuicio de aplicar medidas compensatorias (periodo de adaptación o test de aptitud) si existen diferencias sustanciales entre la formación adquirida por el profesional y la requerida en el país de destino.

— A pesar de estos importantes avances en sectores específicos, subsisten todavía muchas trabas regulatorias y administrativas que afectan al funcionamiento del MI de servicios en general, lo que, ha movido a la Comisión a plantear *una nueva estrategia para el MI de servicios, de carácter global y horizontal*, concretada en la conocida (y todavía en fase de aplicación) *Directiva de servicios* —«Directiva Bollenstein»—, aprobada en 2006 y con fecha límite de trasposición al ordenamiento de cada Estado de diciembre 2009. Su ambicioso objetivo es *crear por fin el MI de servicios mediante la eliminación de todas las barreras legales y administrativas que están impidiendo en la práctica ejercitar las libertades de prestación y de establecimiento que el Tratado CE reconoce en teoría*, aplicando la combinación más eficaz posible entre instrumentos legislativos/no legislativos, en una búsqueda de equilibrio entre armonización y reconocimiento mutuo²⁶. Las principales características del sistema diseñado por la Directiva pueden verse en Roca Zamora, A. (2008b).

La situación actual, caracterizada por la costosa y lenta aplicación en cada Estado de los mecanismos previstos en la Directiva, no permite materializar aún los importantes beneficios económicos previstos (véase apartado 2.2). Aunque el proceso de trasposición al ordenamiento jurídico interno está finalizado en la mayoría de Estados, la aplicación de la directiva es un ejercicio muy complejo y ambicioso que requiere un esfuerzo sin precedentes por parte de las administraciones nacionales, puesto que: a) se ven afectadas un gran número de actividades económicas que representan el 40% del PIB en Europa, b) requiere importantes y complejos cambios legislativos, simplificación y eliminación de trabas que, en ocasiones dependen de los niveles descentralizados de gobierno (regiones y municipios), tales como las autorizaciones administrativas para la apertura de establecimientos comerciales; c) requiere la puesta en marcha de proyectos técnicamente complejos tales como los «puntos únicos de contacto» (ventanilla única) o la red electrónica de cooperación administrativa IMI (Sistema de información del MI). La creación de la ventanilla única en cada uno de los Estados constituye uno de los beneficios de la Directiva más visibles para las empresas

²⁵ La Comisión publica informes sobre el funcionamiento de estos servicios de interés general (Comisión, 2007).

²⁶ Los obstáculos permanentes que encuentran las empresas para ofrecer servicios transfronterizos, así como sus repercusiones en otros sectores económicos, se recogen en el informe preparatorio de la Directiva: *El estado del MI de servicios* (Comisión, 2002b).

y ciudadanos, en particular, para las PYME, al suponer una notable simplificación administrativa sí, como se prevé, no son simplemente puntos de información sino también de ejecución centralizada de todos los trámites administrativos necesarios para desarrollar su actividad en otro Estado miembro, funcionalidad que está todavía por desarrollar en muchos Estados. Respecto al sistema de cooperación administrativa IMI, lo relevante no es la creación en sí de la red, que es ya un hecho, sino conseguir hacer un uso activo del sistema, para lo cual se necesita todavía una intensa labor «pedagógica» y formativa que conciencie a cada administración de las obligaciones de cooperación y cree una «cultura MI» también en el ámbito terciario.

En definitiva, aunque la directiva de servicios constituye un gran paso adelante en el desarrollo de un MI auténticamente competitivo e integrado, consideramos que no es en sí misma la panacea, dada la complejidad de su aplicación y la diversidad de sectores cubiertos, por lo que no es descartable que, en el futuro, como resultado del ejercicio de «evaluación mutua» que se está realizando «ex post» en 2010, surja la necesidad de completar este enfoque legal «*top-down*» con un enfoque «*bottom-up*», más flexible y adaptado a las especificidades económicas de muchas actividades terciarias heterogéneas y cambiantes (Canoy, M., y Smith, P., 2008), regulando específicamente sectores no cubiertos por la Directiva²⁷.

3.3. La apertura de los mercados públicos: viejos problemas y nuevos desafíos

Los procedimientos que el sector público utiliza para abastecerse de los bienes y servicios que necesita han sido utilizados ampliamente como arma proteccionista por parte de los Estados, creando por tanto importantes obstáculos a la integración del mercado de los bienes y servicios que utiliza el sector público. Al privilegiar sistemáticamente a los proveedores nacionales se fragmenta el mercado en una parte importante de la actividad económica europea, dado que el total de compras públicas supone aproximadamente el 16% del PIB de la UE. En la actualidad, la apertura de los mercados públicos a los proveedores UE está muy avanzada en el ámbito legislativo, pero, por un lado, subsisten problemas de aplicación derivados de la complejidad de los procedimientos y, por otra parte, debe asumir el reto de incorporar en las normativas objetivos fundamentales de la UE a los cuales puede contribuir con eficacia, tales como la promoción de la innovación, facilitar el acceso a las PYMES o contribuir a una ejecución más eficaz de la política regional (los proyectos de desarrollo regional cofinanciados con fondos de cohesión están, evidentemente, sometidos a la estricta normativa comunitaria de compras públicas, y su aplicación es fuente de numerosas fricciones entre la UE y los Estados miembros).

En el ámbito legislativo, el programa 92 impulsó varios tipos de actuaciones tendentes a garantizar la igualdad de oportunidades entre las empresas nacionales

²⁷ Por ejemplo, el Informe Monti resalta la necesidad de conseguir una provisión de servicios sanitarios transfronterizos de calidad y con garantías para el usuario.

y no nacionales, promulgándose varias directivas (Roca Zamora, 2008) que fueron insuficientemente puestas en práctica, y resultaron ineficaces para abrir las compras públicas al MI. Subsistían serios problemas de aplicación y trabas por parte de las administraciones nacionales en la interpretación de las normas, por lo que la participación de proveedores no nacionales en estos procedimientos estaba lejos de cumplir el objetivo a largo plazo manifestado por la Comisión (conseguir que al menos el 80 por 100 de las compras públicas sean accesibles a los proveedores extranjeros). Ante esta escasa respuesta de los operadores económicos, la UE adoptó dos importantes directivas en 2004: Directiva 2004/17/CE, que regula los sectores de agua, energía, transportes y servicios postales y Directiva 2004/18/CE para los contratos de suministro, obras públicas y prestación de servicios. Con ellas se pretende, por fin, simplificar y clarificar el marco legislativo, introduciendo mayor flexibilidad —procedimiento de diálogo entre proveedores y compradores—; así como modernizar los procedimientos —introducción de las transacciones electrónicas, entre otras medidas—.

Fruto de este proceso, en la actualidad existen indicios que incitan al optimismo en la valoración del funcionamiento de los mercados públicos, si bien la situación no es aún completamente satisfactoria: Por una parte, ha mejorado la transparencia y publicidad de las licitaciones de concursos públicos, al ser obligatoria su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y en la base de datos electrónica TED —*Tenders Electronic Daily*—, siempre que sobrepasen un determinado valor. Así, hay un aumento significativo en la publicación de los contratos y, sobre todo, de los contratos atribuidos («*contract award notices*»). Por otro lado, *la apertura de los mercados públicos, produce importantes beneficios económicos*, destacando 1) el ahorro de costes para el sector público fruto de la disminución de los precios de los bienes y servicios que adquiriere²⁸ y 2) el efecto *competencia*, que se manifiesta en una disminución de los precios que los proveedores nacionales aplican a sus productos, tratando de alinearlos con los precios de los competidores extranjeros, con el consiguiente incentivo a comprimir los costes, reduciendo ineficiencias a fin de mantener los márgenes preexistentes. Los más recientes análisis de la Comisión Europea (Julio 2009) apuntan a una clara correlación entre el aumento de la competencia, medida como número de ofertas que se presentan a una licitación, y el porcentaje de ahorro que se consigue sobre el gasto total.

3.4. Mercado Interior y fiscalidad²⁹

A medida que la integración del MI se profundiza se hace más evidente que las normas impositivas nacionales crean obstáculos para la culminación del mercado único [son una de las «*asignaturas pendientes*», necesitadas de un gran pacto, tal y

²⁸ Los estudios de la Comisión (2004) estimaron que, con una apertura total del mercado se conseguiría un ahorro del 10% del gasto en compras públicas.

²⁹ Por razones de espacio, se ofrece aquí una visión muy sucinta de las principales interferencias que la falta de armonización fiscal ocasiona al funcionamiento del MI. Véase Vega Moccroa, I., 1998, 2007, y Aujean, M., 1997 y 2005, para un análisis detallado de la problemática fiscal en el contexto del MI, y Roca Zamora, A. (2008b).

como preconiza el «Informe Monti», (2010)]. La existencia de 27 sistemas fiscales diferentes provoca «fricciones» entre ellos, que distorsionan el correcto funcionamiento del MI, ya que interfieren en el ejercicio de las cuatro libertades fundamentales, al impedir unas reglas de juego comunes y crear elevados costes administrativos para empresas y particulares cuando operan transfronterizamente. Estas razones fundamentan la necesidad de que el nivel comunitario intervenga en el ámbito impositivo, vía coordinación y armonización de las normas estatales. Sin embargo, existen grandes limitaciones para avanzar en esta materia fruto de soberanía fiscal que mantienen los Estados, ya que la fiscalidad sigue siendo competencia nacional y no de la UE, de manera que *siempre se aplica la regla de votación por unanimidad* para la aprobación de cualquier normativa de armonización fiscal —incluso las relativas a impuestos indirectos (armonización del IVA), que son los más directamente relacionados con el MI³⁰—. En la práctica, la aplicación de la unanimidad se traduce en que la mayoría de las proposiciones de directivas que hace la Comisión en materia fiscal quedan sin aprobar debido al bloqueo del Consejo. En todo caso, la acción europea es subsidiaria: no tiene por objeto uniformar los sistemas impositivos nacionales, sino hacerlos compatibles entre sí y con los objetivos de los Tratados constitutivos. Así pues, el Tratado CE se limita, por un lado, a contemplar la *armonización* de los impuestos indirectos —IVA e impuestos especiales—y, por otro, a permitir la *aproximación* de normas relativas a los impuestos directos, pero solamente cuando éstos interfieran en el funcionamiento del MI³¹.

A diferencia de la fiscalidad indirecta, campo en el que se ha progresado en la armonización y la supresión de distorsiones, los avances en la coordinación de la *fiscalidad directa* son mucho más lentos y los logros escasos. Sin embargo, la fiscalidad que se impone a los factores de producción tiene potenciales efectos distorsionadores sobre el *funcionamiento del MI*, ya que la complejidad que introducen las diferencias en los sistemas de imposición empresarial crea dificultades para las empresas que operan a escala europea e interfiere en las decisiones de localización de dichos factores, sobre todo de los más móviles (capital, ahorro, trabajo cualificado), creando situaciones de *competencia fiscal perniciosa* que perjudican la capacidad recaudatoria de los Estados y alteran la estructura fiscal en perjuicio de los factores menos móviles (factor trabajo).

Por estas razones, hay una toma de conciencia creciente sobre la necesidad de que el nivel comunitario actúe en aquellos aspectos de la fiscalidad que provoquen «externalidades» más allá de las fronteras nacionales, a fin de conseguir que los Estados, aun manteniendo independientes sus sistemas fiscales, ejerciten sus competencias en materia fiscal de forma coherente con las cuatro libertades fundamentales. Precisamente esta tensión entre la integración del mercado y la soberanía fiscal es uno de los aspectos clave a resolver en el relanzamiento del MI en curso, a fin de reconciliar los aspectos sociales con los puramente económicos en el seno del MI.

³⁰ Cuando el Acta Única estableció en 1986 la aprobación por mayoría cualificada de las normas relativas al MI, la fiscalidad quedó expresamente excluida.

³¹ Arts. 93 y 94 del Tratado CE.

4. Conclusiones: prioridades para el relanzamiento del MI en un nuevo contexto

Los problemas de funcionamiento del MI y las lagunas regulatorias hasta aquí analizadas son conocidas desde hace tiempo, y las diferentes revisiones periódicas del estado del MI (*Single Market Review*) —Comisión, 2007b— han venido destacando las dificultades prácticas que las empresas y ciudadanos europeos encuentran para realizar actividades transfronterizas a pesar de la existencia «formal» del MI. Lo que ha cambiado a partir de 2010 es la voluntad política de retomar el *dossier* «MI» y convertirlo, a pesar del complejo contexto actual —«fatiga integradora», desconfianza en el mercado como optimizador—, en una de las herramientas básicas para lograr muchos de los objetivos marcados por la nueva estrategia Europa 2020³² —Comisión, 2010d—. Existe un sentimiento de urgencia, espoleado por la crisis económica y las consabidas tentaciones de nacionalismo económico que comporta, así como por la necesidad de contar con instrumentos eficaces al servicio de esta nueva estrategia 2020, a fin de que ésta mejore los resultados de la ambiciosa pero insuficientemente conseguida estrategia de Lisboa que le precedió. De ahí que la publicación del Informe Monti sea un primer paso, seguido, en otoño de 2010, de la Comunicación de la Comisión Europea «Acta del Mercado Único», que marca la hoja de ruta para el relanzamiento del MI, proponiendo 50 medidas a realizar antes del fin de 2012, coincidiendo con el veinte aniversario del «programa 92».

4.1. Nuevo contexto para el relanzamiento del mercado único

El contexto actual es muy diferente del vigente hace veinticinco años, cuando se publicó el Libro Blanco del MI y se emprendió el «programa 92», contexto que, por una parte, ha llevado a cambios radicales en el funcionamiento del MI y en lo que ciudadanos y empresas esperan de él y, por otra, es fuente de resistencias y dificultades para una feliz culminación del relanzamiento del MI. Por un lado se han producido *cambios generales*, tales como:

- La globalización y consiguiente emergencia de nuevas potencias económicas, por lo que ahora las políticas de MI no pueden ignorar las repercusiones externas y viceversa. La integración ha evolucionado desde un regionalismo cerrado a un regionalismo abierto, en el que la liberalización intra-UE se hace simultáneamente en paralelo con creciente apertura externa.
- La revolución tecnológica y, en especial de telecomunicaciones, lo que, aparte de generar nuevos productos y servicios a incluir en las políticas de MI,

³² La estrategia Europa 2020 propone tres prioridades interconectadas: 1) crecimiento basado en el conocimiento y la innovación; 2) crecimiento sostenible, y 3) crecimiento «inclusivo», generador de altos niveles de empleo y cohesión territorial y social; en la Estrategia se destaca al MI como uno de los instrumentos clave para alcanzarlas.

plantea nuevas formas de integración transfronteriza que necesitan regularse para eliminar barreras «virtuales» —comercio electrónico—.

- La creciente importancia del sector terciario, lo que hace más urgente culminar la integración de los mercados de servicios, y en particular, de los servicios financieros, uno de las grandes áreas de trabajo todavía con mucho camino a recorrer, a fin de alcanzar no sólo integración sino también estabilidad de los mercados.
- La mayor concienciación sobre los desafíos medioambientales y, en particular, los derivados del cambio climático, cuya regulación debe hacerse compatible con las normas de MI a fin de garantizar unas reglas de juego comunes y, a su vez, hacer posible un MI integrado con un alto nivel de protección medioambiental.

Por otro lado, centrándonos en el nivel intra-europeo, *el entorno es mucho más complejo y «hostil» hacia las políticas de MI que el que rodeó al programa «1992»*, y crea interrogantes sobre la idoneidad de las políticas integradoras del MI tal y como han sido concebidas hasta el momento. La mayor complejidad es fruto, principalmente, de las sucesivas ampliaciones de la UE —de 12 miembros en 1986 a 27 en 2007—, las cuales han aumentado no solo el número de Estados sino la heterogeneidad y diversificación de preferencias políticas y objetivos integradores. Por otra parte, el contexto «hostil» se manifiesta en las tendencias proteccionistas derivadas de la crisis, pero va mucho más allá, al incorporar también factores «ideológicos»: Existe en la actualidad mayor desconfianza hacia los mecanismos autoreguladores del mercado y hacia el proceso de integración europea («*fatiga integradora*»), factores que se han manifestado elocuentemente en los diversos referéndums para la ratificación del fallido Tratado de Constitución europea. Por último, el *Tratado de Lisboa introduce un cambio de alcance en los objetivos de la Unión que obliga a replantear las políticas de MI a fin de incorporar una visión mucho más amplia e integradora de sensibilidades* —preocupación social y medioambiental—, las cuales, precisamente, están en el origen del rechazo ideológico a la políticas de MI realizadas hasta ahora: Según el art. 3 del Tratado, «la Unión deberá trabajar para conseguir el *crecimiento sostenible y una economía social* de mercado altamente competitiva».

4.2. Hacia el Acta del mercado interior: las prioridades identificadas para completar el MI y hacerlo más eficaz

La Comunicación de la Comisión «Hacia un Acta del Mercado único» (Comisión, 2010f) abre un proceso de discusión y debate público y permite ya identificar los grandes ejes de actuación para la estrategia de relanzamiento del MI. Sin ánimo de exhaustividad, destacamos a continuación los objetivos y prioridades que, a nuestro juicio, son prioritarios para cubrir las debilidades actuales. El fin último es *hacer del MI el motor del crecimiento económico sostenible, en línea con los objetivos de la estrategia Europa 2020 (EU 2020), y dotarlo de una dimensión social, hasta ahora poco desarrollada, haciendo del ciudadano el destinatario de las políticas*. Se trata

de cubrir las lagunas regulatorias existentes y de hacer frente a los desafíos creados por el nuevo contexto, activando todos los mecanismos del MI que hasta ahora no han desarrollado todo su potencial, entre los que destacamos:

A) El estímulo a la **innovación**, ya que la producción y difusión de innovaciones y nuevas tecnologías se han convertido en fuentes primordiales del crecimiento económico. *Mientras que el MI ha impulsado la integración y, hasta cierto punto, la competencia dentro de la UE, no ha sido eficaz promoviendo la innovación* (Iztkovitz, F., et al., 2007), por lo que la innovación constituye una de las asignaturas pendientes más importantes. En efecto, el programa del MI 1992 se centró especialmente en el aprovechamiento de las economías de escala derivadas de un mercado ampliado como fuente principal de crecimiento, vía reducción de costes y aumento de la productividad (Delgado, 2007). Sin embargo, en una economía dominada por el sector terciario, las economías de escala ya no son una fuente tan relevante de productividad, siendo mucho más decisiva la innovación (Van Ark, B., et al., 2008). Así lo corrobora la nueva Estrategia EU 2020, la cual «hereda» la alta prioridad que la de Lisboa le otorgaba, manteniendo el objetivo de gasto en I+D del 3% del PIB. Además de este objetivo cuantitativo, el otro gran reto pendiente para facilitar la innovación es la armonización de las prácticas legales y administrativas de los derechos de propiedad intelectual, ya que el sistema de patentes en Europa está muy fragmentado y resulta más caro que en Estados Unidos y Japón. Los efectos pro-competencia del MI constituyen en sí mismos poderosos catalizadores de la innovación —Aghion, et. al. 2005—, pero dicho incentivo «ex ante» a innovar no se materializará suficientemente si no se garantiza «ex post» un adecuado nivel de rentabilidad mediante derechos de propiedad. Para ello es fundamental conseguir aprobar la propuesta de crear una *patente europea* así como un sistema unificado de litigio de patentes, acabando con los bloqueos que hasta ahora han paralizado la propuesta (Comisión, 2000) (Guellec, D., y Van Pottelsberghe, B., 2007). Por otro lado, las normativas del MI tales como la creación de estándares y normas europeas, así como *las normas de contratación pública* deben también diseñarse de manera que favorezcan la innovación.

B) La estrategia Europa 2020 insiste también en la **mejora de la competitividad** en el contexto de la globalización, para lo cual el MI constituye un instrumento privilegiado, pudiendo afirmarse que el MI es, en realidad, la respuesta europea a la globalización. Para reforzar dicha competitividad es esencial *actuar en una serie de áreas todavía insuficientemente desarrolladas tales como culminar la integración del sector servicios*, ya que, debido al cambio tecnológico, muchos servicios se han convertido en comercializables, por lo que los productores de servicios europeos se ven crecientemente expuestos a la competencia mundial. Asimismo, es esencial facilitar el **incorporar a las PYMES al MI**, *aplicando las disposiciones de la «Small Business Act»* —Comisión, 2008b—, en especial facilitar el acceso a la financiación y las patentes, a fin de que puedan aprovechar plenamente el potencial que el MI les ofrece. Por último, la integración del mercado y la mejora de la competitividad se verá también potenciada si se desarrolla adecuadamente la **Agenda Digital** —Comisión, 2010e—, y se mejora y amplía la **directiva sobre comercio**

electrónico «e-commerce» —Comisión, 2000—, acabando con los obstáculos que consumidores y empresas encuentran, en especial las PYMES, para realizar transacciones por internet.

C) **Un «mercado único para el ciudadano»: una de las principales aportaciones del Acta del Mercado Único es la integración de la dimensión social en las políticas del MI.** *Mejorar el funcionamiento del MI y ampliar la regulación a nuevas áreas (mercado único digital, por ejemplo), son condiciones necesarias pero no suficientes para el triunfo de la nueva estrategia de relanzamiento, si no van acompañadas de un nuevo enfoque que tenga en cuenta la dimensión social del MI.* Existen dudas fundadas de que las medidas puedan bastar por sí mismas para generar suficiente apoyo político cuando muchos ciudadanos dudan de los beneficios de la integración del mercado o piensan que se ha ido demasiado lejos (la «fatiga integradora» de la que habla el Informe Monti).

De ahí que uno de los hilos conductores de la nueva estrategia es que el MI debe ser instrumento clave en la construcción de la «Europa de los Ciudadanos», poniendo al ciudadano como protagonista y principal beneficiario de las políticas, ya no sólo como consumidor, sino también en un sentido amplio (estudiante, trabajador, pensionista), para lo cual se necesita acabar con las múltiples trabas administrativas que todavía persisten para desarrollar sus derechos como «ciudadano europeo», en ámbitos que van desde el reconocimiento de certificados académicos a la matriculación de vehículos. Además, deben tenerse en cuenta los impactos sociales en todas las iniciativas legislativas que se refieran a cualquier ámbito del MI, y así reflejarse en cada «evaluación de impacto» que acompaña obligatoriamente a toda nueva propuesta normativa de la Comisión. Por último, esta «reconciliación» entre el MI y la dimensión social y ciudadana se convierte en imperativa para cumplir el nuevo objetivo del art. 3 del Tratado de Lisboa de conseguir una «economía social y de mercado altamente competitiva».

D) **Integrar al MI con todas las demás políticas europeas relacionadas, mejorando la coordinación y coherencia con las mismas, a fin de aprovechar las sinergias y evitar los estrangulamientos que provocan en el funcionamiento del MI.** En efecto, el MI no puede desarrollarse sin muchas otras políticas con las que existen complementariedades esenciales, tales como la política de transportes, infraestructuras (aspecto especialmente acuciante en los nuevos países miembros), fiscalidad, energía o la política de I+D (Europa del conocimiento o «quinta libertad», la de libre circulación del conocimiento)³³. También existen estrechas interrelaciones entre MI y la política de defensa de la competencia, necesaria para garantizar que los beneficios procompetencia derivados del MI lleguen a materializarse plenamente. El Informe Monti y el Acta del Mercado Único (2010) reafirman la necesidad de progresar sustancialmente en estas «políticas de acompañamiento», que son en realidad parte integral del MI.

³³ En el actual proceso de relanzamiento del MI participan 19 de los 27 Comisarios europeos, pertenecientes a ámbitos tan diversos como agricultura, transportes o fiscalidad, lo que prueba la estrecha interconexión e integración de políticas necesaria para conseguir un MI que funcione.

Entre todas ellas destacamos *una política que ha desempeñado y desempeña un papel estratégico no sólo en la aplicación práctica del MI sino también en la aceptación política de los costes que, en ocasiones, conlleva la integración del mercado: la política de cohesión*. Fue diseñada en su origen como complemento indisoluble del programa «1992» (reforma de los Fondos estructurales de 1988), ya que, en la visión política de Jacques Delors, la integración del mercado solamente aportaría ganancias netas (resultado «win-win») si se complementaba con acciones políticas europeas para corregir los desequilibrios sociales y territoriales compensando los posibles efectos adversos redistributivos del MI, tales como las reestructuraciones sectoriales, fuertemente localizadas territorialmente, así como por los efectos de polarización territorial que el MI puede generar (Cuadrado, J., y Mancha, T., 2008), en línea con los postulados de la «Nueva Geografía Económica» (Krugman, 1991b). La política de cohesión social y territorial ha contribuido a difundir los beneficios del MI a todas las regiones permitiendo a ciudadanos y empresas aprovechar las oportunidades que el MI ofrece, al tiempo que ha amortiguado los costes de ajuste. Además, financia las infraestructuras y redes de transporte y comunicaciones indispensables para la interconectividad del MI y su funcionamiento práctico. Así pues, preconizamos que, no solo por motivos redistributivos y de cohesión territorial, sino también de eficiencia y crecimiento económico (desarrollo del potencial de crecimiento endógeno a nivel regional y local), la política del MI del futuro debe tener más en cuenta las asimetrías en los resultados que se manifiestan entre diferentes sectores y regiones. Ello implica *fortalecer la dimensión regional del MI y seguir apostando por una política de cohesión fuerte para el periodo post-2013, en paralelo con el relanzamiento del MI*, lo que se vislumbra como un objetivo complicado, dada las restricciones presupuestarias y la creciente prioridad política de otros objetivos, lo que sin duda obliga a plantear «trade offs» difíciles de conciliar en la negociación de las perspectivas financieras 2013-2020.

Para concluir, destacamos dos aspectos esenciales para llevar a buen puerto este relanzamiento: el primero (mejora de la gobernanza del MI) es necesario para resolver los problemas de aplicación y funcionamiento de las normas ya en vigor, y el segundo (pacto social y político) para permitir profundizar el MI aprobando nuevas iniciativas legislativas.

1) Respecto a los **problemas de aplicación** el inmenso acervo comunitario del MI, el objetivo clave es **mejorar la gobernanza del MI**, lo que requiere un cambio desde un enfoque centrado en Bruselas a otro de mayor cooperación con los EM, dado que muchos de los obstáculos que persisten se encuentran en el seno de las administraciones nacionales. *A medida que el marco legislativo del MI se va completando, la responsabilidad y el protagonismo en el buen funcionamiento del MI recae en gran medida en los Estados miembros* ya que la eficacia depende, por un lado, de la rapidez con que los Estados transpongan las normas comunitarias y, por otro, del funcionamiento sin «fricción» de los intercambios, es decir, de la aplicación y el cumplimiento correcto de dichas normas por parte de las administraciones nacionales y los operadores económicos. De ahí la necesidad por un lado, de **reforzar el control de las infracciones** en materias MI, y por otro, de potenciar los mecanismos extra-

judiciales de resolución de problemas MI, así como de **consolidar los mecanismos de cooperación y «partenariado» entre la administración europea y las nacionales, además de la coordinación «horizontal» entre las mismas**, a fin de superar los problemas de desconfianza recíprocos que están en el origen de muchos de los obstáculos subsistentes.

Por otra parte, los problemas de desconfianza no solo existen entre administraciones sino en los agentes privados. De ahí que sea necesario **aumentar la confianza de los consumidores y de las empresas**, lo que requiere reforzar el marco jurídico para aumentar la seguridad en las transacciones, especialmente en áreas como las compras por internet y la prestación de servicios transfronterizos.

2) Cuando se trata de crear **nueva regulación** es esencial conseguir el consenso entre todas las sensibilidades políticas, sociales y nacionales. **Si no se genera suficiente consenso político en torno a la nueva estrategia de relanzamiento del MI, todas las propuestas y medidas identificadas en el Acta del Mercado Único quedarán en un mero ejercicio teórico.** De ahí que una de las mayores aportaciones del Informe Monti sea el proponer vías prácticas y basadas en el realismo político para llegar a alcanzar dicho consenso. La idea de fondo es que solo se podrá avanzar si el nuevo modelo de políticas del MI tiene en cuenta el nuevo contexto, en especial la diversidad de preferencias nacionales y sociales. Para llegar a avances duraderos y efectivos se necesita un gran pacto global —«*package deal*»—, un acuerdo que permita intensificar la integración y reformas del MI pero con el contrapeso de incluir la dimensión social y ciudadana cuya ausencia provoca la «desafección» hacia el MI en muchos sectores. En este sentido, las reformas que se adopten deben incorporar sus efectos redistributivos y sociales, y diseñar mecanismos de transición adecuados que reduzcan las fricciones que generan y la oposición a la reforma. Por último, hay que imbuir al MI de una dosis de humildad y tener siempre presente que el MI, al igual que otras políticas europeas, es condición necesaria pero no siempre suficiente para alcanzar los objetivos de crecimiento y maximización del bienestar para los ciudadanos europeos.

Referencias bibliográficas

- Aghion, P.; Bloom, N.; Blundell, R.; Griffith, R., y Howitt, P. (2005): «Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship», *Quarterly Journal of Economics*, núm. 120 (2).
- Allen, C.; Gasiorek, M., y Smith, A. (1998): «European Single Market: How the programme has fostered competition», *Economic Policy*, núm. 13 (27).
- Aujean, M. (1997): «La armonización de la imposición indirecta en la UE: principales realidades y problemas», en *Financiación y Política presupuestaria de la UE*, Lex Nova, Valladolid.
- (2005): «La fiscalidad de las sociedades en Europa», AAVV, *Logros Iniciativas y retos institucionales y económicos: La UE del siglo XXI*, Lex Nova, Valladolid.
- Baldwin, R., et al. (2008): «Study on the Impact of the Euro on trade and Foreign Direct Investment», *European Economy, Economic Papers*, 321, mayo, Comisión Europea, Bruselas.
- Baldwin, R., y Wyplosz, C. (2004): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill.

- Buigues, P.; Ilzkovitz, F., y Lebrun, J. F. (1990): «The impact of the internal market by industrial sector: The challenge for the Member States», *European Economy*, special edition.
- Canoy, M., y Smith, P. (2008): «Services and the Single market», *Journal of Industrial Competition and Trade*, 8, 319-347, Springer.
- Cecchini, P. (1988): *Europa 1992: una apuesta de futuro*, Alianza Editorial, Madrid.
- Comisión Europea (1996): «Economic Evaluation of the Internal Market», *European Economy, Reports and Studies*, 4, Brussels.
- (1997a): *The Single Market Review*, colección de 38 monografías, Kogan Page, London.
- (1997b): «Trade patterns inside the single market», *The Single Market Review*, sub-series IV, 2, Kogan Page, London.
- (2000a): *Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la patente comunitaria*, Propuesta de la Comisión Europea, COM (2000) 412, 1 de agosto, Brussels.
- (2000b): *Directiva sobre el comercio electrónico*, Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio, Brussels.
- (2002a): *Segundo Informe Bial sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en el mercado interior*, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Brussels, 23 de julio de 2002, COM (2002) 419 final.
- (2002b): *El estado del mercado interior de servicios*; Informe presentado en el marco de la primera fase de la estrategia para el mercado interior de servicios, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Brussels, 30 de julio de 2002; COM (2002) 441 final.
- (2002c): *Reforma Económica: informe sobre el funcionamiento de los mercados de productos y capitales (Informe Cardiff)*, Informe de la Comisión elaborado por la unidad de evaluación del mercado interior, Dirección General del Mercado Interior, Brussels, 23 de diciembre, COM (2002) 743 final.
- (2003a): *Simplificación del acceso de productos al mercado de otro Estado miembro: aplicación práctica del reconocimiento mutuo*. Comunicación interpretativa de la Comisión, Diario Oficial de la Unión Europea, 4 de noviembre de 2003 (2003/C 265/02).
- (2003b): *The Internal market. Ten years without frontiers*, Informe preparado por los servicios de la Dirección General de Mercado Interior, Comisión Europea, Brussels.
- (2004a): *Extended Impact Assessment of proposal for a Directive on Services in the Internal Market*, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, 13 de enero.
- (2004b): *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future*, http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/publproc/general/public-procmarket-final-report_en.pdf.
- (2006): «The challenges for European standardisation», *Commission staff working document*, http://ec.europa.eu/enterprise/standards_policy/role_of_standardisation/doc/staff_working_document_en.pdf.
- (2007a): *Evaluation of the Performance of network Industries providing Services of General Economic Interest*, Documento de trabajo de la Comisión, SEC (2007) 1024, 12 de julio, Brussels.
- (2007b): *Un mercado único para la Europa del siglo XXI (Single Market review)*, Comunicación de la Comisión, COM (2007) 724, 20 de noviembre, Brussels.
- (2008a): *Quinto informe de situación sobre la Cohesión económica y social*, Comunicación de la Comisión Europea, COM (2008) 371, junio, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5/com_2008_371_es.pdf.
- (2008b): *Pensar primero a pequeña escala, «Small Business Act» para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas*, Comunicación de la Comisión, COM (2008) 394, 25 de junio, Brussels.
- (2009a): *Free Movement of Goods-Guide to the application of Treaty provisions governing Free Movement of Goods (Articles 28-30 EC)*, mayo 2009, Brussels, en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/goods/docs/art34-36/new_guide_en.pdf.

- (2009b): *Medidas para mejorar el funcionamiento del Mercado único*, Recomendación de la Comisión 2009/524/CE, 29 de junio, Brussels.
- (2009c): *Administrative cooperation in the single market*, Documento de trabajo de la Comisión, SEC (2009) 882, Brussels.
- (2010a): *Cuadro de indicadores del mercado interior («Scoreboard»)*, núm. 20 (marzo de 2010), Dirección general de Mercado Interior, Brussels, http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm.
- (2010b): *Informe sobre el mercado único europeo de las Comunicaciones electrónicas 2009 (decimoquinto informe)*, Comunicación de la Comisión, COM (2010) 253, 25 de mayo, Brussels, http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/communications_reports/annualreports/15th/index_en.htm.
- (2010c): «Ejercicio de supervisión del mercado del comercio y de la distribución: Hacia un mercado interior del comercio y de la distribución más justo y eficaz en la perspectiva de 2020», COM (2010) 355, 5 de julio, Brussels, http://ec.europa.eu/internal_market/retail/docs/monitoring_report_es.pdf.
- (2010d): *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Comunicación de la Comisión, COM (2010) 2020, 3 de marzo, Brussels, http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm.
- (2010e): *Una Agenda Digital para Europa*, Comunicación de la Comisión, COM (2010) 245, 19 de mayo, Bruselas.
- (2010f): *Hacia un Acta para el Mercado Único*, Comunicación de la Comisión, COM (2010) 608, 27 de octubre, Bruselas, http://ec.europa.eu/internal_market/smact/index_es.htm.
- Copenhagen Economics (2005a): «Market Opening in Network Industries», http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/index_en.htm.
- (2005b): «Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services».
- Delgado, J. (2007): «New Challenges of the EU Single market», DG Internal Market Workshop, *The economic policy for the Single Market of the future*, Brueghel, Brussels.
- Guellec, D., y Van Pottelsberghe, B. (2007): *The Economics of the European Patent System: IP Policy for Innovation and Competition*, Oxford University Press.
- Head, K., y Mayer, T. (2000): «Non-Europe: The Magnitude and Causes of Market Fragmentation in the EU», *Weltwirtschaftliches Archiv*, 136, 285-314.
- Ilzkovitz, F.; Dierx, A.; Kovacs, V., y Sousa, N. (2007): «Steps towards a deeper economic integration: the internal Market in the 21st century. A contribution to the Single market review», *European Economy*, 271, enero, Comisión Europea, Brussels.
- Kalemli-Ozcan et al. (2007): «Where does Capital Flow? A comparison of U.S. States and EU Countries 1950-2000», *European Economy, Economic Papers*, 295 —diciembre—, DG Economic and Financial Affairs, Comisión Europea.
- Kox, H., y Lejour, A. (2006): «Dynamic effects of European services liberalisation: more to be gained», aportación al proyecto: «*Globalisation Challenges for Europe and Finland*», organised by the Secretariat of the Economic Council of Finland.
- Krugman P. (1991a): *Geography and Trade*, Cambridge, MA: MIT PRESS.
- (1991b): «Increasing Returns and Economic Geography», *Journal of Political Economy*, 99, 483-499.
- McGuckin, R.; Spiegelman, H., y Van Ark, M. B. (2005): «Can Europe Match U.S. Productivity Performance?», *Perspectives on a global economy*, Conference Board Research Report R-1358-05-RR.
- Melitz, M. (2003): «The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity», *Econometrica*, 71.
- Monti, M. (1997): *El mercado único y la Europa del mañana*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- (2010): *Informe Monti: Una estrategia del Mercado Único al servicio de la economía y sociedad de Europa*, Informe para el Presidente de la Comisión Europea, J. M. Durao

- Barroso, Brussels, 9 de mayo de 2010 en: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/index_fr.htm.
- Nicodème, G. (2006): «Corporate tax competition and coordination in the European Union: What do we know? Where do we stand?», Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *European Economy*, junio.
- Notaro, G. (2002): «European Integration and Productivity: Exploring the Gains of the Single Market», *London Economics Working Paper*, mayo.
- Pelkmans, J. (2001): *European Integration*, 2.ª ed., caps. 7 y 8, Prentice Hall.
- Pérez Sancho, M. (2008): «Libre circulación de capital y empresas transnacionales», en Galduf, J. (ed.), *Economía de la Unión Europea*, 5.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, pp. 225-235.
- Roca Zamora, A. (2008a): «Análisis de la Integración Económica», capítulo 6 de Galduf, J. (ed.), *Economía de la Unión Europea*, 5.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid.
- (2008b): «La realidad del Mercado Interior», capítulo 7 de Galduf, J. (ed.), *Economía de la Unión Europea*, 5.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid.
- (2009): *How is the Internal market integration performing? Trade And Foreign Direct Investment Indicators For Monitoring The State Of The Economic Integration*, enero de 2009, DG Mercado Interior, Comisión Europea, disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/integration_en.pdf.
- Sauner-Leroy J.-B. (2003): «The impact of the implementation of the Single Market Programme on productive efficiency and on mark-ups in the European manufacturing industry», *Economic Papers*, 192, Economic and Financial Affairs Directorate-General of the European Commission.
- Van Ark, B.; O'Mahony, M., y Timmer, M. P. (2008): «The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes», *Journal of Economic Perspectives*, 22 (1), 25-44.
- Vega Moccoeroa, I. (1990): *La Armonización del IVA y el logro del Mercado Interior*, Lex Nova, Valladolid.
- (2007): «El mercado interior medio siglo después de la aprobación del tratado de Roma: la abolición de las fronteras fiscales», en *El tratado de Roa en su 50 aniversario (1957-2007): un balance socioeconómico de la integración europea*, Comares, Granada.
- (2009): «La nuova strategia IVA nell'UE: il caso del trattamento IVA della sovvenzione», *Diritto e Pratica Tributaria Internazionale*, VI-2, Cedam casa editrice, Padova.
- Veugelers, R. (2004): «Industrial Concentration, Market Integration and Efficiency in the European Union», en Dierx, A.; Ilzkovitz, F., y Sekkat, K. (eds.), *European Integration and the Functioning of Product Markets*, Edward Elgar.