



Bruselas, 28.10.2015  
COM(2015) 550 final

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

**Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas**

{SWD(2015) 202 final}  
{SWD(2015) 203 final}

## 1. MEJORAR EL MERCADO ÚNICO

El mercado único es uno de los principales logros de Europa. En los últimos cincuenta años, ha creado para las empresas europeas nuevas oportunidades y economías de escala que han reforzado la competitividad industrial, ha generado empleo y ha ofrecido a los consumidores una mayor variedad donde elegir a precios más bajos, además de permitir a los ciudadanos que viajen a donde quieran y estudien y trabajen en el lugar que prefieran. Asimismo, ha contribuido a mejorar la integración de las empresas de la UE en las cadenas de valor internacionales y a reforzar la competitividad mundial de dichas empresas.

Pero tanto la UE como el mercado único han de adaptarse a un entorno cambiante. Europa afronta retos económicos y sociales. La crisis económica y financiera ha puesto a prueba nuestras economías y ha generado unos costes sociales inmensos. El desempleo se mantiene en niveles obstinadamente elevados en toda Europa, en particular entre los jóvenes, que deberían ser el núcleo de la vitalidad europea. La confianza de los ciudadanos europeos se ha visto mermada por los bajos niveles de crecimiento. Los inadecuados niveles de inversión y las barreras en los mercados de bienes y servicios han obstaculizado la productividad y la competitividad de la economía europea. La vigencia de normas anticuadas y excesivamente gravosas hace que las empresas a menudo se vean superadas y no sean capaces de encontrar la información que necesitan.

Al mismo tiempo, la innovación y las cadenas de valor mundiales están creando nuevas e importantes oportunidades. Las tecnologías digitales están transformando muchos sectores industriales, dando lugar a una producción más eficiente y a unos modelos empresariales nuevos e innovadores. Cada vez es más frecuente ver cómo la fabricación y los servicios se funden en ofertas empresariales limpias e inteligentes que aportan un mayor valor añadido a los clientes. Sin embargo, esta innovación también supone un reto para los modelos empresariales tradicionales y para las relaciones convencionales entre consumidores y operadores comerciales.

### 1.1. Un mercado único más profundo y más justo

La Comisión Europea que inició su mandato en noviembre de 2014 está haciendo frente a estos retos. Ha hecho del aumento del empleo, el crecimiento y la inversión su máxima prioridad y, para ello, está profundizando en todos los sectores y ámbitos de actuación del mercado único.

Tan solo un mes después de tomar posesión, la Comisión puso en marcha su **Plan de Inversiones** para Europa y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. El Plan ya está en marcha y está empezando a contrarrestar la caída de las inversiones e impulsando la recuperación económica. Uno de los objetivos de este Plan es crear un entorno empresarial más propicio para las inversiones mediante una legislación más previsible y la consolidación del mercado único.

A partir de ahí, en febrero de 2015 la Comisión abordó la **Unión Europea de la Energía**, con el fin de garantizar que los consumidores y las empresas tengan acceso a una energía segura, asequible y respetuosa con el clima y de hacer realidad el mercado interior de la energía en la UE.

En mayo, la Comisión anunció la **Estrategia para el Mercado Único Digital**, destinada a responder a los retos de la economía digital. Un mercado único digital conectado mejorará el acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios en línea, creando al mismo tiempo las condiciones adecuadas para que prosperen las redes y se aproveche al máximo el potencial de crecimiento de la economía digital de Europa.

Además, el mes pasado se publicó el plan de acción para la creación de la **Unión de los Mercados de Capitales**. El objetivo de este plan de acción es reducir los costes asociados a los préstamos, mejorar la financiación inicial y ampliar la base de inversores. Mediante la puesta en relación con los inversores, las empresas europeas podrán acceder más fácilmente a la financiación que necesiten para modernizarse y expandirse. La Unión de los Mercados de Capitales estabilizará el sistema financiero y aumentará la competencia.

Necesitamos una Europa abierta al mundo y un mundo abierto a Europa. La Comisión, como puso de manifiesto en su Comunicación relativa al **comercio para todos**, adoptada a principios de este mes, ha rediseñado su política de comercio e inversión con el fin de hacerla más eficaz y transparente, en consonancia con nuestros valores europeos. Está trabajando intensamente para garantizar que el resultado de la **Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión** sea ambicioso, justo y eficaz.

El **paquete sobre la economía circular** previsto creará nuevas ventajas competitivas para Europa. Su objetivo será garantizar la preservación de los recursos naturales valiosos, al tiempo que se fomenta la competitividad, la innovación y la creación de empleo en el diseño, la fabricación, la utilización, la reparación y el reciclaje de productos, así como en la gestión de residuos.

Con el fin de velar por que el mercado único sea más justo, la UE también debe responder con efectividad a las preocupaciones de los ciudadanos y las empresas, quienes han de tener la garantía de que el mercado único los protege y capacita.

Los ciudadanos han de poder confiar en que sus derechos como empleados no se vean mermados. Para hacer frente a estas preocupaciones, el próximo **paquete de medidas sobre movilidad laboral** respaldará la movilidad laboral a través de la mejora de la coordinación de los sistemas de seguridad social y la revisión selectiva de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

Los ciudadanos y las empresas tienen que percibir ecuanimidad también en el ámbito **fiscal**. Es fundamental que las empresas que se benefician del mercado único ya no puedan aprovecharse de las diferencias y lagunas jurídicas de los regímenes fiscales nacionales. La Comisión está finalizando una serie de investigaciones exhaustivas sobre resoluciones fiscales en varios Estados miembros y trabajando para garantizar la rápida aplicación de la Directiva recientemente adoptada al respecto. Con el reciente plan de acción para una fiscalidad de las empresas justa y eficaz, la Comisión ha desplegado un ambicioso programa destinado a garantizar que los impuestos se paguen donde se generen los beneficios.

Por último, la Comisión está llevando a cabo una serie de iniciativas sectoriales pertinentes para el mercado único. Por ejemplo, las nuevas medidas para mejorar el mercado único del **transporte por carretera** contribuirán a optimizar los servicios de transporte y a hacerlos más competitivos. La Comisión estudiará, en particular, la manera de lograr que las normas sobre el acceso al mercado del transporte de mercancías sean más sencillas y más fáciles de hacer cumplir. Buscará la forma de garantizar la igualdad de condiciones para los servicios interiores de transporte de pasajeros, aumentar la competencia en el alquiler de vehículos pesados para el transporte de mercancías, reforzar la garantía de cumplimiento de las normas aplicables en el sector y velar por que las condiciones de trabajo sean adecuadas y ofrezcan igualdad de condiciones.

Con el fin de apuntalar todas estas acciones, la Comisión ha dado un nuevo impulso a su iniciativa para **legislar mejor**. Centrándonos en las prioridades reales de Europa, estamos elaborando mejores normas para lograr mejores resultados. En muchos casos, un conjunto de normas de la UE sustituye a un mosaico de veintiocho normas nacionales diferentes, facilitando así la vida de los ciudadanos y las empresas, simplificando el marco jurídico,

reduciendo la carga legislativa en todo el mercado único y aumentando la previsibilidad legislativa.

## **1.2. Una nueva estrategia para el mercado único basada en oportunidades, modernización y resultados**

Estas medidas han de ser complementadas con un auténtico mercado único europeo de bienes y servicios.

Pese a los progresos realizados, persisten demasiados obstáculos económicos significativos, especialmente en el sector de los servicios. La Comisión calcula que una aplicación más ambiciosa de la Directiva de servicios añadiría un 1,8 % al PIB de la UE<sup>1</sup>.

Las barreras al libre intercambio de productos y servicios, la inadecuada garantía de cumplimiento de las normas vigentes, los bajos niveles de contratación pública transfronteriza y el insuficiente apoyo político a las reformas estructurales limitan las oportunidades para las empresas y los ciudadanos, lo que se traduce en un menor número de puestos de trabajo y unos precios innecesariamente elevados.

Estas barreras afectan también a otras políticas en ámbitos clave, como el transporte, las telecomunicaciones o la energía; hacen la UE menos atractiva para las inversiones internas y externas; frenan la innovación y disuaden a las empresas de desarrollar nuevos productos y servicios en Europa, contratar personal adicional y abrirse a nuevos mercados.

Por tanto, el mercado único tiene que reactivarse y modernizarse de manera que mejore el funcionamiento de los mercados de productos y servicios y garantice la protección adecuada de las personas. La presente estrategia tiene por objetivo lograrlo. Consiste en llevar a cabo tres tipos de acciones específicas fundamentales:

- **crear oportunidades** para los consumidores, los profesionales y las empresas;
- fomentar y **permitir la modernización y la innovación** que Europa necesita; y
- **garantizar unos resultados concretos** que beneficien a los consumidores y las empresas en su día a día.

Se centra en medidas prácticas que ayudan a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y a las empresas emergentes a crecer y expandirse, que promueven la innovación, desbloquean las inversiones y capacitan a los consumidores. Tales medidas son complemento de una serie de iniciativas sectoriales, como por ejemplo iniciativas destinadas a mejorar el funcionamiento y la garantía de cumplimiento del mercado único del transporte por carretera. Se apoyan en datos económicos, centrándose en los obstáculos más importantes desde el punto de vista económico. Las acciones legislativas serán objeto de nuevas evaluaciones de impacto, que serán la base de las decisiones finales de la Comisión.

## **2. CREAR OPORTUNIDADES PARA LOS CONSUMIDORES Y LAS EMPRESAS**

### **2.1. Permitir el desarrollo equilibrado de la economía colaborativa**

La manera en que se prestan y consumen numerosos servicios y activos está cambiando rápidamente: la economía colaborativa, un complejo ecosistema de servicios a la carta y utilización temporal de activos basado en el intercambio a través de plataformas en línea, se está desarrollando a un ritmo elevado. La economía colaborativa da lugar a una mayor

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)

variedad donde elegir y a precios más bajos para los consumidores y brinda oportunidades de crecimiento a las empresas emergentes innovadoras y las empresas europeas existentes, tanto en sus países de origen como más allá de las fronteras. Aumenta, además, el empleo y beneficia a los empleados, al permitir horarios más flexibles, que van desde microempleos no profesionales hasta el emprendimiento a tiempo parcial. Los recursos pueden utilizarse de manera más eficiente, con lo que aumentan la productividad y la sostenibilidad.

Según un estudio reciente<sup>2</sup>, los cinco sectores principales de la economía colaborativa (el préstamo entre particulares, la contratación de personal en línea, el alojamiento entre particulares, el sistema de coche multiusuario y el uso compartido de contenido multimedia) tienen potencial para incrementar los ingresos mundiales desde los aproximadamente 13 000 millones EUR actuales hasta 300 000 millones EUR de aquí a 2025. Un tercio de los consumidores europeos afirma que participará cada vez más en la economía colaborativa<sup>3</sup>.

Sin embargo, la aparición de nuevos modelos empresariales a menudo repercute en los mercados existentes, creando tensiones con los proveedores de bienes y los prestadores de servicios tradicionales. Ambas partes se quejan de la inseguridad jurídica que existe en cuanto a la aplicación de las normas en materia de protección de los consumidores, fiscalidad, concesión de licencias, salud y seguridad, seguridad social y protección del empleo. Con respuestas en forma de regulación apresurada o inadecuada se corre el riesgo de crear desigualdades y fragmentación del mercado.

Es necesario abordar estas dificultades y esta inseguridad. Se necesita un entorno regulador claro y equilibrado que permita desarrollar el emprendimiento en el ámbito de la economía colaborativa, proteja a los trabajadores, consumidores y otros intereses públicos y garantice la no imposición de barreras reglamentarias innecesarias a los operadores de los mercados nuevos o existentes, independientemente del modelo empresarial que utilicen.

En el marco de la Estrategia para el Mercado Único Digital ya se ha empezado a analizar el papel de las plataformas, incluso en la economía colaborativa. Esta iniciativa se complementará con otros estudios intersectoriales y con el compromiso activo con los operadores del mercado, los consumidores y las autoridades públicas<sup>4</sup>.

Partiendo de este trabajo, la Comisión publicará orientaciones sobre el modo en que el Derecho de la UE se aplican a los modelos empresariales de la economía colaborativa y sobre las disposiciones pertinentes del Derecho nacional. Estas orientaciones se basarán en la Directiva de servicios, la Directiva sobre comercio electrónico, la legislación europea en materia de consumidores y las disposiciones pertinentes del Tratado. Tendrán en cuenta las mejores prácticas internacionales y deberían ayudar a los Estados miembros y a los operadores del mercado a entender mejor la legislación aplicable. Guiarán también la actuación de la Comisión en materia de garantía de cumplimiento, a fin de velar por que la legislación nacional no obstaculice el desarrollo de la economía colaborativa de manera injustificada. La Comisión seguirá valorando si es necesario abordar alguna laguna legislativa y el modo de hacerlo. Desarrollará un marco de seguimiento que permita observar el desarrollo de la economía colaborativa a nivel sectorial, empresarial, local y nacional.

---

<sup>2</sup> PwC: «The Sharing Economy», *Consumer Intelligence Series*, 2015 <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>

<sup>3</sup> ING International Survey: «What's mine is yours - for a price. Rapid growth tipped for the sharing economy», [http://www.economics.com/ing\\_international\\_survey/sharing\\_economy\\_2015](http://www.economics.com/ing_international_survey/sharing_economy_2015)

<sup>4</sup> En septiembre de 2015 se puso en marcha una consulta pública sobre el entorno regulador de las plataformas, los intermediarios en línea, los datos y la computación en nube y la economía colaborativa.

**Acciones:** La Comisión elaborará una agenda europea para la economía colaborativa, que incluirá orientaciones sobre el modo en que el Derecho de la UE se aplica a los modelos empresariales de la economía colaborativa. Valorará las posibles lagunas legislativas y hará un seguimiento del desarrollo de la economía colaborativa.

## 2.2. Ayudar a las pymes y a las empresas emergentes a crecer

Las pymes constituyen la espina dorsal de la economía europea. Sin embargo, todavía persisten demasiados obstáculos para las pymes, las empresas emergentes y los jóvenes emprendedores que quieren crecer en el mercado único. Muchas pymes abastecen a un mercado local o regional. Pocas consideran que la UE sea un mercado para ellas o tienen ambición paneuropea. Todo ello limita la innovación y la creación de empleo.

Concretamente, las pymes se quejan de:

- la complejidad de la legislación en materia de IVA;
- la incertidumbre del Derecho de sociedades;
- las dificultades de comprensión y cumplimiento de los requisitos reglamentarios;
- la falta de acceso a financiación;
- el miedo al Derecho concursal punitivo;
- las barreras a la innovación.

La Comisión está decidida a abordar las principales dificultades que afrontan las pymes, en particular las emergentes, en todas las fases de su ciclo de vida.

Muchos emprendedores se quejan de la **complejidad de la legislación en materia de IVA** cuando tratan de operar más allá de las fronteras. En la Estrategia para el Mercado Único Digital, la Comisión anunció una medida legislativa de simplificación del IVA para ayudar, en particular a las pequeñas empresas de comercio electrónico, a operar más allá de las fronteras. Además, en el marco de su plan de acción para un sistema de IVA a prueba de fraude, la Comisión presentará un paquete completo de medidas de simplificación para las pymes, con el fin de reducir la carga administrativa que sufren estas empresas. Se trata de una medida fundamental para su crecimiento que permitirá que accedan al comercio transfronterizo.

Los emprendedores también se quejan de la **incertidumbre que rodea al Derecho de sociedades**. La propuesta de la Comisión sobre las sociedades unipersonales, que los colegisladores deben adoptar sin demora, reducirá los costes de registro de las empresas y simplificará los procedimientos. A partir de esta iniciativa, la Comisión estudiará otras maneras de establecer normas más simples y menos onerosas para las empresas, sin dejar de actuar contra las sociedades ficticias; por ejemplo, poniendo a su disposición soluciones digitales a lo largo de todo su ciclo de vida, en particular en relación con el registro y la presentación de documentos e información<sup>5</sup>. A la vista de las grandes dificultades que afrontan, en particular, las pequeñas empresas cuando realizan operaciones transfronterizas, la Comisión también examinará la necesidad de actualizar las normas existentes sobre fusiones transfronterizas<sup>6</sup> y la posibilidad de completarlas con normas relativas a las escisiones transfronterizas. De este modo, las pymes podrían elegir más fácilmente la estrategia comercial que prefieran y adaptarse mejor a los cambios en las condiciones del mercado, sin debilitar la protección social y del empleo.

<sup>5</sup> Estos objetivos podrían alcanzarse por medio de diversas soluciones, consistentes en medidas legislativas o no legislativas, pero no referidas a ningún tipo de empresa en particular.

<sup>6</sup> Véase la Directiva 2005/56/CE, relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capital.

Las empresas emergentes también tienen dificultades para **identificar y cumplir los requisitos reglamentarios**. Este es el motivo por el cual la Comisión, cuando se plantea qué políticas o qué legislación va a adoptar, presta especial atención a las normas que afectan a las pymes, basándose en el principio de «pensar primero a pequeña escala»<sup>7</sup>. Los Estados miembros han estado trabajando en la creación de «ventanillas únicas» para facilitar información sobre todos los requisitos reglamentarios que cualquier persona que vaya a constituir una empresa en cualquier sector de la economía se va a encontrar. Como complemento a estos esfuerzos, la Comisión pondrá en marcha una iniciativa sobre las empresas emergentes en la que participen todas las partes interesadas: emprendedores, comunidades de empresas emergentes, interlocutores sociales, autoridades regionales y nacionales, etc., con el objetivo de mejorar el entorno para las empresas emergentes en Europa. En el marco de esta iniciativa, la Comisión organizará una consulta pública para recabar las ideas de los emprendedores. La Comisión también podrá recurrir a la plataforma REFIT<sup>8</sup> para recabar ideas que le permitan tomar decisiones con conocimiento de causa. En colaboración con las partes interesadas, estudiará de qué manera el Portal Digital Único, creado en el marco de la Estrategia para el Mercado Único Digital, puede abordar mejor las necesidades de las empresas emergentes. La Comisión, junto con los participantes en la iniciativa sobre las empresas emergentes, desarrollará las características específicas del Portal, a fin de facilitar las operaciones transfronterizas de las empresas emergentes y ayudarlas a expandirse por Europa.

Las pymes y las empresas emergentes también encuentran dificultades para **obtener financiación**. Las pymes ya ocupan un lugar central en el Plan de Inversiones para Europa. Por ejemplo, una cuarta parte de la garantía del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) se utilizará para ayudar a las pymes innovadoras y a las empresas de capitalización media, a fin de garantizar que puedan acceder en mayor medida y con mayor rapidez a la financiación de riesgo para empresas emergentes<sup>9</sup>. Además, en el marco de la Unión de los Mercados de Capitales se están presentando una serie de medidas destinadas a apoyar la financiación por medio de capital riesgo en la UE. En este contexto, la Comisión presentará propuestas relativas a un fondo de fondos europeo de capital riesgo, financiado con cargo al presupuesto de la UE y abierto a otros, con el fin de atraer capital privado, en consonancia con el Plan de Inversiones. Este Fondo se destinará a promover la creación y la expansión de las empresas emergentes en el mercado único.

Además, varios programas de financiación de la UE, como Horizonte 2020, COSME y los Fondos EIE, incluyen iniciativas en favor de las pymes y las empresas emergentes<sup>10</sup>. Los programas de la UE también financian el asesoramiento y el apoyo a las pymes y las empresas

---

<sup>7</sup> Véanse las Directrices de la Comisión para la mejora de la legislación, SWD(2015) 111.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_es.htm)

<sup>9</sup> Los instrumentos de financiación de la UE para empresas emergentes y pymes son el FEIE e InnovFin (financiación de la UE para los innovadores), que constan de un porcentaje elevado de financiación de riesgo para la innovación, en parte debido a sus vínculos con el programa Horizonte 2020. La iniciativa PYME — Fondos EIE y Horizonte 2020 / COSME (Programa de la UE para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas)—, a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI), proporciona garantías ilimitadas para préstamos destinados a las pymes y a las pequeñas empresas de capitalización media; por medio de los Fondos EIE también se financian numerosos viveros de empresas, y se está intentando motivar a las regiones para que cooperen en toda Europa invirtiendo en especialización inteligente y tecnologías facilitadoras esenciales (TFE).

<sup>10</sup> Estas iniciativas contribuyen a atraer financiación para las empresas por medio de garantías de préstamos y financiación de riesgo en colaboración con el Grupo del BEI. Su objetivo es ayudar a la creación y la expansión de empresas emergentes y pymes innovadoras reduciendo los riesgos de la inversión privada y creando un ecosistema más favorable. Se incluye aquí el apoyo a los viveros de empresas a nivel regional y la conexión transfronteriza estratégica de las cadenas de valor como prioridad en el contexto de la especialización inteligente.

emergentes en relación con sus opciones de financiación y operaciones transfronterizas<sup>11</sup>. La Comisión destinará fondos del programa COSME a campañas de información dirigidas a las pymes jóvenes e innovadoras, para animarlas a que operen más allá de las fronteras y a que aprovechen las posibilidades.

Los efectos de la **situación concursal** también disuaden a la gente de la actividad empresarial. El temor al estigma social, las consecuencias jurídicas y la incapacidad para saldar deudas es mayor en Europa que en muchas otras partes del mundo; por ejemplo, debido a que los períodos de la liquidación de deudas son mucho más largos. Se trata de un importante factor disuasorio para los emprendedores a la hora de crear una empresa. Los emprendedores deben saber que van a tener una **segunda oportunidad**. Partiendo del trabajo existente<sup>12</sup>, la Comisión ayudará a los emprendedores de buena fe y presentará una propuesta legislativa sobre la insolvencia empresarial, que incluirá la reestructuración temprana y la segunda oportunidad<sup>13</sup>, asegurándose así de que los Estados miembros establecen un entorno regulador en el que tiene cabida el fracaso y que no disuade a los emprendedores de intentar poner en marcha nuevas ideas.

Existen también **barreras a la innovación**. En su marco «Legislar mejor», la Comisión establece la herramienta necesaria para evaluar las posibles repercusiones sobre la innovación de la nueva política propuesta y para identificar las barreras existentes y las posibles maneras de eliminarlas. La plataforma REFIT puede brindar asesoramiento sobre cuestiones detectadas en el transcurso de su trabajo. En este contexto, la Comisión también tratará de identificar mercados innovadores en los que puedan probarse enfoques reguladores innovadores, a fin de verificar la viabilidad y la sostenibilidad de las soluciones innovadoras y su capacidad para contribuir a estimular la inversión y, por tanto, la creación de empleo.

Europa también saldría beneficiada si **atrajera** a más **innovadores** del resto del mundo. Como se pone de relieve en la Agenda Europea de Migración<sup>14</sup>, las normas para atraer a emprendedores, combinadas con medidas de apoyo que les ayuden a operar en el mercado único, podrían hacer de Europa un destino más atractivo para los innovadores de fuera de la UE. De este modo, podría impulsarse la creación de empresas emergentes en Europa<sup>15</sup>.

**Acciones:** La Comisión presentará una propuesta legislativa sobre la insolvencia empresarial, que incluirá la reestructuración temprana y la segunda oportunidad, para poner fin al temor al fracaso y asegurarse de que los emprendedores disfrutan de una segunda oportunidad. Su objetivo será eliminar más barreras administrativas al inicio y la expansión de las actividades empresariales, por ejemplo a través de iniciativas que faciliten la utilización de las tecnologías digitales y las fusiones y escisiones transfronterizas. La Comisión pondrá en marcha una iniciativa sobre las empresas emergentes, con el objetivo de realizar una amplia evaluación de los requisitos que les son aplicables,

<sup>11</sup> Por ejemplo, a través de la red Enterprise Europe.

<sup>12</sup> Recomendación de la Comisión, de 12 de marzo de 2014, sobre un nuevo enfoque frente a la insolvencia y el fracaso empresarial, C(2014) 1500.

<sup>13</sup> Véase también el Plan de acción para la creación de un mercado de capitales, COM(2015) 468.

<sup>14</sup> COM(2015) 240.

<sup>15</sup> Los emprendedores procedentes de terceros países tienen un gran potencial de innovación y creación de empleo. Las cifras de 2011 de la OCDE ponen de manifiesto que los inmigrantes procedentes de terceros países tienen más probabilidades de iniciar una nueva actividad (un 13,5 % de trabajadores por cuenta propia, frente a un 12,6 % entre los nacidos en el país) y contribuir a la creación de empleo (los trabajadores por cuenta propia nacidos en el extranjero que poseen una pequeña o mediana empresa crean entre 1,4 y 2,1 puestos de trabajo adicionales).

*reducirlos y, cuando no sea posible, facilitar su cumplimiento. Dicha propuesta incluirá el desarrollo de características específicas del Portal Digital Único, para facilitar las operaciones transfronterizas de las empresas, en particular de las empresas emergentes. La Comisión destinará fondos del programa COSME a la difusión de información específica para animar a las pymes jóvenes e innovadoras a que operen más allá de las fronteras y a que aprovechen las posibilidades que les ofrece el mercado único. A través del Plan de Inversiones y la Unión de los Mercados de Capitales, la Comisión facilitará el acceso a la financiación para los emprendedores en Europa. La Comisión pedirá a la plataforma REFIT que se centre en las barreras a la innovación y debata el modo de eliminarlas o reducirlas. Por último, la Comisión estudiará otras posibles medidas para contribuir a atraer a innovadores, como la posible ampliación de la concesión de la tarjeta azul a los emprendedores.*

### **2.3. Hacer del mercado sin fronteras para los servicios una realidad concreta**

La Directiva de servicios de 2006 dio lugar a una necesaria modernización de la economía en diversos sectores. Los Estados miembros adoptaron más de mil medidas para suprimir barreras injustificadas a la prestación de servicios por parte de empresas y profesionales.

A pesar de ello, las empresas y los profesionales todavía se encuentran con demasiados problemas cuando operan más allá de las fronteras. Encuentran obstáculos derivados de las diferencias —y, a veces, incoherencias— en la regulación de las profesiones y «actividades reservadas» en los distintos países de la UE, barreras reglamentarias innecesarias a la prestación de servicios y una falta de claridad y previsibilidad en determinados sectores clave para quienes quieren prestar un servicio en otros Estados miembros.

Poner remedio a las restricciones más problemáticas tendría un efecto positivo en el emprendimiento y el empleo y daría lugar a una reducción de los precios y a una asignación más eficaz de los recursos en Europa. Ello significa intervenir tanto en el ámbito de las profesiones como en el de la prestación de servicios.

Los **servicios profesionales** generan el 9 % del PIB de la UE y las profesiones reguladas suponen en torno a un 20 % de la mano de obra de la UE<sup>16</sup>. Los servicios profesionales están muy relacionados con otros sectores<sup>17</sup>. Por tanto, contar con un sector de servicios profesionales más competitivo y eficiente redundaría en beneficio de la competitividad industrial y de la economía en su conjunto<sup>18</sup>.

En la actualidad, Europa cuenta con más de cinco mil profesiones reguladas<sup>19</sup>, que ejercen más de cincuenta millones de personas. Si bien los actos legislativos sobre el acceso a estas profesiones y su ejercicio fueron pensados para proteger tanto el interés público como al beneficiario del servicio prestado, muchos de ellos son ahora desproporcionados y crean obstáculos legislativos innecesarios para la movilidad de los profesionales, lo que hace que descienda la productividad.

---

<sup>16</sup> *Measuring the prevalence of occupational regulation*, una encuesta y un estudio encargados por la Comisión en 2014 y 2015; próxima publicación.

<sup>17</sup> Canton, E.; Ciriaci, D., y Solera, I.: «The Economic Impact of Professional Services Liberalisation», *European Economy, Economic Papers* 533, 2014.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Base de datos europea de las profesiones reguladas:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home)

Estudios recientes<sup>20</sup> muestran que algunas reformas llevadas a cabo por una serie de Estados miembros para abrir más las profesiones reguladas dieron lugar a la creación de empleo y al descenso de los precios para los consumidores<sup>21</sup>.

A nivel de la UE, la Directiva de servicios prohíbe una serie de actos legislativos y exige a los Estados miembros que evalúen si otros están justificados y son proporcionados. La Directiva sobre las cualificaciones profesionales<sup>22</sup> tiene por objeto facilitar la movilidad de los profesionales en toda la Unión Europea, establece el marco legislativo para facilitar el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales y contempla un procedimiento entre los Estados miembros y la Comisión para evaluar la regulación de las profesiones a nivel nacional. En los últimos años, los Estados miembros han emprendido un proceso de reforma que ha flexibilizado o eliminado una serie de barreras reglamentarias<sup>23</sup>.

Sin embargo, el ejercicio de evaluación mutua realizado en los dos últimos años a raíz de la revisión de la Directiva sobre las cualificaciones profesionales ha puesto de manifiesto que la regulación de profesiones similares varía sustancialmente de un Estado miembro a otro, y lo mismo ocurre con las reservas de actividades<sup>24</sup>.

Por tanto, la Comisión propondrá medidas específicas, acompañadas de orientación periódica, para mejorar el acceso a las profesiones reguladas a nivel nacional y en el resto de la UE, así como su ejercicio. A través de estas medidas se detectarán necesidades concretas de reforma para Estados miembros específicos<sup>25</sup>. Este ejercicio tendrá en cuenta todas las cuestiones relacionadas con el acceso a las profesiones reguladas y su ejercicio.

En una primera fase, el ejercicio se centrará en una selección de profesiones de sectores prioritarios<sup>26</sup>. En una segunda fase, se evaluarán las reformas y se abordarán las barreras restantes<sup>27</sup>. Llegado el caso, en función del Estado miembro y tras una evaluación individualizada de las prioridades, se abordarán las reformas prioritarias en el contexto del proceso del Semestre Europeo.

---

<sup>20</sup> Koumenta, M., y Humphris, A.: *The Effects of Occupational Licensing on Employment, Skills and Quality: A Case Study of Two Occupations in the UK*, Universidad Queen Mary de Londres; Pagliero M.: *The effects of recent reforms liberalising regulated professions in Italy*, Universidad de Turín y Colegio Carlo Alberto; Athanassiou, E.; Kanellopoulos, N.; Karagiannis, R., y Kotsi, A.: *The effects of liberalisation of professional requirements in Greece*, Centre of Planning and Economic Research (KEPE), Atenas; Rostam-Afschar, D.: *Regulatory Effects of the Amendment to the HwO in 2004 in German Craftsmanship*, Universidad Libre de Berlín e Instituto Alemán de Investigación Económica (DIW Berlin), estudios encargados por la Comisión Europea en 2014 (próxima publicación en: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/index_en.htm)).

<sup>21</sup> Por ejemplo, las reformas de los servicios prestados por los juristas, los contables, los asesores fiscales, los agentes inmobiliarios y los cinesiterapeutas, así como de otros servicios más innovadores. Véase Athanassiou, E., y otros: *ibidem*, estudio encargado por la Comisión Europea en 2014 (próxima publicación).

<sup>22</sup> Directiva 2013/55/UE, de 20 de noviembre de 2013, que los Estados miembros deberán transponer el 18 de enero de 2016 a más tardar.

<sup>23</sup> Por ejemplo, la mayoría de los honorarios obligatorios se han suprimido y se han sustituido por precios de mercado.

<sup>24</sup> Las justificaciones y las consideraciones en materia de proporcionalidad pueden diferir en relación con una misma actividad: algunos Estados miembros declaran abiertamente la posibilidad de basarse en el funcionamiento del mercado y en la legislación general (por ejemplo, en el caso de la protección de los consumidores), mientras que otros abogan por una regulación estricta de los profesionales.

<sup>25</sup> Basándose en el proceso en curso de evaluación mutua, en estudios académicos, en una encuesta de gran alcance y en la base de datos actualizada de las profesiones reguladas.

<sup>26</sup> Por ejemplo, ingenieros civiles, arquitectos, contables, abogados, agentes inmobiliarios, guías turísticos o agentes de la propiedad industrial.

<sup>27</sup> A partir de los informes que deberán presentar los Estados miembros cada dos años.

La Comisión también establecerá un marco analítico para uso de los Estados miembros cuando revisen la regulación vigente de los profesionales o propongan otra nueva. Este marco incluirá una metodología para evaluar de manera exhaustiva la proporcionalidad de la regulación de los profesionales. Los Estados miembros tendrán que demostrar que los objetivos de interés público no pueden alcanzarse de otro modo que limitando el acceso a las actividades de los profesionales en cuestión o la conducta en el ejercicio de tales actividades.

Por último, el ejercicio de evaluación mutua también ayudará a modernizar el marco jurídico en este ámbito, abordando los problemas derivados de las diferencias en cuanto a los requisitos relativos a la forma jurídica y la participación en el capital y de las restricciones multidisciplinarias que se aplican a determinados servicios empresariales. La Comisión propondrá, posiblemente en el marco de la iniciativa sobre el pasaporte de servicios, medidas legislativas para abordar barreras reglamentarias tales como las diferencias en cuanto a los requisitos relativos a la forma jurídica y la participación en el capital, las restricciones multidisciplinarias en servicios empresariales clave<sup>28</sup> y, si procede, los requisitos organizativos de las empresas de construcción<sup>29</sup>.

En los **servicios de manera más general**, el acceso a información fiable sobre los requisitos aplicables a menudo constituye una barrera, en particular para los prestadores de servicios transfronterizos. Del mismo modo, los prestadores de servicios de la construcción a veces se ven confrontados con determinados requisitos relativos a la organización en su país de origen que hacen excesivamente compleja la prestación de sus servicios más allá de las fronteras. Los requisitos en materia de seguro suelen ser difíciles de cumplir en el caso de los servicios empresariales y de los proveedores de servicios de la construcción, por lo que han de ser abordados.

Por tanto, se presentará una propuesta de iniciativa legislativa para los prestadores de servicios transfronterizos, en particular para los sectores de la construcción y los servicios empresariales. Dicha iniciativa incluirá formularios armonizados que permitan a los proveedores de servicios notificar a los países de acogida, en un único lugar, la información que se exige en la legislación del país de acogida en cuestión para que el prestador de servicios pueda prestar sus servicios transfronterizos en ese país. De este modo se garantizará la plena seguridad de las empresas en cuanto a los requisitos aplicables en cada Estado miembro en ámbitos clave<sup>30</sup> para la prestación transfronteriza de servicios. Se proporcionará asimismo seguridad jurídica adicional para los consumidores. Estos requisitos incluirán notificaciones sobre los trabajadores desplazados, cualificaciones profesionales y otros requisitos, siempre y cuando sean compatibles con el artículo 16 de la Directiva de servicios y el artículo 9 de la Directiva relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores<sup>31</sup>.

De este modo se reforzará la cooperación entre los Estados miembros de origen y de acogida a la hora de apoyar a los prestadores de servicios que salen de su país. Previa solicitud, las autoridades del Estado miembro de origen expedirán un **pasaporte de servicios** para

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, las empresas que presten servicios de contabilidad, arquitectura o ingeniería civil, todos ellos sumamente importantes para la industria.

<sup>29</sup> Por ejemplo, los requisitos que obligan a emplear a un número determinado de arquitectos o ingenieros o a tener determinados equipos, independientemente de las obras que se van a realizar.

<sup>30</sup> En plena conformidad con el marco jurídico vigente de la UE.

<sup>31</sup> El pasaporte, aunque está relacionado con cuestiones que entran en el ámbito de la Directiva de servicios o la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, no modificará el contenido de tales Directivas ni eliminará el hecho de que el acceso a las actividades esté reservado a los profesionales que posean la cualificación profesional necesaria.

ayudarles a demostrar que cumplen los requisitos que les son aplicables en el Estado miembro en el que desean prestar sus servicios<sup>32</sup>.

En consonancia con el principio de «presentación única», el pasaporte de servicios eliminará la necesidad de realizar varias solicitudes de información y documentación ya presentadas al Estado miembro de origen, a través de la creación de un «repositorio electrónico común» de documentos por parte de la administración del país de origen previa petición de un prestador de servicios. Combinados, el formulario de notificación armonizado y el repositorio electrónico de documentos facilitarían el cumplimiento de los requisitos de notificación y control *ex ante* vigentes.

**Acciones:** *La Comisión pondrá en marcha una iniciativa legislativa para introducir un pasaporte de servicios, acompañado de un formulario de notificación armonizado y un repositorio electrónico de documentos, con el fin de incrementar la seguridad jurídica y reducir las barreras para los prestadores de servicios que deseen acceder a otros mercados de la UE para ampliar sus actividades. Además, seguirá mejorando el acceso a los servicios profesionales a nivel nacional y de la UE mediante la emisión de orientaciones periódicas que determinen las necesidades concretas de reforma para Estados miembros y profesiones específicos con regulación injustificada. La Comisión también propondrá un marco analítico para uso de los Estados miembros cuando revisen la regulación vigente o propongan otra adicional. Por último, la Comisión propondrá medidas legislativas para abordar barreras reglamentarias tales como las diferencias en cuanto a los requisitos relativos a la forma jurídica y la participación en el capital, las restricciones multidisciplinarias en servicios empresariales clave y, si procede, los requisitos organizativos de las empresas de construcción. La Comisión revisará la evolución de los mercados y, si es necesario, adoptará medidas en relación con los requisitos en materia de seguro aplicables a las empresas y los prestadores de servicios de la construcción.*

#### **2.4. Abordar las restricciones en el sector minorista**

Las actividades minoristas y mayoristas constituyen uno de los mayores sectores de servicios en Europa: en 2012 representaron el 9,6 % del valor añadido y el 13,1 % del empleo total. Entre 2010 y 2012, el crecimiento de la productividad en el sector se mantuvo sin cambios en la UE, frente a un crecimiento del 3,9 % en los Estados Unidos. En estudios recientes<sup>33</sup> se llega a la conclusión de que una regulación restrictiva crea barreras significativas a la entrada, haciendo que se abran menos puntos de venta nuevos en la mayoría de los formatos de tiendas, obstaculizando la competencia y dando lugar a precios más altos para los consumidores. Incluso con el desarrollo del comercio electrónico persistirá el problema, ya que una presencia física suele ser importante para ganarse la confianza de los consumidores.

La responsabilidad de regular el establecimiento y el funcionamiento del sector minorista recae principalmente en los Estados miembros. Las normas regionales y locales también suelen desempeñar un papel importante. No obstante, para cumplir el principio fundamental de libertad de establecimiento del Tratado, estas normas han de estar justificadas con objetivos de orden público, como la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio urbano y rural o la protección de los consumidores. Deben ser adecuadas y

<sup>32</sup> El Estado miembro en el que el prestador de servicios desee prestar sus servicios seguirá siendo responsable del establecimiento de tales requisitos, siempre y cuando estos cumplan las disposiciones pertinentes del Derecho de la UE.

<sup>33</sup> Holland van Gijzen Advocaten: *Legal Study on Retail Establishment through the 28 Member States: Restrictions and Freedom of Establishment*, próxima publicación; análisis interno de la Comisión, 2015.

proporcionadas a los objetivos perseguidos. La revisión por pares<sup>34</sup> sobre el establecimiento de empresas minoristas puso de manifiesto que estas a menudo se enfrentan a condiciones y procedimientos de establecimiento desproporcionados e inadecuados.

Los Estados miembros disponen de un margen de discreción para regular el sector minorista, pero no deben limitar indebidamente las libertades del mercado único. Los Estados miembros deben evaluar y modernizar, según convenga, sus mercados minoristas, inspirándose, cuando proceda, en soluciones desarrolladas en otros Estados miembros que funcionen adecuadamente y sean menos perturbadoras.

Así pues, la Comisión presentará las mejores prácticas en materia de establecimiento de empresas minoristas y restricciones operativas en el mercado único, en plena conformidad con el principio de subsidiariedad y los objetivos legítimos de orden público perseguidos por los Estados miembros. De este modo, la Comisión ayudará a los Estados miembros a ofrecer a los consumidores la variedad que merecen. Esta iniciativa también proporcionará orientaciones acerca del establecimiento de prioridades por parte de la Comisión a la hora de adoptar medidas de garantía de cumplimiento con respecto a las restricciones en el sector minorista.

**Acciones:** *La Comisión determinará las mejores prácticas para facilitar el establecimiento de empresas minoristas y reducir las restricciones operativas en el mercado único. De este modo, se proporcionarán orientaciones para las reformas de los Estados miembros y el establecimiento de prioridades a la hora de adoptar medidas de garantía de cumplimiento en el sector minorista.*

## **2.5. Prevenir la discriminación de los consumidores y los emprendedores**

El auge del comercio en línea y el aumento de los viajes entre Estados miembros han generado nuevas oportunidades de negocio para los emprendedores y el acceso a una gama más amplia de ofertas de bienes y servicios para los consumidores.

Sin embargo, demasiado a menudo se ven discriminados por motivos de nacionalidad o lugar de residencia. La Comisión y los Centros Europeos del Consumidor reciben con regularidad quejas de consumidores a los que se les niega el acceso a sitios web más baratos, a ofertas o a descuentos. A menudo se encuentran con precios más altos o tienen dificultades para obtener el mismo servicio que los clientes locales. Tales prácticas afectan a una amplia gama de bienes y servicios, que van desde entradas de parques de atracciones hasta tarifas por servicios públicos.

Si bien el acceso, el precio o las condiciones de venta diferentes pueden ser el resultado de diferencias objetivas (por ejemplo, debido a los gastos de envío o a requisitos legales justificados), a menudo se deben a estrategias injustificadas de fragmentación del mercado con base territorial.

Esto es contrario a la idea misma del mercado único. Hace que disminuya la confianza de los consumidores y genera más reticencia a realizar compras transfronterizas, ya sea en persona o en línea. La pérdida de oportunidades para las empresas y para la economía europea va mucho más allá de la compra individual por la que el comerciante en cuestión puede embolsarse un beneficio superior.

---

<sup>34</sup> La revisión por pares de los marcos reglamentarios aplicables al establecimiento minorista se llevó a cabo durante el período 2014-2015.

El artículo 20 de la Directiva de servicios<sup>35</sup> ya prohíbe todo tipo de restricciones territoriales injustificadas<sup>36</sup>, pero solo establece principios generales que no siempre han impedido las prácticas discriminatorias sobre el terreno. Por tanto, es necesario tomar medidas adicionales para que estos principios cobren efecto y elaborar normas concretas contra la discriminación por motivos de nacionalidad o lugar de residencia de los participantes en el mercado.

La Comisión, en su Estrategia para el Mercado Único Digital<sup>37</sup>, ya anunció propuestas legislativas para mediados de 2016 destinadas a acabar con el geobloqueo injustificado, lo que se refleja en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2015<sup>38</sup>. En el marco de sus esfuerzos más amplios por lograr un mercado único más justo, la Comisión pretende combatir de manera exhaustiva cualquier forma de trato discriminatorio injustificado contra compradores establecidos en diferentes Estados miembros, con independencia de que se dé en las ventas directas o a través de canales de distribución, y sin importar el modo en que tenga lugar o la tecnología utilizada.

En septiembre, la Comisión puso en marcha una consulta pública sobre el geobloqueo y otras restricciones geográficas a las compras y el acceso a la información en la UE<sup>39</sup>. Sus conclusiones aportarán datos importantes para la futura acción legislativa de la Comisión, que abordará el geobloqueo y otras formas de discriminación por parte de los operadores del mercado por motivos de residencia o nacionalidad. Esta acción legislativa deberá ir acompañada de un refuerzo de la garantía de cumplimiento en los distintos Estados miembros, que, como ya se anunció en la Estrategia para el Mercado Único Digital, debe seguir mejorándose por medio de la reforma del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores.

**Acciones:** *En consonancia con su iniciativa sobre el geobloqueo en el marco de la Estrategia para el Mercado Único Digital y en el contexto de un enfoque global destinado a hacer que el mercado único sea más justo, la Comisión adoptará medidas, tanto legislativas como de garantía de cumplimiento, para combatir el trato diferente injustificado de los clientes por motivos de residencia o nacionalidad en términos de acceso, precios u otras condiciones de venta: identificando y prohibiendo formas específicas de discriminación por motivos de residencia no basadas en factores objetivos y verificables; haciendo que para los consumidores y las asociaciones de consumidores sea más fácil saber si existe discriminación y qué forma adopta, en particular mediante la utilización de instrumentos de transparencia; y mejorando la garantía de cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, por medio de la reforma del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores.*

<sup>35</sup> Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006.

<sup>36</sup> Las empresas europeas ofrecen sus bienes y servicios en toda la UE. No pueden ser objeto de trato diferente por motivos de nacionalidad, lugar de establecimiento o ubicación. De la misma forma, la discriminación de los consumidores por motivos de nacionalidad, residencia o ubicación no puede tener cabida en un auténtico mercado único europeo. Solo circunstancias objetivas y verificables pueden justificar la aplicación de precios y condiciones diferentes a los clientes únicamente por residir en un Estado miembro diferente.

<sup>37</sup> COM(2015) 192.

<sup>38</sup> En las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2015 se pide a la Comisión que tome medidas para «eliminar los obstáculos que aún dificultan la libre circulación de los bienes y servicios vendidos en línea y acabar con las discriminaciones injustificadas por motivos de localización geográfica».

<sup>39</sup> Véase <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/geoblocksurvey2015/>

### 3. FOMENTAR LA MODERNIZACIÓN Y LA INNOVACIÓN

#### 3.1. Modernizar nuestro sistema de normas

Las normas son cruciales para la innovación y el progreso en el mercado único: aumentan la seguridad, la interoperabilidad y la competencia y contribuyen a eliminar barreras comerciales. Son esenciales para la competitividad europea. Durante las últimas décadas, el sistema europeo de normalización ha contribuido considerablemente al éxito. Un estudio reciente del Reino Unido<sup>40</sup> pone de manifiesto que la utilización de las normas ha contribuido en más del 28 % al crecimiento de la productividad de ese país y calcula que el beneficio para las empresas en general derivado de la utilización de las normas asciende al 5 % del volumen de negocio anual. El éxito ha sido posible gracias a una colaboración público-privada única entre el legislador europeo y los responsables de la normalización en Europa.

Sin embargo, el proceso de normalización afronta retos que se derivan de la naturaleza cambiante de la economía y la diversificación de los modelos empresariales, el papel cada vez mayor de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y la creciente importancia de los servicios en las cadenas de valor mundiales de hoy en día, en las que cada vez son más los bienes y servicios que se suministran conjuntamente en un paquete.

El sistema europeo de normalización ha de estar a la altura de estos retos, elaborando, de manera inclusiva, normas oportunas y orientadas al mercado y consolidando el liderazgo de Europa en la normalización internacional. Las normas europeas deben respaldar las políticas de la UE y han de ofrecer mayor seguridad e interoperabilidad a las innovaciones digitales. Este es el motivo por el cual en el marco de la Estrategia para el Mercado Único Digital se pusieron en marcha un plan integrado de prioridades en materia de normalización centrado en las TIC y una revisión del marco europeo de interoperabilidad.

En términos más generales, se trata de modernizar la colaboración actual. Para ello, la Comisión propondrá una «Iniciativa Conjunta sobre Normalización» entre la Comisión, el sector afectado, las organizaciones de normalización europeas y los responsables de la normalización en general. Dicha Iniciativa tendrá por objeto acelerar y priorizar mejor el establecimiento de normas a nivel global. Tras un debate con las partes interesadas, la Iniciativa Conjunta podría aprobarse a principios de 2016.

Además, sigue habiendo un importante potencial sin explotar procedente de la elaboración y utilización de normas europeas voluntarias sobre servicios, para abordar la terciarización y conseguir crear un mercado europeo de servicios integrado<sup>41</sup>. Si bien estas normas podrían reducir los costes y la fragmentación del mercado, por el momento solo representan el 2 % de la totalidad de las normas de la UE. La Comisión, aprovechando el éxito de la experiencia adquirida con los productos, publicará orientaciones específicas que analicen, entre otras cosas, la manera de garantizar que tales normas estén orientadas a la demanda y se adopten allí donde sean más necesarias.

***Acciones:*** Para modernizar nuestro sistema de normalización, la Comisión propondrá y acordará una «Iniciativa Conjunta sobre Normalización» con los responsables de la normalización en Europa. Publicará, además, orientaciones específicas acerca de la normalización en el ámbito de los servicios. De este modo, aumentará la confianza de las empresas y los consumidores en los servicios transfronterizos y mejorará el comercio transfronterizo.

<sup>40</sup> *The Economic Contribution of Standards to the UK Economy*, British Standards Institution (BSI), 2015.

<sup>41</sup> Según lo tratado en el punto 2.3.

### **3.2. Una contratación pública más transparente, eficiente y responsable**

La contratación pública, con un gasto anual por parte de las autoridades y los servicios públicos que supera los 2,3 billones EUR, representa aproximadamente el 19 % del PIB de la UE. En 2014, la UE llevó a cabo una importante revisión del marco de contratación de la UE, simplificando los procedimientos, flexibilizando las normas y adaptándolas para que respondieran mejor a otras políticas del sector público, en concreto la de innovación. El objetivo de esta revisión era incrementar la eficiencia y el carácter estratégico de la contratación pública, cumpliendo los principios de transparencia y competencia en beneficio de los compradores públicos y los operadores económicos, en particular las pymes.

Pero la UE puede y debe ir más lejos. A menudo, la contratación pública se sigue llevando a cabo sin las cualificaciones empresariales, los conocimientos técnicos y la comprensión del procedimiento necesarios, lo que genera falta de conformidad y consecuencias negativas tanto para las empresas como para los contribuyentes.

Uno de los retos fundamentales es la ausencia de datos e instrumentos analíticos, que permitirían evitar o detectar problemas e irregularidades. Por otro lado, el modo de funcionamiento de los sistemas nacionales de recurso puede variar considerablemente, en particular por lo que respecta a la duración del procedimiento. Existen, además, diferencias significativas en cuanto al nivel de las tasas y las costas procesales. Por último, los datos sobre las reclamaciones no se recogen de forma estructurada.

Otro reto lo constituye el hecho de que, sobre todo por lo que respecta a los proyectos de infraestructura a gran escala, la complejidad y la duración del proceso de contratación también suelen causar retrasos. Nueve de cada diez proyectos de infraestructura a gran escala no se ajustan al programa: los sobrecostos de hasta el 50 % son habituales. Los retrasos también son habituales en todas las fases del proceso, desde la planificación hasta la realización del proyecto y la ejecución del contrato.

Según los datos disponibles, la contratación de los proyectos que superan los 700 millones EUR por lo general suele tardar mucho más que la de otros procedimientos<sup>42</sup>, y no porque el tiempo de licitación sea mayor. Si la duración media de un procedimiento normal (desde el envío de la convocatoria de licitación hasta la adjudicación del contrato) es de tres meses y medio, en el caso de los proyectos de infraestructura a gran escala es de aproximadamente veinticinco meses, y en los procedimientos negociados, de treinta y cinco.

Por tanto, la Comisión pondrá en marcha una serie de iniciativas. Tratará de facilitar la recogida, la consolidación, la gestión y el análisis de los datos sobre contratación pública, respaldando los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar la gobernanza en este ámbito. A partir de las políticas existentes, tales como la contratación pública electrónica, la Comisión fomentará el desarrollo de herramientas para mejorar la calidad y la disponibilidad de los datos mediante la racionalización de los mecanismos existentes de recogida de datos y el apoyo a la creación de registros de contratos. Asimismo, promoverá el desarrollo de herramientas de análisis de datos, en particular para detectar anomalías en el procedimiento de contratación pública.

La Comisión también tratará de mejorar la eficacia, la eficiencia y la transparencia del sistema de recursos en materia de contratación pública en el marco de las Directivas sobre recursos<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> La duración de los proyectos a gran escala se calcula a partir de los datos de TED para los contratos adjudicados entre 2010 y 2014, mientras que los cálculos de un proyecto normal proceden de la Comisión Europea, «Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Law», documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC(2011) 853.

<sup>43</sup> Directiva 2007/66/CE, de 11 de diciembre de 2007.

El objetivo de estas Directivas es garantizar que las decisiones sobre contratación pública se revisen de manera eficaz y lo más rápidamente posible. En todos los Estados miembros existen procedimientos de recurso, cuyo uso está muy extendido entre los operadores económicos.

La Comisión animará a los órganos de recurso en primera instancia a que cooperen y trabajen en red para mejorar el intercambio de información y mejores prácticas. Se prestará especial atención a la consolidación de los órganos administrativos de recurso en primera instancia especializados. La Comisión también mejorará el seguimiento de la eficacia de los sistemas nacionales de recurso a través de una evaluación periódica, que podrá incluir el cuadro de indicadores del mercado único, lo que se complementará con un informe de evaluación REFIT de las Directivas sobre recursos.

Además, la Comisión ofrecerá a los Estados miembros la posibilidad de recibir asistencia y asesoramiento sobre la legalidad de los aspectos relacionados con la contratación pública de los proyectos que pretendan poner en marcha. La asistencia se basará en un mecanismo voluntario de evaluación *ex ante* de los proyectos de infraestructura cuyo valor total sea igual o superior a 700 millones EUR.

Se implantará un procedimiento específico para permitir que las autoridades responsables de la contratación obtengan un dictamen de la Comisión sobre la compatibilidad del procedimiento de licitación previsto con las normas de la UE en materia de contratación, sobre la base de la notificación del proyecto. Dicha notificación debe incluir información sobre el proyecto, junto con todos los documentos pertinentes, incluido el borrador del pliego de condiciones. La Comisión emitirá su dictamen en un plazo que, en principio, no debe ser superior a tres meses a partir de la notificación del proyecto. A su debido tiempo, hará balance de esta experiencia para ver si está produciendo resultados de acuerdo con las necesidades y expectativas.

**Acciones:** *La Comisión establecerá un mecanismo voluntario de evaluación ex ante para evaluar los aspectos relacionados con la contratación pública de determinados proyectos de infraestructura a gran escala. Asimismo, animará a los Estados miembros a mejorar el mecanismo de recurso de las decisiones de contratación pública, fomentando el trabajo en red entre los órganos de recurso en primera instancia, brindando asistencia jurídica y técnica especial a los Estados miembros que deseen crear órganos administrativos de recurso en primera instancia especializados, o reforzarlos, y mejorando el seguimiento de la eficacia a través de una evaluación periódica, que podrá incluir el cuadro de indicadores del mercado único. La Comisión colaborará con los Estados miembros para mejorar la transparencia y la calidad de los sistemas nacionales de contratación pública a través de la mejora de los datos, mediante el establecimiento de registros de contratos que abarquen todo el ciclo de vida de estos y el apoyo al desarrollo y la implantación de una herramienta de análisis de datos y detección de anomalías para detectar más adecuadamente las irregularidades en materia de contratación pública actuales o posibles.*

### **3.3. Consolidar el marco europeo de la propiedad intelectual e industrial**

Los sectores con un nivel elevado de propiedad intelectual e industrial representan el 39 % del PIB y el 35 % del empleo en la UE, además de ser un motor para la innovación. Europa ha experimentado grandes progresos en materia de protección de la propiedad intelectual e

industrial, en particular a través de la reciente adopción del sistema de la patente unitaria<sup>44</sup> y la modernización del acervo sobre marcas.

El sistema de la Patente Unitaria desempeñará un papel esencial a la hora de promover la innovación<sup>45</sup> en los Estados miembros participantes<sup>46</sup>. Europa está a punto de hacer realidad esta patente y de crear el tribunal europeo especializado en patentes que el sector lleva décadas pidiendo. Sin embargo, ahora el principal reto consiste en finalizar el proceso adecuadamente, resolviendo las incertidumbres acerca de la forma en que la Patente Unitaria va a convivir con las patentes nacionales y los certificados complementarios de protección (CCP) nacionales concedidos en el marco del régimen de CCP y la posible creación de un título de CCP unitario.

El certificado complementario de protección es fundamental para los fabricantes de productos farmacéuticos, equipos médicos, productos zoonosanitarios y productos para el tratamiento de cultivos, así como para sectores nuevos que puedan requerir la autorización de comercialización de sus productos.

Un título de CCP unitario aportaría más seguridad a las industrias cuyos productos estén sujetos a autorización en mercados regulados. Más concretamente, un título de CCP unitario aumentaría la transparencia y la seguridad en la protección de medicamentos. De este modo, a los fabricantes de medicamentos innovadores y genéricos o biosimilares les resultaría más fácil invertir y a los Estados miembros optimizar sus presupuestos sanitarios, dando lugar a una mejora en el acceso de los pacientes a los medicamentos.

Para reforzar la fabricación en la UE y la competitividad en sectores industriales cuyos productos estén sujetos a autorización en mercados regulados, la Comisión estudiará un reajuste de determinados aspectos de la protección por medio de patentes y CCP. Una dispensa de CCP para la fabricación podría permitir a las industrias europeas de medicamentos genéricos y biosimilares crear miles de puestos de trabajo de alta tecnología en la UE y un gran número de nuevas empresas<sup>47</sup>. Una actualización del ámbito de aplicación de la exención de patente con fines de investigación en la UE facilitaría, entre otras cosas, el suministro de principios activos en todo el mercado único.

La UE y sus Estados miembros también tienen que aumentar su ayuda a las pymes para poder aprovechar al máximo la protección de sus inversiones. Un estudio reciente de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI) ha puesto de manifiesto que solo el 9 % de las pymes en Europa poseen derechos de propiedad intelectual e industrial, pero que, por término medio, las que sí los poseen generan un 32 % más de ingresos por empleado que las otras<sup>48</sup>. A modo de seguimiento del plan de acción de 2014 sobre el respeto de los derechos de

---

<sup>44</sup> La Patente Unitaria es un título jurídico que ofrecerá una protección uniforme en toda la UE a través de una ventanilla única, lo que reportará enormes ventajas en materia de costes y reducirá la carga administrativa. El paquete incluirá también la creación de un Tribunal Unificado de Patentes con jurisdicción única y especializada en materia de patentes.

<sup>45</sup> La plena implementación de la Patente Unitaria dará lugar a un aumento del 0,25 % en el PIB de la UE. Las ganancias potenciales para los distintos Estados miembros varían, pero en algunos de ellos podrían superar el 1 % del PIB.

<sup>46</sup> El 30 de septiembre de 2015, la Comisión adoptó una Decisión por la que se confirmaba la participación de Italia en la cooperación reforzada en el ámbito de la protección mediante una patente unitaria. Desde entonces, el número total de Estados miembros participantes asciende a veintiséis, ya que Croacia y España no participan.

<sup>47</sup> Vanda Vicente y Sergio Simoes: *Manufacturing and export provisions: Impact on the competitiveness of European pharmaceutical manufacturers and on the creation of jobs in Europe*, 2014.

<sup>48</sup> OAMI: *Intellectual property rights and firm performance in Europe: an economic analysis*, informe de análisis a nivel de empresa, 2015.

propiedad intelectual<sup>49</sup>, la Comisión ayudará a las empresas más pequeñas a proteger, gestionar y hacer respetar de forma más eficaz los derechos de propiedad intelectual mejorando la coordinación de la disponibilidad de información y de los programas de ayuda financiera. La Comisión también impulsará el trabajo sobre el modo de aprovechar al máximo los conocimientos técnicos europeos tradicionales y realizará el seguimiento de la consulta pública sobre la protección de las indicaciones geográficas no agrícolas.

Por último, tal como se anunció en la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, la Comisión revisará el marco de garantía de cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual e industrial, para responder al carácter cada vez más transfronterizo de las infracciones. Favorecerá el enfoque consistente en «seguir la pista al dinero»<sup>50</sup> para privar de sus ingresos a los infractores a escala comercial, ya que estas vulneraciones de los derechos de propiedad intelectual e industrial son las más dañinas para la economía de la UE. En consonancia con los objetivos de esta Estrategia, se prestará especial atención a las pymes, al objeto de ayudarlas a hacer respetar sus derechos de propiedad intelectual e industrial.

**Acciones:** *La Comisión presentará iniciativas para consolidar y modernizar el marco de la propiedad intelectual e industrial, incluidas medidas para fomentar el uso de la propiedad intelectual e industrial por parte de las pymes. Consultará, estudiará y propondrá más medidas, según proceda, para mejorar el sistema de patentes en Europa, en particular para las industrias farmacéutica y de otro tipo cuyos productos estén sujetos a autorización en mercados regulados. Como anunció en la Estrategia para el Mercado Único Digital, en 2016 revisará el marco de garantía de cumplimiento de la propiedad intelectual e industrial de la UE y apoyará el enfoque consistente en «seguir la pista al dinero» en relación con las infracciones a escala comercial.*

#### **4. GARANTIZAR LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS EN LA PRÁCTICA**

##### **4.1. Una cultura del cumplimiento y una garantía de cumplimiento inteligente**

El cumplimiento efectivo es esencial para aprovechar las oportunidades y ventajas del mercado único. A mediados de 2015, había alrededor de mil noventa procedimientos de infracción pendientes en el ámbito del mercado único<sup>51</sup>. Por término medio, las administraciones nacionales, con ayuda de la Comisión, necesitan casi treinta meses para resolver un procedimiento de infracción. Además, muchas personas y empresas siguen sin ser conscientes de las posibilidades con las que cuentan para que se respeten sus derechos. Todo ello debilita el mercado único y reduce la confianza de los ciudadanos. Esto tiene que cambiar.

Cambiar esto significa aplicar un planteamiento holístico, que abarque todas las fases de la formulación de políticas, desde la elaboración hasta la información, pasando por la ejecución, en consonancia con el enfoque «legislar mejor». Implica una mejora de la integración de los aspectos relacionados con la evaluación y la garantía de cumplimiento en la formulación de políticas, una mejora de la asistencia y la orientación a los Estados miembros en la implementación de las normas del mercado único y una política de garantía de cumplimiento

---

<sup>49</sup> COM(2014) 392.

<sup>50</sup> En lugar de penalizar al ciudadano por haber vulnerado, a menudo sin saberlo, los derechos de propiedad intelectual e industrial, el enfoque consistente en «seguir la pista al dinero» pretende privar a los infractores a escala comercial de los ingresos que les incitan a realizar tales actividades.

<sup>51</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/infringements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm)

más coherente y eficaz destinada a mejorar el cumplimiento global de las normas del mercado único y el Derecho de la UE en general. La Comisión está decidida a lograrlo.

Para alcanzar este objetivo, la Comisión se basa en sus directrices para «legislar mejor» y promueve una colaboración reforzada con los Estados miembros a través de una serie de iniciativas, como son los planes de implementación de nuevos actos legislativos de envergadura; los diálogos anuales sobre cumplimiento con cada Estado miembro; y la utilización de un exhaustivo abanico de herramientas para promover dicho cumplimiento<sup>52</sup>. La Comisión intensificará sus esfuerzos por llevar a cabo controles sistemáticos de cumplimiento de la legislación nacional. También tratará de desarrollar una herramienta de análisis de datos, que podría contribuir a mejorar la detección de incumplimientos.

La Comisión también establecerá y aplicará estrategias sectoriales para racionalizar el sistema de seguimiento de la aplicación del Derecho de la UE. A raíz de la Comunicación de 2012 sobre la mejora de la gobernanza del mercado único, se han tomado una serie de medidas de garantía de cumplimiento para avanzar rápidamente en ámbitos clave para el crecimiento. Esta estrategia ha dado algunos resultados positivos. Sobre la base de las enseñanzas extraídas de este ejercicio, la Comisión reflexionará sobre la posibilidad de ampliar el número de sectores sujetos a estas medidas.

La Comisión propondrá, en particular, una iniciativa reglamentaria sobre una herramienta de información del mercado para el mercado único, que le permita recabar información procedente de una selección de operadores del mercado. La capacidad para obtener información cuantitativa y cualitativa oportuna, exhaustiva y fiable procedente de una selección de operadores del mercado mejorará la capacidad de la Comisión para supervisar y garantizar el cumplimiento de las normas de la UE en ámbitos prioritarios. También ayudará a la Comisión a proponer mejoras allí donde las evaluaciones pongan de manifiesto que los déficits en cuanto a garantía de cumplimiento se deben a deficiencias en la legislación sectorial pertinente. Esta nueva herramienta solo se utilizaría una vez realizado un análisis adecuado de toda la información disponible, que ponga de manifiesto la necesidad de recabar directamente de los operadores del mercado información exhaustiva y fiable sobre el comportamiento de las empresas en el mercado y que tome en consideración las mejores prácticas entre las existentes en los Estados miembros que afectan al buen funcionamiento del mercado único. Sobre la base de lo expuesto, la Comisión publicará un informe, teniendo en cuenta el carácter confidencial de algunos de los datos recogidos. La nueva herramienta de información del mercado ayudará a la Comisión a orientar mejor su cooperación con los Estados miembros y a reforzar la base de actuación en casos de infracción y contribuirá también a determinar dónde se necesitan soluciones reguladoras.

Junto con los Estados miembros, la Comisión también reforzará y racionalizará las herramientas existentes de resolución de problemas del mercado único, como SOLVIT<sup>53</sup>. Los problemas se resuelven mejor en una fase temprana y a nivel nacional. En particular, la Comisión estudiará la posibilidad de dar un seguimiento adecuado a los casos recurrentes o estructurales que no hayan podido resolverse a través de SOLVIT. Asimismo, mejorará el conocimiento entre los ciudadanos y las empresas de sus derechos, así como de la utilización de mecanismos nacionales de reparación, por ejemplo a través del Portal Digital Único.

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, redes y reuniones de comités de expertos y directrices.

<sup>53</sup> SOLVIT es un servicio que presta la administración nacional de cada país de la UE, además de las de Islandia, Liechtenstein y Noruega. Su objetivo es encontrar soluciones en un plazo de diez semanas a partir de la fecha en que el centro SOLVIT del país en el que ha tenido lugar el problema se hace cargo del asunto.

**Acciones:** *La Comisión adoptará una estrategia de garantía de cumplimiento inteligente que incluirá estrategias sectoriales. Propondrá una iniciativa reglamentaria que le permita recabar información fiable directamente de una selección de operadores del mercado, con vistas a salvaguardar y mejorar el funcionamiento del mercado único. Seguirá intensificando su colaboración con los Estados miembros a través de planes de ejecución de nuevos actos legislativos de envergadura, diálogos anuales sobre cumplimiento con cada Estado miembro y el posible desarrollo de una herramienta de análisis de datos para mejorar el seguimiento de la legislación del mercado único. Por último, la Comisión reforzará y racionalizará los instrumentos de resolución de problemas del mercado único, incluida la red SOLVIT, y promoverá entre los ciudadanos y las empresas el conocimiento de sus derechos.*

#### **4.2. Mejorar la aplicación de la Directiva de servicios mediante la reforma del procedimiento de notificación**

A fin de garantizar que ninguna de las nuevas medidas reguladoras impuestas por los Estados miembros sea discriminatoria y que todas ellas estén justificadas por objetivos de interés público y sean proporcionadas, la Directiva de servicios obliga a los Estados miembros a notificar a la Comisión las nuevas medidas reguladoras que afecten a los servicios.

Sin embargo, a pesar de ello, sigue habiendo multitud de normas y leyes nacionales diferentes y a menudo se incumple el procedimiento de notificación. Siete Estados miembros no han notificado ningún acto legislativo nuevo desde la entrada en vigor de la Directiva de servicios en 2009. Cinco Estados miembros han notificado muy pocos. Por el contrario, otros Estados miembros han enviado un gran número de notificaciones.

Además, la posibilidad de que la Comisión u otros Estados miembros intervengan de manera eficaz se ve muy limitada, ya que, en su mayoría, los Estados miembros notifican actos legislativos definitivos en lugar de proyectos<sup>54</sup>.

Por otro lado, las notificaciones no son transparentes: los consumidores y las empresas afectados no tienen acceso a ellas y no pueden presentar reclamaciones hasta más adelante, cuando ya están sufriendo la carga legislativa y los costes adicionales. Esta situación es claramente contraria a lo establecido en la Directiva de transparencia<sup>55</sup>, que obliga a la transparencia frente a las partes interesadas que operan en el ámbito de los productos y en el ámbito de los servicios de la sociedad de la información.

Por último, el marco de notificación vigente no contempla una evaluación profunda de la proporcionalidad. Como consecuencia de ello, los Estados miembros a menudo tienen dificultades para determinar la proporcionalidad de los nuevos requisitos aplicables a los servicios. Por tanto, un sistema preventivo en el marco de un sistema de notificación perfeccionado podría mejorar significativamente la identificación de posibles medidas alternativas y menos intrusivas para alcanzar los objetivos perseguidos.

Habida cuenta de las numerosas deficiencias, la Comisión presentará una propuesta legislativa para mejorar el procedimiento de notificación con arreglo a la Directiva de servicios. Dicha propuesta ampliará los aciertos del procedimiento vigente para los productos y para los servicios de la sociedad de la información a otros servicios, incluido el requisito de notificar

<sup>54</sup> Entre septiembre de 2013 y febrero de 2015, la Comisión recibió doscientas setenta y siete notificaciones de los Estados miembros; de ellas, ciento noventa y ocho se referían a actos legislativos definitivos y setenta y nueve, a proyectos legislativos, es decir, que el 71 % de los requisitos notificados ya estaban en vigor.

<sup>55</sup> Directiva 98/34/CE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas («Directiva de transparencia»). Esta Directiva ha sido sustituida por la Directiva (UE) 2015/1535, de 9 de septiembre de 2015.

los proyectos legislativos y de garantizar la transparencia frente a las partes interesadas. Por consiguiente, una medida que no haya sido notificada debe considerarse nula y ha de aplicarse un período de suspensión. Asimismo, se prestará la debida atención a la necesidad de realizar una evaluación adecuada de la proporcionalidad.

**Acciones:** *La Comisión presentará una propuesta legislativa basada en los aciertos del procedimiento de notificación con arreglo a la Directiva (UE) 2015/1535 para los servicios que en la actualidad no entran en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. De este modo, mejorará el procedimiento de notificación vigente con arreglo a la Directiva de servicios. Podrá verificarse así en una fase más temprana la justificación y la proporcionalidad de los nuevos actos legislativos nacionales que limiten la libre circulación de servicios.*

### 4.3. Reforzar el mercado único de mercancías

Las mercancías generan alrededor del 75 % del comercio en el interior de la UE. En 2014, el comercio de mercancías entre los Estados miembros de la UE se calculó en 2,9 billones EUR. Se han eliminado los obstáculos legislativos para más del 80 % de los productos industriales adoptando normas comunes y, en los casos en que no existen estas normas de la Unión, aplicando el principio de reconocimiento mutuo.

En los ámbitos en los que no existe legislación de la UE, el principio de reconocimiento mutuo significa que los productos que se comercializan legalmente en un Estado miembro pueden circular libremente y comercializarse en otro Estado miembro. Sin embargo, la aplicación inadecuada del reconocimiento mutuo hace más difícil la situación para las empresas que desean acceder a los mercados de otros Estados miembros. Además, la presencia cada vez mayor en el mercado de productos que no son conformes con las normas de la UE coloca en situación de desventaja a los operadores que cumplen las leyes y pone en peligro a los consumidores.

A pesar del alto grado de integración del mercado en el ámbito de las mercancías, se pierden oportunidades para el conjunto de la economía.

Por tanto, la Comisión tomará medidas para mejorar la aplicación del reconocimiento mutuo y combatir los productos ilegales y no conformes.

La adopción del **Reglamento de reconocimiento mutuo**<sup>56</sup> en 2008 fue crucial para transferir de los operadores económicos a las autoridades nacionales la carga de la prueba relativa a la comercialización legal de los productos en otros mercados.

Sin embargo, la legislación y las prácticas nacionales siguen creando barreras. A menudo, las autoridades nacionales exigen pruebas específicas de la comercialización legal o simplemente deniegan el acceso a su mercado nacional. A menudo se exige a los operadores económicos que presenten documentación específica o que sometan sus productos a ensayos adicionales. De este modo, los operadores económicos ven aumentar sus costes o desisten de la idea de expandirse a nuevos mercados. Aunque estos problemas se dan en muchos sectores industriales, están especialmente presentes en los sectores de la construcción, los productos y complementos alimenticios y los fertilizantes. Esta situación se traduce en la pérdida de oportunidades de negocio, el descenso de la competencia y el aumento de los precios para los consumidores.

Por tanto, la Comisión presentará un plan de acción a escala de la UE para concienciar sobre el principio de reconocimiento mutuo, que incluirá medidas específicas para los sectores en

---

<sup>56</sup> Reglamento (CE) n° 764/2008.

los que tal reconocimiento podría dar lugar al mayor incremento en la competitividad de la UE (por ejemplo, el de la construcción). Asimismo, revisará el Reglamento de reconocimiento mutuo para poner fin a la fragmentación administrativa y racionalizar la documentación exigida para demostrar que un producto se comercializa legalmente en un Estado miembro.

Esto se logrará permitiendo que los propios operadores económicos expidan una declaración afirmando que el producto se comercializa legalmente en otro Estado miembro. La correspondiente presunción de conformidad facilitará a las empresas la comercialización de sus productos en otro Estado miembro, a menos que se adopte una decisión oficial y se notifique a la Comisión y al operador económico en cuestión. Para respaldar la oferta de productos y servicios integrados, se examinarán las sinergias con el «pasaporte de servicios».

La Comisión utilizará las herramientas de la Directiva de transparencia de manera más estratégica, para promover el conocimiento mutuo y la confianza entre Estados miembros.

Al objeto de mejorar el funcionamiento del mercado único de los productos sanitarios, la Comisión introducirá una iniciativa de evaluación de la tecnología sanitaria<sup>57</sup>, para reforzar la coordinación con el fin de evitar las evaluaciones múltiples de un producto en diferentes Estados miembros.

El número creciente de **productos ilegales y no conformes** en el mercado falsea la competencia y pone en peligro a los consumidores. En el ámbito de los equipos radioeléctricos, por ejemplo, los datos indican la existencia de un porcentaje muy reducido de productos plenamente conformes, que oscila entre el 28 y el 56 %<sup>58</sup>. Se observan porcentajes de disconformidad similares para otras categorías de productos industriales.

En relación con los productos de consumo, en 2014 los Estados miembros presentaron cerca de dos mil quinientas notificaciones sobre productos peligrosos a través del sistema europeo de alerta rápida sobre productos peligrosos «RAPEX». Esta cifra representa un aumento del 3 % con respecto a 2013, y prácticamente el 90 % de las notificaciones se refería a productos que planteaban un grave riesgo para los consumidores.

Muchos operadores económicos desatienden las normas, bien por ignorancia, bien deliberadamente para obtener una ventaja competitiva. Es necesario un mayor grado de disuasión, pero ocurre que a menudo la financiación de las autoridades responsables de la vigilancia del mercado es escasa y que estas autoridades se encuentran limitadas por las fronteras nacionales, mientras que los operadores económicos operan a nivel europeo e, incluso, mundial. En el caso del comercio electrónico, en particular, las autoridades de vigilancia del mercado tienen grandes dificultades para rastrear los productos no conformes importados de terceros países e identificar a la entidad responsable dentro de su jurisdicción.

Por tanto, la Comisión presentará una iniciativa para reforzar la conformidad de los productos, proporcionando los incentivos adecuados a los operadores económicos, intensificando los controles de la conformidad y promoviendo una cooperación transfronteriza reforzada entre las autoridades responsables de la garantía de cumplimiento, también a través de la cooperación con las autoridades aduaneras. Consolidará el marco vigente para las actividades de vigilancia del mercado; fomentará acciones conjuntas entre autoridades de

---

<sup>57</sup> Las evaluaciones de la tecnología sanitaria orientan las decisiones nacionales relativas a la fijación de precios y el reembolso de las intervenciones sanitarias.

<sup>58</sup> Véase el SWD(2012) 300, de 17 de octubre de 2012, «Resumen de la evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos radioeléctricos».

vigilancia del mercado procedentes de varios Estados miembros; mejorará el intercambio de información y promoverá la coordinación de los programas de vigilancia del mercado.

Además, basándose en los puntos de contacto de productos existentes, la Comisión creará un «primer punto de atención» para las empresas relativo a la legislación de la UE en materia de productos. De este modo, contribuirá a mejorar el conocimiento y la comprensión de la legislación aplicable. Se proporcionará, además, a los operadores económicos un sistema que les permita demostrar la conformidad de los productos ante las autoridades competentes, y posiblemente también ante los consumidores, por medios digitales (conformidad electrónica). Se facilitarán así los controles de la conformidad por parte de las autoridades y, al mismo tiempo, se reducirán los costes para los operadores económicos y se contribuirá al restablecimiento de la confianza de los consumidores.

***Acciones:*** La Comisión presentará un plan de acción a escala de la UE para concienciar sobre el principio de reconocimiento mutuo y revisará el Reglamento de reconocimiento mutuo. Para facilitar a las empresas la comercialización de sus productos en otro Estado miembro, la Comisión introducirá la posibilidad de presentar una declaración voluntaria relativa al cumplimiento de la legislación aplicable, que las empresas podrán utilizar si lo desean. La Comisión pondrá también en marcha un conjunto exhaustivo de medidas para seguir aumentando los esfuerzos por mantener los productos no conformes fuera del mercado de la UE, reforzando para ello la vigilancia del mercado y proporcionando a los operadores económicos los incentivos adecuados.

## 5. CONCLUSIÓN

La Comisión está dispuesta a crear un mercado único más profundo y más justo, con una base industrial fortalecida. Para lograr este objetivo, debemos mejorar nuestro mercado único en consonancia con las realidades económicas actuales, a saber, una mayor digitalización, nuevos modelos empresariales y una creciente relación entre la industria manufacturera y los servicios en las cadenas de valor mundiales de hoy en día. En la Estrategia para el Mercado Único, se proponen una serie de medidas concretas y ambiciosas para eliminar importantes barreras económicas que ralentizan la agenda europea en materia de empleo, crecimiento e inversiones. La Comisión cuenta con el Parlamento Europeo y el Consejo y con todas las partes interesadas para que apoyen firmemente este ambicioso y urgente programa y contribuyan a dar un paso importante en interés de los ciudadanos y las empresas en toda Europa. Y lo que es más importante, es fundamental que los Estados miembros lleven a cabo este programa a nivel nacional, regional y local, ya que solo con su apoyo y compromiso puede existir un mercado único.

Las acciones previstas en la presente Estrategia se pondrán en marcha en 2016 y 2017. A finales de 2017, la Comisión estudiará los avances de su aplicación y, basándose en un análisis económico exhaustivo, decidirá si se necesitan medidas adicionales para alcanzar su objetivo de lograr un mercado único de la UE más profundo y más justo.

## Hoja de ruta para la implementación de la Estrategia para el Mercado Único

Acciones	Calendario
Orientación sobre la aplicación del Derecho de la UE a los modelos empresariales de la economía colaborativa	2016
Plan de Acción del IVA	2016
Iniciativa legislativa sobre la insolvencia empresarial, que incluirá la reestructuración temprana y la segunda oportunidad	2016
Iniciativas para facilitar el uso de las tecnologías digitales a lo largo de todo el ciclo de vida de una empresa y las fusiones y escisiones transfronterizas	2017
Iniciativa sobre las empresas emergentes	2016
Orientación sobre las necesidades de reforma de los Estados miembros en la regulación de las profesiones	2016
Marco analítico para uso de los Estados miembros cuando revisen la regulación vigente sobre profesiones o propongan otra adicional	2016
Medidas legislativas para abordar barreras reglamentarias específicas en servicios empresariales clave y en servicios de la construcción	2016
Iniciativa legislativa para introducir un «pasaporte de servicios» en servicios clave de la economía, como los servicios de la construcción y los servicios empresariales	2016
Comunicación relativa a la determinación de las mejores prácticas para facilitar el establecimiento de empresas minoristas y reducir las restricciones operativas	2017
Medidas legislativas para evitar la discriminación de los consumidores por motivos de nacionalidad o país de residencia	Mediados de 2016
Iniciativa conjunta sobre normalización	2016
Orientación específica acerca de la normalización en el ámbito de los servicios	2016
Contratación pública: Mecanismo voluntario de evaluación <i>ex ante</i> de los grandes proyectos de infraestructura	2017
Iniciativas para mejorar la gobernanza de la contratación pública mediante el establecimiento de registros de	2017-2018

contratos, la mejora de la recogida de datos y el trabajo en red de los órganos de recurso	
Iniciativas para modernizar los derechos de propiedad intelectual e industrial, incluida la revisión del marco de garantía de cumplimiento de la propiedad intelectual e industrial de la UE	2016-2017
Herramienta de análisis de datos para el seguimiento de la legislación sobre el mercado único	2017
Propuesta de herramientas de información del mercado que permitan a la Comisión recabar información procedente de una selección de operadores del mercado	2016
Propuesta legislativa basada en los aciertos del actual procedimiento de notificación con arreglo a la Directiva (UE) 2015/1535 para los servicios que en la actualidad no entran en el ámbito de aplicación de dicha Directiva	2016
Plan de acción para concienciar sobre el principio de reconocimiento mutuo	2016
Revisión del Reglamento de reconocimiento mutuo	2017
Conjunto exhaustivo de medidas para seguir aumentando los esfuerzos por mantener los productos no conformes fuera del mercado de la UE (incluida una posible iniciativa legislativa)	2016-2017