

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(93) 632 final

Bruselas, 22 de diciembre de 1993

COMUNICACION DE LA COMISION AL CONSEJO

**"APROVECHAR AL MÁXIMO EL MERCADO INTERIOR":
PROGRAMA ESTRATÉGICO**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

"APROVECHAR AL MÁXIMO EL MERCADO INTERIOR": PROGRAMA ESTRATÉGICO

El mercado interior no es un tema ya resuelto. El mercado único abierto constituye la base fundamental para la recuperación económica y para el futuro desarrollo económico de la Comunidad. Su plena realización y su funcionamiento eficaz continúan siendo prioritarios.

Por lo tanto, la Comisión ha decidido que es necesario elaborar un Programa Estratégico para la plena realización, gestión y desarrollo futuro del mercado interior que pueda servir como guía de las principales prioridades de la Comunidad en este ámbito y como medio para medir el avance de la Comunidad en pos de sus objetivos. Este Programa Estratégico se adjunta a la presente Comunicación.

El contenido de dicho programa ha sido objeto de considerable debate tanto dentro como fuera de la Comisión durante varios meses, a raíz de la Comunicación de la Comisión titulada "Reforzar la eficacia del mercado interior", de 2 de junio de 1993, que se complementaba con un documento de trabajo de 55 páginas titulado "Para un Programa Estratégico del Mercado Interior". Ambos documentos fueron discutidos por el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Consejo de Ministros entre los meses de junio de septiembre. Además, un amplio número de organizaciones representativas de los sectores industrial y económico respondieron a la invitación de la Comisión para que efectuasen comentarios sobre el documento de trabajo. A la hora de elaborar el Programa Estratégico definitivo se han tenido en cuenta todos los comentarios recibidos.

El proceso de consulta ha ratificado la opinión de la Comisión en el sentido de que es de desear un plan global de aplicación y desarrollo del mercado interior. La inmensa mayoría de los comentarios se manifestaban en este sentido, aunque existían ciertas discrepancias en cuanto a las prioridades. La Comisión estima que la versión definitiva del Programa Estratégico constituye un conjunto razonable y equilibrado de nuevos objetivos para la Comunidad, que hace especial hincapié en los aspectos de gestión, pero que también contiene propuestas para el ulterior desarrollo de la legislación comunitaria en determinados sectores en los que se considera necesaria para aprovechar al máximo del mercado interior. La Comisión también ha hecho mayor hincapié en la contribución de otras políticas, tales como la política de competencia o la medioambiental, al buen funcionamiento del Mercado Interior.

La Comisión presenta en este momento el Programa Estratégico al Consejo y al Parlamento como una guía de las futuras políticas tanto a nivel comunitario como nacional. En sus conclusiones, la Comisión propone que se dé luz verde al Programa Estratégico:

- asumiendo, por parte del Consejo, las orientaciones generales contenidas en el Programa Estratégico;
- con un firme compromiso del Consejo de agilizar el debate de las diecisiete propuestas legislativas del Libro Blanco de 1985 que continúan pendientes, con vistas a su aprobación definitiva antes de que concluya el año 1994.

Los avances efectuados en la aplicación del Programa Estratégico se examinarán periódicamente en el Informe anual de la Comisión sobre el Mercado Interior.

Comisión Europea

**APROVECHAR AL MÁXIMO
EL MERCADO INTERIOR:**

PROGRAMA ESTRATÉGICO

Sumario

SÍNTESIS	I
INTRODUCCIÓN	1
SECCIÓN A - REALIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO BÁSICO	5
I. Medidas del Libro Blanco pendientes	5
II. Libre circulación de personas	6
III. Otras medidas pendientes ante el Consejo	7
IV. Introducir la competencia en los sectores reglamentados	8
V. Medidas que se deben retirar	9
SECCIÓN B - GESTIÓN DEL MERCADO ÚNICO	10
I. Garantizar la conformidad y transparencia de la incorporación de las directivas comunitarias al ordenamiento nacional	10
II. Garantizar la calidad de la aplicación del derecho comunitario	12
1. Cooperación administrativa	13
2. Prevención de la aparición de nuevos obstáculos	15
3. Sanción a las infracciones cometidas por los Estados Miembros	16
III. Reparación judicial: acceso a la justicia y cooperación judicial	17
IV. Evaluación de las normas comunitarias	19
1. Evaluación de la aplicación de la legislación sobre el mercado interior	19
2. Evaluación de las repercusiones generales sobre las empresas y la economía en su conjunto	20
3. Reforzamiento del sistema de recogida de datos estadísticos INTRASTAT	21
V. Recursos	23
SECCIÓN C - DESARROLLO DEL MERCADO ÚNICO	24
I. Transparencia y proporcionalidad de la nueva legislación comunitaria; procedimientos transparentes; comunicación e información	26
1. Transparencia y proporcionalidad en la elaboración de la legislación comunitaria	26
2. Medidas de comunicación e información	27
II. Mejora del entorno empresarial	30
1. Política de competencia	31
2. Mejora de los pagos transfronterizos	32

3. Transporte	32
4. Propiedad intelectual e industrial	34
5. Derecho de sociedades	34
6. Creación de un régimen fiscal favorable a las empresas	35
a) <i>Fiscalidad indirecta</i>	35
b) <i>Fiscalidad directa</i>	36
7. Mejoras en materia de normalización europea, evaluación de la conformidad y calidad	38
a) <i>Normalización europea</i>	38
b) <i>Evaluación de la conformidad y calidad</i>	39
8. Respaldo de las PYME	40
9. Comunicación comercial y medios de comunicación	41
10. Comercio y distribución	42
11. Energía	43
III. Mejora del entorno de los consumidores	43
IV. Relación entre desarrollo sostenible y mercado interior	44
V. Instauración de redes transeuropeas	45
1. Promoción de la convergencia de intereses y coordinación	46
2. Fomento de la inversión privada	47
3. Fomento de la interoperabilidad	48
4. Implantación urgente de redes telemáticas entre administraciones	49
SECCIÓN D - UNA POLÍTICA EXTERIOR DINÁMICA Y ABIERTA	51
I. Organización de las fronteras exteriores de la Unión	51
II. Consecución de la política comercial común en el mercado interior	52
SECCIÓN E - REVISIÓN Y ADAPTACIÓN DEL PROGRAMA ESTRATÉGICO	54
CONCLUSIONES	55
ANEXOS	56

Síntesis

Sección A - Realización del marco jurídico básico

La sección A del programa insta a que se adopten las propuestas legislativas que están pendientes de acuerdo con objeto de completar el marco jurídico básico para el mercado único, y recoge las medidas que se deben adoptar para introducir la competencia en los sectores reglamentados.

Concretamente, estas medidas abarcan:

- la adopción de las medidas del Libro Blanco de 1985 que continúan pendientes, correspondientes principalmente a los ámbitos del derecho de sociedades, fiscalidad, y propiedad intelectual e industrial;
- las acciones que garanticen la libre circulación de personas, entre ellas la aprobación de las propuestas presentadas por la Comisión en virtud de su nuevo derecho de iniciativa conferido por el Tratado de la Unión;
- otras medidas pendientes ante el Consejo, entre las que se incluyen algunas derivadas de la supresión de los controles fronterizos; propuestas sobre la exportación de los productos de doble finalidad; la armonización de normas técnicas y la consolidación del procedimiento de información de nuevas normas a escala nacional (Directiva (83/189); nuevas propuestas relacionadas con la propiedad intelectual e industrial; un proyecto de Directiva marco para la protección de los datos personales y propuestas correspondientes al sector de los servicios financieros;
- las medidas para la introducción de la competencia en los sectores reglamentados de la energía, las telecomunicaciones y los servicios postales.

Esta sección pone también de manifiesto la reciente decisión de la Comisión en cuanto a las medidas que han de ser retiradas a raíz de los debates celebrados en los Consejos Europeos de Lisboa, Birmingham y Edimburgo.

Sección B - Gestión del mercado único

La sección B del programa contempla la tarea de gestionar el mercado único.

Las actividades que aquí se incluyen abarcan los ámbitos siguientes:

- la necesidad de garantizar la conformidad y transparencia de la incorporación de las directivas comunitarias al derecho nacional. Se presentará una comunicación sobre los medios necesarios para resolver los problemas existentes en este sentido y se adoptará una serie de medidas que faciliten el acceso a las normas nacionales por las que se incorpora la normativa relacionada con el mercado interior;
- la necesidad de garantizar la calidad de la aplicación, especialmente estableciendo una mayor cooperación administrativa entre las administraciones

de los Estados miembros y entre éstas y la Comisión. A finales de 1993 se presentarán dos comunicaciones, una referente a un marco general de cooperación administrativa y otra sobre procedimientos de urgencia. La primera propondrá unos principios rectores de la cooperación administrativa; ambas servirán de base para un futuro programa de trabajo. Se introducirá una serie de medidas destinadas a consolidar la cooperación administrativa, entre las que se incluyen propuestas para el desarrollo de una red de comunicación e intercambio de datos para la administración de la Unión. Se consolidarán las vías de comunicación con los Estados miembros para aquellos problemas objeto de litigio iniciado por la Comisión. Entre los instrumentos destinados a evitar la aparición de nuevos obstáculos se incluye la ampliación de la cobertura del procedimiento de notificación de legislación nacional que pudiera afectar a la libre circulación de bienes (véase sección A) y el examen de la necesidad de un procedimiento similar por lo que a determinados servicios se refiere. La Comisión aclarará también la forma en la que hará uso de la facultad de proponer sanciones al Tribunal en virtud del artículo 171 del Tratado.

- **Reparación judicial: acceso a la justicia y cooperación judicial.** Se colaborará con los Estados miembros para mejorar el acceso a la normativa comunitaria, facilitar el recurso a los tribunales nacionales, consolidar el reconocimiento de resoluciones judiciales y examinar el enfoque que se debe adoptar ante los conflictos de leyes en el contexto del mercado único.
- **Se hará mayor hincapié en la importancia de la evaluación de las normas comunitarias.** Ésta se efectuará desde el punto de vista de la aplicación práctica de la normativa así como desde la perspectiva del mayor impacto comercial y económico. El Comité Económico y Social debe desempeñar un importante papel a este respecto. También se utilizarán las distintas redes existentes, al tiempo que se iniciará en 1994 un importante estudio sobre los efectos económicos del mercado interior, con vistas a su publicación en 1996. Para mejorar la información estadística que ha de contribuir a esta evaluación, se estudia la posibilidad de mejorar el sistema INTRASTAT.
- **Se destaca la necesidad de contar con recursos adecuados para la gestión del mercado interior.**

Sección C - Desarrollo del mercado único

La sección C del programa se refiere al desarrollo del mercado único, es decir, a la definición de una perspectiva más dinámica de la regulación del mercado y a la definición de aquellos medios que la Comunidad puede utilizar para poner a disposición de los operadores en el mercado único el potencial íntegro del mismo.

Esta sección describe las medidas necesarias en los siguientes ámbitos:

- **Garantizar la transparencia y aplicar el principio de proporcionalidad en la preparación de la nueva legislación comunitaria.** Aunque sólo se prevé un número limitado de nuevas iniciativas legislativas, la Comisión propone establecer unas directrices para evaluar la necesidad de dichas iniciativas en el ámbito del mercado interior, mejorar la coordinación interna en la Comisión y establecer nuevos procedimientos para la publicación de los proyectos legislativos relacionados con dicho mercado interior en la fase inicial de la preparación del proceso legislativo.

- Si se quiere que los ciudadanos y las empresas obtengan el máximo beneficio del mercado interior, las **actividades de comunicación e información** son fundamentales. La Comisión elaborará una estrategia coherente en la que participarán de forma sistemática y coordinada las instituciones comunitarias, las administraciones nacionales y las organizaciones no gubernamentales.
- **Consolidación de la mejora del entorno empresarial:** es necesario actuar en distintos ámbitos clave con objeto de consolidar la mejora del entorno en que actúan las empresas. Entre dichas actuaciones se incluye la aplicación de la **política de competencia**, la resolución del problema que suponen los **pagos transfronterizos**, nuevas propuestas sobre transporte, una medida para promover la protección de la **propiedad industrial e intelectual** en toda la Unión, mejoras en el ámbito del **derecho de sociedades**, la creación de un **régimen fiscal favorable** para las empresas, que abarca medidas relacionadas tanto con la fiscalidad directa como indirecta, la mejora de los **sistemas europeos de normalización**, **evaluación de la conformidad y calidad**, la consulta y evaluación de la necesidad de desarrollar una actividad en los ámbitos de la **comunicación comercial** (publicidad, patrocinio, mercadotecnia directa, promociones, etc.) y los **medios de comunicación**, acciones destinadas a promover unos sistemas eficaces y competitivos en el sector del comercio y la **distribución** y medidas tendentes a incrementar la competencia y las oportunidades comerciales en el sector de la **energía**.
- **Mejorar el entorno de los consumidores:** para el funcionamiento del mercado interior es fundamental una actividad que fomente la participación de los consumidores en el mismo. Se concederá especial prioridad a las **garantías legales y comerciales** y los **servicios financieros**, así como a la **información** de los consumidores.
- **Relación entre desarrollo sostenible y mercado interior.** Los objetivos del Tratado relacionados con el mercado interior y con el crecimiento sostenible y no inflacionario que respete el medio ambiente deben complementarse mutuamente. Se prevé una actividad destinada a garantizar que así sucede y que los posibles conflictos se evitan o resuelven partiendo de un enfoque coherente.
- El **establecimiento de unas redes transeuropeas** constituye una clave para el mejor funcionamiento del mercado interior así como para el crecimiento y la cohesión. El programa estratégico, como complemento del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, esboza unas medidas destinadas a promover la **convergencia de intereses** y la **coordinación**, las actividades destinadas a **fomentar la inversión privada** y garantizar la **interoperatividad técnica** y, finalmente, las propuestas sobre el **desarrollo anticipado de redes telemáticas** entre las administraciones.

Sección D - Una política exterior dinámica y abierta

La sección D del programa se refiere a las **repercusiones exteriores del mercado interior**.

- La gestión de las fronteras exteriores de la Unión exige unas medidas que garanticen que los servicios aduaneros nacionales están preparados para desempeñar el importante cometido que les corresponde en nombre de toda la Unión. Tal es el objetivo de la iniciativa Aduana 2000 que se está terminando actualmente. También en este contexto, se tomarán medidas para combatir el

fraude fiscal y aduanero, así como el narcotráfico.

- **Consecución de la política comercial común en el contexto del mercado interior:** la elaboración de un régimen común de importaciones y exportaciones de bienes y servicios frente al resto del mundo es condición previa para que exista un nivel equivalente de competencia dentro del mercado interior. La Comisión estudiará durante los próximos años distintos temas importantes en este orden de cosas.

Sección E - Revisión y adaptación del Programa Estratégico

La sección E destaca la necesidad de que el Programa Estratégico sea objeto de un proceso permanente de evaluación que de lugar a adaptarlo en función de los acontecimientos. El Informe Anual sobre el funcionamiento del mercado interior constituirá una ocasión adecuada para dicha evaluación periódica.

Conclusiones

En sus conclusiones, la Comisión propone que se dé luz verde al Programa Estratégico:

- **asumiendo, por parte del Consejo, las orientaciones generales contenidas en dicho programa;**
- **con el firme compromiso del Consejo de agilizar el debate de las diecisiete propuestas legislativas del Libro Blanco de 1985 que continúan pendientes con vistas a su aprobación definitiva antes de que concluya el año 1994.**

Introducción

1. El mercado interior funciona, pero para que se aproveche al máximo su potencial puede y debe ser mejorado. La tarea inmediata de la Unión estriba en garantizar que el mercado único, con su funcionamiento adecuado, contribuya al crecimiento económico, a la competitividad industrial y al incremento del empleo. Este programa estratégico ofrece una perspectiva global de las acciones prioritarias que la Unión debe desarrollar a tal efecto.
2. El contenido del programa estratégico ha sido objeto de un amplio debate durante los últimos seis meses, a raíz de la publicación en el mes de junio de la Comunicación de la Comisión titulada *"Reforzar la eficacia del Mercado Interior"*, junto con el documento de trabajo *"Para un programa estratégico sobre el Mercado Interior"*¹. Todas las instituciones comunitarias respondieron a la invitación que se les hizo para que examinasen e hiciesen comentarios al documento de trabajo, al igual que lo han hecho cada uno de los Estados miembros y un número considerable de agentes económicos e industriales. Existe un consenso en cuanto a la necesidad de que la gestión del mercado interior se oriente en un sentido direccional global.
3. La Unión puede sentirse orgullosa del éxito del programa legislativo del mercado único, ya vigente en su mayor parte. Según los datos de que dispone la Comisión, los bienes, servicios y capitales circulan libremente en la Unión, mientras que los escasos problemas surgidos tienen carácter excepcional y temporal. El único problema pendiente, la libre circulación de personas, está siendo objeto actualmente de nuevas iniciativas con arreglo a lo dispuesto en el Tratado de la Unión.
4. Sin embargo, la instauración de un verdadero mercado único no consiste únicamente en adoptar una legislación a escala comunitaria respetando unos plazos, sino que es un proceso continuo consistente en garantizar que este marco legal común se aplica, asimila, ejecuta y, en los casos necesarios, desarrolla de forma coherente, con objeto de satisfacer las nuevas necesidades. En este sentido, la Unión se halla al principio y no al final de su tarea.
5. Uno de los principales retos para los años venideros será el garantizar que la zona sin fronteras interiores de la Unión llega a ser una realidad práctica, y no sólo una realidad legal. Esto exigirá nuevos esfuerzos no únicamente a escala de la Unión sino, lo que es más importante, a nivel nacional. Para ello se hará uso de un gran número de instrumentos, entre los que la legislación complementaria no ocupará sino un lugar de menor importancia. Este proceso habrá de basarse en el diálogo entre las autoridades públicas y la sociedad a cuyo servicio se hallan y en la colaboración entre los Estados miembros y la Comisión. Será necesario cierto tiempo para aprovechar al máximo las oportunidades que representa el Mercado Interior. El objetivo de este programa estratégico consiste en facilitar un "mapa de carreteras" que clarifique y quizás acorte el viaje.
6. El debate suscitado a raíz de la publicación de la Comunicación y del documento de trabajo en junio demostró que el enfoque global esbozado en dichos documentos de junio de 1993 cuenta con un amplio apoyo, al tiempo que muchos de los comentarios se mostraban favorables a consolidar la importancia de los vínculos entre el mercado interior y las demás políticas de la Unión. Por lo tanto, el programa

¹ COM(93) 256 final, 2.6.93

estratégico hace hincapié en el cometido de garantizar el funcionamiento efectivo del Mercado Interior a través de las políticas de competencia, de los consumidores y en favor de las pequeñas y medianas empresas. La política de competencia debe garantizar que las libertades establecidas con arreglo al programa del mercado interior no sufren el menoscabo de las ayudas estatales, los acuerdos o fusiones contrarios a la competencia o los abusos de posiciones dominantes; asimismo, puede contribuir a ampliar el Mercado Interior a aquellos ámbitos no incluidos en el programa de 1992. La política de los consumidores protege los intereses de los usuarios y hace que puedan conseguir que el mercado único actúe en su favor, de tal forma que se puedan beneficiar de las mejoras resultantes de su realización. Asimismo las políticas destinadas a fomentar y respaldar a las empresas, y en particular la creación y desarrollo de PYMES, harán posible que éstas aprovechen al máximo las oportunidades que les brinda el mercado interior, respondiendo a los retos que éste plantea.

El programa también hace especial hincapié en otras áreas políticas estrechamente relacionadas con la consecución de los objetivos del mercado interior:

- la adecuada gestión de las fronteras exteriores de la Unión y el avance en los aspectos de la política comercial son fundamentales para las personas y para las empresas, tanto en la Unión como en terceros países, con objeto de obtener los máximos beneficios del mercado interior al tiempo que se evitan los riesgos derivados de las prácticas ilegales o perturbadoras;
- la política medioambiental y la política del mercado interior deben integrarse de tal forma que se cumplan los objetivos de desarrollo económico sostenible y de garantizar las "cuatro libertades", y para que los posibles conflictos se resuelvan con arreglo a un enfoque coherente;
- las libertades que encarnan los principios del mercado interior deben ejercerse también dentro de un marco que reconozca adecuadamente la importancia del requisito de cohesión económica y social.

7. Este programa pretende ser una guía de los próximos pasos necesarios para que se cumplan los anhelos que la Comunidad tiene depositados en el mercado interior al tiempo que rinden todos sus beneficios económicos. Ante todo, es un documento orientado hacia las actividades, que se centra en describir las medidas que se consideran necesarias para el mercado interior en cada una de las áreas de trabajo.

8. La primera parte del programa describe las propuestas legislativas pendientes de acuerdo con vistas a establecer el marco jurídico básico para el mercado único. Se incluyen las medidas pendientes contempladas en el Libro Blanco original de 1985, las nuevas propuestas que se han presentado ante el Consejo desde entonces, las que acaban de ser presentadas en relación con la libre circulación de personas y las destinadas a introducir la competencia en determinados sectores reglamentados tales como la energía, las telecomunicaciones y los servicios postales. Se han retirado algunas de las propuestas que la Comisión ya no considera fundamentales para la creación de un mercado único.

9. La segunda parte del programa se refiere a la nueva tarea de gestionar el espacio de la Unión, es decir, garantizar que la normativa comunitaria se aplica adecuadamente y por igual, de tal forma que las personas y empresas puedan beneficiarse del mercado interior. Este empeño no tiene nada de burocrático, sino que es una condición imprescindible para que exista una competencia leal, para evitar que una administración ineficaz dé lugar a unos costes innecesarios para las empresas y los consumidores, y con objeto de desarrollar la confianza que debe

acompañar a una recuperación económica sostenida. Será necesario un esfuerzo permanente, tanto a nivel nacional como de la Unión, con objeto de que los interesados se familiaricen con las normas comunitarias y estén plenamente preparados para aplicarlas. Asimismo habrá que evitar que las normativas nacionales creen nuevos obstáculos para el funcionamiento del mercado único, cuando precisamente se acaban de suprimir los antiguos. También será necesario prestar apoyo a los ciudadanos o empresas que desean hacer valer sus derechos legales. Esta parte del programa se dirige más a los Estados miembros que a las instituciones comunitarias, ya que esta tarea exigirá que todas las ramas de las administraciones nacionales, así como la sociedad en su conjunto, adquieran una mayor conciencia del mercado único.

10. En este sentido, la Comisión llama especialmente la atención en cuanto a la necesidad de contar con los recursos necesarios, tanto a escala nacional como de la Unión, si se desea que ésta pueda responder a las expectativas puestas en una gestión eficaz del mercado único. Los actuales recursos de la Comisión constituyen un límite considerable, y sus propuestas para el presupuesto de 1995 se formularán teniendo en cuenta este aspecto.

11. De acuerdo con los resultados de las consultas sobre el documento de trabajo de la Comisión, los principios rectores del desarrollo del mercado único han de ser un compromiso permanente por proteger la competencia, la necesidad de tener en cuenta la ampliación de los objetivos políticos de la Unión de acuerdo con el Tratado de la Unión Europea y la plena explotación de los beneficios económicos del mercado único.

La tercera parte del programa se refiere al desarrollo del mercado único, es decir, a la definición de una perspectiva más dinámica de la reglamentación de los mercados y a la determinación de los medios con los que la Unión podrá estimular a los operadores del mercado único para que aprovechen al máximo sus posibilidades. Junto con un pequeño número de nuevas iniciativas legislativas destinadas a completar el marco básico de la normativa comunitaria sobre el mercado interior, se utilizarán otros instrumentos de actuación con objeto de fomentar el desarrollo coordinado de las redes transeuropeas, las iniciativas de normas europeas y de una política de calidad, y la compatibilidad del desarrollo sostenible con los objetivos del mercado interior. También se tomarán medidas concretas, de acuerdo con lo previsto en el programa plurianual para las PYMES correspondiente a los años 1993 a 1996 y recientemente aprobado por el Consejo, con objeto de ayudar a las empresas más pequeñas a adaptarse a un entorno más competitivo.

12. En su conjunto, este paquete de medidas representa una "segunda fase" en el desarrollo del mercado único en el que la mayor parte de las normas básicas ya están vigentes aunque se necesita todavía una labor suplementaria que añada una plusvalía a lo ya existente. La Comisión desea subrayar que cualquier nueva iniciativa en este sentido se basará, al igual que el propio programa estratégico, en consultas lo más amplias posibles con las partes interesadas y tendrá en cuenta el principio de proporcionalidad. La inclusión del principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea pretende garantizar que las decisiones se toman en el nivel más próximo a los ciudadanos, comprobándose permanentemente que las medidas emprendidas a nivel comunitario están justificadas, habida cuenta de los medios de que disponen las autoridades nacionales, regionales o locales. El efecto práctico del Tratado de Maastricht estriba en exigir que la Comunidad demuestre para cada nueva iniciativa que ésta es legítimamente necesaria. No obstante, este principio no puede servir como pretexto para cuestionar actividades respecto de las cuales se ha encomendado a la Comisión la obligación concreta e indiscutible de actuar en

ámbitos tales como el mercado interior.

El mercado único pertenece a los ciudadanos y empresas de la Unión, y ambos deben tener voz y voto en el ulterior desarrollo del mismo. El cometido de la Unión consiste en limitar su intervención a lo necesario con objeto de permitir que quienes intervienen en el mercado actúen eficazmente en el mismo a escala continental.

13. La cuarta parte del programa esboza los objetivos de la política exterior de la Unión en cuanto a la organización de la frontera externa y la consecución de la política comercial común. La quinta parte recuerda que el programa estratégico debe ser dinámico y capaz de adaptarse a los cambios. El presente documento constituye la opinión actual de la Comisión sobre cuanto resulta preciso para aprovechar al máximo el mercado interior, pero este programa habrá de ser revisado y adaptado periódicamente con objeto de tener en cuenta los nuevos acontecimientos y necesidades. En sus futuros informes anuales sobre el mercado interior, el primero de los cuales aparecerá en breve, la Comisión pretende pasar revista a los avances efectuados en relación con los objetivos planteados en este programa y, cuando sea necesario, efectuará cambios en el mismo. El programa estratégico será por lo tanto un medio permanente de determinación de las prioridades de la Unión en este ámbito.

14. En sus conclusiones, la Comisión propone se dé luz verde al Programa Estratégico:

- asumiendo, por parte del Consejo, las orientaciones generales contenidas en dicho programa;
- con el firme compromiso del Consejo de agilizar el debate de las diecisiete propuestas legislativas del Libro Blanco de 1985 que continúan pendientes con vistas a su aprobación definitiva antes de que concluya el año 1994.

Sección A - Realización del marco jurídico básico

El 1 de enero de 1993 supuso el comienzo del mercado único. El objetivo establecido en el artículo 7A del Tratado se ha alcanzado en gran medida salvo por lo que se refiere a la supresión de los controles de identidad de las personas en las fronteras internas. El 95% del programa legislativo básico previsto en el programa del Libro Blanco de la Comisión de 1985 ha sido adoptado por el Consejo. Además, este último ha aprobado una amplia gama de medidas que complementan el programa original de 1985, mientras que otras continúan siendo objeto de debate.

I. Medidas del Libro Blanco pendientes

El Libro Blanco exigía que se adoptasen decisiones en todos los ámbitos de actividad económica. De esta forma, se han adoptado las distintas normas básicas referentes, concretamente, a la supresión de los controles veterinarios y fitosanitarios, la contratación pública, los impuestos especiales, la supresión de obstáculos técnicos, la libertad de movimientos de capital y a distintos servicios, entre ellos los financieros, así como la fiscalidad directa e indirecta. La reciente aprobación de la propuesta de liberalización del cabotaje en el sector del transporte de productos por carretera a partir del 1 de julio de 1998 marcó un hito importante en el ámbito de la libre prestación de servicios.

Una de las justificaciones del mercado interior consiste en facilitar a las empresas una asignación de recursos más eficaz. El incremento de la competencia en un mercado más amplio dará lugar a una reestructuración de las empresas y de las estrategias comerciales. Por consiguiente, las propuestas referentes al derecho de sociedades, impuestos sobre sociedades y propiedad intelectual e industrial, eran parte integrante del programa. En este sentido, la prioridad radica actualmente en que el Consejo apruebe las diecisiete propuestas restantes del Libro Blanco:

- La coordinación incompleta del derecho de sociedades nacional ha constituido hasta este momento un obstáculo para la movilidad de las empresas dentro del mercado interior. El resultado de los debates sobre el Estatuto de la Sociedad Europea ha bloqueado la adopción de importantes decisiones referentes a la estructura de las sociedades anónimas y a la fusión transfronteriza de dichas sociedades.
- También están pendientes ante el Consejo dos propuestas destinadas a suprimir la doble imposición. La primera propuesta pretende abolir la retención de impuestos sobre los intereses y los pagos de cánones efectuados entre empresas filiales y matrices de Estados miembros distintos. La segunda propuesta contempla la posibilidad de que las empresas incluyan las pérdidas sufridas por sus establecimientos permanentes y por sus filiales en otros Estados miembros. Además de estas propuestas, el Convenio de Arbitraje por el que se establece un procedimiento arbitral aplicable a los asuntos de transferencias de precios dentro de la Unión, está pendiente de ratificación por parte de cuatro Estados miembros.
- En el ámbito de la propiedad intelectual e industrial, las decisiones pendientes se refieren a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas y de los derechos sobre obtenciones vegetales. Por lo que se refiere al Reglamento de la Marca Comunitaria, el 29 de octubre de 1993 el Consejo Europeo abrió el camino para llegar a una solución al decidir ubicar la Oficina de Marcas Comunitarias en España.

II. Libre circulación de personas

Las demoras en la adopción de las pocas medidas pendientes del Libro Blanco no han afectado a la realización del objetivo de supresión en las fronteras interiores de los controles de bienes, servicios y capitales. Estos controles, incluidos los controles aduaneros de personas, desaparecieron el 1 de enero de 1993, pero la permanencia de los controles de identidad de las personas ha suscitado amplias críticas por parte del público y del Parlamento Europeo.

Al comprobar que el objetivo de libre circulación de personas no había sido alcanzado plenamente el 1 de enero de 1993, la Comisión redobló sus esfuerzos con objeto de alcanzarlo sin más demora, pues constituye un elemento esencial de la construcción de Europa.

Con objeto de lograr este objetivo, se aprobó un enfoque gradual para 1993:

- en una primera fase, la Comisión continuaría adoptando iniciativas políticas y ejerciendo una presión constante con objeto de que los avances que los Estados miembros habían anunciado para 1993 se hiciesen realidad;
- en una segunda fase, la Comisión haría un balance de las iniciativas emprendidas y decidiría, sin por ello reducir su presión política, las posibles medidas ulteriores que se deben adoptar, especialmente las de carácter legislativo.

Recientemente se han producido dos acontecimientos que pueden facilitar la actividad que la Comisión pretende desarrollar en la segunda fase de su estrategia.

- La entrada en vigor del Tratado de la Unión europea ofrece nuevas posibilidades a la Comisión en el contexto del título VI de dicho Tratado en aquellas áreas que hasta ahora estaban cubiertas simplemente por la cooperación intergubernamental.
- Los países del Grupo de Schengen han reafirmado su compromiso de poner en práctica entre ellos la libre circulación de personas el 1 de febrero de 1994; aunque este resultado, una vez conseguido, no bastará para dar lugar a la libre circulación de personas en todo el territorio de la Unión, constituirá un importante paso adelante.

La combinación de estos dos acontecimientos servirá de trampolín a la Comisión para que ésta pueda incrementar su presión mediante una conjunción de iniciativas tanto en el ámbito de la Comunidad como en el contexto del Tercer Pilar del Tratado de la Unión Europea.

La Comisión ya ha adoptado una propuesta de decisión del Consejo por la que se instaure el Convenio sobre control de personas en el cruce de las fronteras exteriores de la Unión, junto con una propuesta de reglamento basada en el artículo 100 C por el que se determinan aquellos países cuyos ciudadanos deben poseer un visado para atravesar las fronteras exteriores de los Estados miembros. A estas propuestas seguirá en breve una, con arreglo al apartado 3 del artículo 100 C, dirigida a implantar un modelo uniforme de visado.

Estas medidas, que son fundamentales desde el punto de vista de la supresión de los controles en las fronteras, deben considerarse parte integrante de un enfoque global y coherente para la aplicación del artículo 7 A, cuya consecución exigirá la presentación de otras propuestas en el momento adecuado.

III. Otras medidas pendientes ante el Consejo

Aunque las actividades legislativas de la Comunidad disminuirán considerablemente una vez finalizado el programa del Libro Blanco, el proceso dinámico de creación del mercado interior exige todavía la adopción de determinadas medidas legislativas que abarquen los acontecimientos más recientes:

- En el ámbito de la Imposición Indirecta, será necesario adoptar medidas referentes a las disposiciones de armonización del IVA sobre bienes de ocasión, obras de arte, antigüedades y colecciones, transacciones de oro y transporte de pasajeros.
- La Comunidad ha presentado diversas propuestas por las que se prohíbe la libre circulación, exportación o tránsito de bienes falsificados y pirateados así como las medidas destinadas a combatir el fraude en los intercambios comerciales y agrícolas con objeto de suprimir los controles fronterizos que dan lugar a fraudes o dificultades para los consumidores.
- El objetivo de la propuesta de Reglamento del Consejo sobre exportación de determinados productos de doble finalidad estriba en crear las condiciones necesarias para que se puedan suprimir los controles dentro de la Unión al garantizar que todos los Estados miembros aplican unos controles eficaces a la exportación basados en unas normas comunes. El Consejo continúa debatiendo esta propuesta.
- Aunque ha concluido la armonización de las normas técnicas, prevista en el Libro Blanco, que abarca sectores enteros tales como los productos agrícolas y alimenticios, los productos farmacéuticos y los turismos, en este ámbito existe una cierta tendencia a crear nuevos obstáculos al comercio en forma de medidas nacionales. Actualmente, se ha llegado a una posición común sobre una propuesta de ampliación del procedimiento de Información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (Directiva 83/189), que facilite el control de las iniciativas nacionales. Existen también otras propuestas referentes a la armonización técnica pendiente de ascensores, embarcaciones de recreo, recipientes a presión, vehículos de motor distintos de los turismos, metales preciosos y de la legislación sobre productos alimenticios.
- La aproximación de las disposiciones sobre propiedad intelectual e industrial constituye una importante contribución al eficaz funcionamiento del mercado único. Por ejemplo, se ha adoptado recientemente la Directiva sobre el plazo de protección de los derechos de autor. Junto con la ratificación pendiente del Acuerdo sobre Patentes Comunitarias, continúa el debate de otras propuestas importantes como, por ejemplo, las referentes a la protección jurídica de las bases de datos, o las recientemente presentadas de reglamento sobre protección jurídica de los diseños y modelos industriales, así como una directiva sobre la aproximación de las legislaciones nacionales sobre protección de diseños para un mercado único de los productos de diseño.
- En el área de la protección de datos personales, la Comisión espera que en 1994 se llegue a una posición común sobre el borrador de directiva marco. La adopción de esta directiva es prioritaria, habida cuenta del incremento del flujo de datos personales tanto en los sectores privados como públicos, producto del ejercicio efectivo de las libertades del mercado interior, así como de la supresión de fronteras interiores.
- La apertura de los mercados financieros fue uno de los principales logros del mercado único. Con vistas a una protección más eficaz de los consumidores, se ha efectuado una propuesta de modificación de las directivas sobre servicios financieros, con objeto de incrementar la supervisión cautelar de las entidades de crédito, de seguro no de vida, de vida y las empresas de inversión. Este mismo objetivo persigue la propuesta de modificación de la Directiva de 1985 sobre organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM). Los fondos de inversión en instrumentos del mercado monetario pueden incluirse en el ámbito de esta Directiva. Recientemente se llegó a una posición común sobre un sistema de garantía de depósitos bancarios, instrumento paralelo al recientemente presentado sistema de garantía de inversiones destinado a consolidar el enfoque del pasaporte europeo. Otras propuestas prevén medidas destinadas a facilitar las operaciones financieras. La directiva sobre fondos de los organismos de previsión para la jubilación pretende garantizar la libertad de gestión e inversión de los activos en fondos de pensiones. La modificación de la directiva sobre prospectos de admisión a la cotización en bolsa pretende facilitar en mayor medida la cotización en distintas bolsas europeas de las grandes empresas.
- En el sector de la energía, al igual que en cualquier otro, las empresas, los productos, las inversiones y los servicios están sujetos a las disposiciones del Tratado. Sin embargo, dada la peculiar naturaleza de los productos relacionados con la energía, los condicionantes regionales y locales y la necesidad de proteger la misión de servicio público atribuida a las distintas empresas, se

ha adoptado un enfoque gradual con objeto de hacer más transparente el funcionamiento del mercado y de avanzar hacia la adaptación de las normas de funcionamiento de las redes de gas y electricidad a los principios y disposiciones del Tratado.

Ya se han introducido los principales elementos de transparencia por lo que se refiere tanto a las inversiones como a los precios. Estos elementos constituyen un instrumento de información y seguimiento del mercado para todos los agentes económicos.

Actualmente, el Consejo y el Parlamento están debatiendo un proyecto de directiva sobre la concesión de licencias de extracción de hidrocarburos. Esta directiva constituiría un instrumento suplementario de la ya vigente sobre contratos públicos.

Con objeto de incrementar la compatibilidad de los sectores del gas y la electricidad, así como de facilitar el comercio y las transacciones en el interior de la Unión teniendo en cuenta las peculiaridades de estos sectores, se ha dado un primer paso mediante las dos directivas sobre tránsito de electricidad y de gas natural.

Las propuestas para la siguiente fase, que pretende introducir, entre otras cosas, el concepto de acceso de terceros, están siendo debatidas por el Consejo y el Parlamento.

IV. Introducir la competencia en los sectores reglamentados

El mercado interior dista mucho de constituir una realidad en determinados sectores en los que la normativa nacional y la concesión de derechos exclusivos (monopolios) cierran el acceso al mercado e impiden la competencia directa. Por lo tanto, la definición de un marco legal adecuado que tenga en cuenta los requisitos del interés público y el objetivo de la cohesión económica y social constituye una condición previa para la introducción de la competencia en sectores de importancia fundamental para los consumidores y para la competitividad de la industria europea.

En determinados sectores, la Comisión y los Estados miembros están estudiando cómo conseguir la liberalización de determinados sectores reglamentados de tal forma que se fomente la competencia dentro de la Unión al tiempo que se garantiza el cumplimiento de los objetivos de interés público (por ejemplo, un "servicio universal"). Se han propuesto distintos enfoques con diferentes grados de aceptación en los ámbitos de la energía, las telecomunicaciones y los servicios postales. Asimismo se están preparando nuevas medidas en el sector del transporte aéreo.

- En el sector de la energía, la Comisión ha propuesto dos directivas basadas en el apartado 2 del artículo 57, y en los artículos 86 y 100 A, por las que se establecen unas normas comunes en los sectores del gas y la electricidad². Entre tanto, la Comisión continuará incoando los procedimientos de infracción a que se refiere el artículo 169 contra aquellos Estados miembros que impongan restricciones a la importación y exportación de gas y electricidad. Asimismo, continuará ejerciendo presiones para que se armonicen las normas que rigen la concesión de licencias de prospección, exploración y extracción de gas natural y petróleo respecto de las cuales se espera que el Consejo adopte una posición común en un futuro próximo.
- En el sector de las telecomunicaciones, el Consejo ha asumido la propuesta de la Comisión de liberalizar la competencia en el sector de la telefonía vocal antes del 1 de enero de 1998³.
- En junio de 1992 la Comisión aprobó un Libro Verde por el que se ponía en marcha un proceso de consulta sobre el desarrollo de un mercado único en el sector de los servicios postales⁴. En función de los resultados de dicha consulta, la Comisión podría considerar cierto número de opciones para armonizar y liberalizar los servicios de mensajería urgente, los servicios postales de publicaciones, la publicidad por correo y el correo transfronterizo.

² DO C 65 de 14.03.92

³ Resolución del Consejo de 22.07.93, DO C 213 de 06.08.93

⁴ COM(91) 476 final

- En el sector del transporte aéreo, la Comisión está preparando una propuesta para la liberalización de los servicios en tierra de los aeropuertos de la Unión.

Cabe destacar que la adopción del correspondiente marco jurídico es condición necesaria, pero no suficiente, para la liberalización del comercio y de la competencia dentro de la Unión en estos sectores. El funcionamiento efectivo del mercado interior exige que estas normas se apliquen estrictamente de tal forma que los agentes económicos tengan suficiente confianza en el marco jurídico para obtener del mismo todos sus beneficios económicos.

V. Medidas que se deben retirar

A raíz de los debates celebrados en los Consejos Europeos de Lisboa, Birmingham y Edimburgo, la Comisión ha procedido a examinar toda la legislación comunitaria con objeto de aplicar en mayor medida el principio de subsidiariedad. Las conclusiones de dicha revisión se presentaron al Consejo Europeo celebrado en Bruselas en diciembre de 1993. Esta revisión pretende determinar aquellos capítulos de la normativa comunitaria que pueden ser suprimidos, modificados o simplificados, ya sea por que se ha considerado que dichas medidas carecen de justificación (necesidad), por que se pone en duda su efectividad (criterio de efectividad), o por que las medidas propuestas son demasiado restrictivas (criterio de proporcionalidad). La Comisión ha llegado actualmente a la conclusión de retirar cierto número de medidas legislativas entre las que se incluyen algunas relacionadas con el mercado interior, tal y como se señala en su informe al Consejo Europeo sobre la adaptación de la legislación comunitaria al principio de subsidiariedad (COM (93) 545, 24.11.1993).

Sección B - Gestión del espacio comunitario

El programa del mercado único pretendía instaurar el marco legislativo de una Unión sin fronteras. Una vez terminada esta fase de ardua tarea legislativa, es necesario en este momento hacer hincapié en garantizar que las normas del mercado único funcionan eficazmente en la práctica. Esto significa que la legislación adoptada por la Comunidad debe ser incorporada correctamente al derecho nacional; que las normas, una vez promulgadas, deben ser aplicadas estrictamente y por igual y que las personas físicas y jurídicas que se vean perjudicadas por infracciones de las normas del mercado interior dispongan de unos medios eficaces de reparación.

La incorporación efectiva del derecho comunitario compete fundamentalmente a los Estados miembros. Ahora que cerca del 85% de las medidas necesarias han sido adoptadas, los Estados miembros deben culminar rápidamente el procedimiento legislativo de las medidas que ya han entrado en vigor. Evidentemente, los ciudadanos esperan que la Comisión se ocupe no sólo de que se efectúe esta tarea, sino de que se haga correctamente. La Comisión puede contribuir a una interpretación homogénea de la legislación comunitaria. La Comisión es también responsable de garantizar que los Estados miembros cumplen sus obligaciones por lo que a la incorporación se refiere, así como de una comprobación a posteriori de la conformidad de la legislación nacional, tarea fundamental para la que la Comisión no dispone en estos momentos de recursos suficientes. Cuando los Estados miembros no asuman sus responsabilidades en cuanto a la incorporación, o cuando ésta sea incompleta o incorrecta, la Comisión no dudará en tomar las medidas adecuadas con arreglo al artículo 169 del Tratado. Esto puede suponer actualmente recurrir a lo dispuesto en el artículo 171 del Tratado referente a la imposición de sanciones.

La aplicación es normalmente responsabilidad de las autoridades de los Estados miembros, ya que la Comisión es responsable de garantizar que cada Estado miembro se ocupa de la aplicación y que el sistema establecido es adecuado a tal fin. En una Unión sin fronteras, sin embargo, la aplicación debe efectuarse sobre la base de la cooperación estrecha y la asistencia mutua entre las autoridades de los Estados miembros y entre éstas y la Comisión. Habrá que poner especial empeño en garantizar que así sucede en todos los ámbitos del mercado interior.

En un mercado único, las personas y las empresas necesitan saber que cuentan en caso necesario con unos medios adecuados de reparación judicial. La Comisión y los Estados miembros deberán trabajar, en sus respectivas áreas de competencia, para que así sea. En este sentido, las disposiciones del Tratado de la Unión Europea sobre cooperación judicial constituyen un valioso marco de trabajo.

Una parte fundamental de la gestión del mercado interior consiste en evaluar el funcionamiento de las normas, tanto en términos de su eficacia práctica como de un mayor impacto comercial y económico.

1. Garantizar la conformidad y transparencia de la incorporación de las directivas comunitarias al ordenamiento nacional

La normativa comunitaria que regula el funcionamiento del mercado interior está constituida en su mayor parte por directivas, instrumento jurídico que requiere que

cada Estado miembro adapte su ordenamiento nacional promulgando medidas de "incorporación" por las que la directiva adquiere eficacia. Este sistema tiene la ventaja de permitir una cierta flexibilidad a los Estados miembros en cuanto al tipo de norma, teniendo en cuenta sus diferentes técnicas legislativas. Sin embargo, impone también la necesidad de que la Comisión compruebe que se adoptan las medidas de incorporación y que éstas corresponden de hecho con el contenido de las directivas.

Esta tarea es harto exigente y compleja debido al volumen de la normativa (por ejemplo, cerca de 300 directivas en el sector agrícola), al hecho de que muchos Estados miembros incorporan el contenido de una única directiva a través de varios instrumentos jurídicos nacionales (a menudo 10, o incluso más) y a la complejidad técnica de los temas en muchos casos.

La Comisión continuará utilizando una combinación de métodos con vistas a garantizar que se efectúa una completa incorporación de la normativa y que ésta es conforme con las directivas comunitarias. Entre estos métodos cabe citar:

- control exhaustivo de los textos por parte de los servicios de la Comisión: este enfoque sólo sirve en aquellos ámbitos en los que se aplica un corpus relativamente pequeño de normativa comunitaria. En otros ámbitos, los recursos existentes no permiten a la Comisión efectuar esta tarea mediante este método;
- utilización de consultores externos: con objeto de solucionar el problema de la limitación de personal, la Comisión recurre a consultores externos que estudian la incorporación de la legislación en algunos sectores. Según la experiencia, este sistema tiene ciertos límites;
- reuniones multilaterales y bilaterales con funcionarios de los Estados miembros: las conversaciones con los representantes de los Estados miembros pueden contribuir a la hora de interpretar las directivas y determinar aspectos problemáticos. Asimismo, se celebran reuniones bilaterales periódicas con el objeto concreto de debatir la incorporación (véase más adelante);
- contacto directo con los agentes económicos de los respectivos sectores: las distintas redes que utiliza la Comisión para mantener contacto con los agentes económicos de los distintos sectores pueden ser una fuente de información útil en cuanto a los problemas planteados con las medidas de incorporación;
- identificación de los aspectos problemáticos gracias a las denuncias: este enfoque "pasivo" depende de que las personas y las empresas sean conscientes de los derechos que les atribuye la legislación comunitaria y de que susciten los problemas que les plantea la legislación de los Estados miembros.

El Anexo 1 contiene un resumen previo de los métodos utilizados y de los problemas planteados a la hora de controlar la incorporación en determinados sectores de la legislación del mercado interior. En muchos casos, los recursos disponibles son claramente insuficientes. La envergadura del problema es tal que exige un estudio más detallado con objeto de determinar cuáles son los enfoques más eficaces, las necesidades concretas de recursos y las posibles maneras de reducir la necesidad de medidas de incorporación.

La principal responsabilidad de que las medidas de incorporación tengan una mayor difusión corresponde a los Estados miembros; no obstante, la Comisión puede contribuir a dar una mayor repercusión a dichas medidas. Se reseñan a continuación las actividades en este sentido.

1. Control de conformidad de las medidas de incorporación

La Comisión estima necesario estudiar más detalladamente la forma más eficaz, por lo que a costes se refiere, de garantizar la conformidad de la incorporación, habida cuenta de los problemas de recursos señalados anteriormente y en el Anexo 1. La ampliación de la Unión acentuará inevitablemente los problemas en este sentido, tanto en términos de volumen de legislación como de número de lenguas. Habría que volver a examinar cuáles son las formas más eficaces de organizar la colaboración con los Estados miembros en este sentido. Este examen debería vincularse al estudio de un aspecto que ha suscitado una gran variedad de opiniones, a saber, la posibilidad de utilizar reglamentos en lugar de directivas en determinados casos, limitando así la necesidad de la incorporación. En septiembre de 1994 estará preparada una comunicación sobre estos temas.

Con objeto de ayudar a la Comisión en su tarea de control de calidad, así como de incrementar la transparencia, las futuras directivas sobre el mercado interior continuarán exigiendo a los Estados miembros que se remitan en su normativa de incorporación a las directivas comunitarias a que se refieren, y, asimismo, que faciliten unos cuadros de incorporación que reflejen la correspondencia entre las medidas comunitarias y nacionales. Este procedimiento ha demostrado su utilidad, por ejemplo en el sector de los servicios financieros. Se intentará también a los Estados miembros a que faciliten cuadros de incorporación correspondientes a la legislación vigente.

En aquellos ámbitos de la normativa del mercado interior en los que la Comisión se base fundamentalmente en las denuncias como medio para detectar los posibles problemas, se hará lo necesario para concienciar a los agentes económicos y a las correspondientes redes de contactos en cuanto a los métodos existentes para plantear las dificultades que pudieran surgir, mediante la presentación, en caso necesario, de denuncias formales.

Las reuniones bilaterales periódicas que ya se celebran con algunos Estados miembros para estudiar la incorporación se ampliarán a todos los Estados miembros y se hará mayor hincapié en la conformidad de las medidas de incorporación.

2. Facilitar el acceso a información actualizada sobre la legislación nacional de incorporación

Las empresas o sus asesores necesitan saber dónde pueden buscar la información sobre la legislación comunitaria y sobre las medidas nacionales de incorporación correspondientes. Habida cuenta de esto,

- se efectuará un listado de todas las fuentes existentes que hagan referencia a dichas normativas, o que incluyan el texto completo de las mismas, tanto en los Estados miembros como a escala comunitaria;
- se incrementará la elaboración de publicaciones y bases de datos de la Comisión y de la Oficina de Publicaciones Oficiales que contengan referencias a dicha normativa;
- se efectuará una encuesta sobre las necesidades de los usuarios a este respecto y, según los resultados de la misma, a finales de 1994 se adaptará la base de datos INFO 92 (y/o los folletos relacionados con la misma);
- la base de datos CELEX, gestionada por la Oficina de Publicaciones Oficiales, se adaptará con objeto de que se puede efectuar la búsqueda mediante una técnica más sencilla para el usuario, como si de rellenar un impreso se tratase, el tiempo que se actualizará en 1994 su campo de referencias a las medidas nacionales de incorporación, incluyendo aquellas relacionadas con el mercado interior.
- Se ha lanzado un concurso público para crear una nueva versión de CELEX completamente nueva a finales de 1995.
- La Comisión examinará, junto con los Estados miembros y con editores privados, las formas menos costosas de difundir más fácilmente las referencias o textos de las medidas nacionales de incorporación.

II. Garantizar la calidad de la aplicación del derecho comunitario

El principal instrumento para garantizar una aplicación eficaz y justa del derecho comunitario en toda la Unión debe ser un sistema adecuado de cooperación entre las autoridades de cada Estado miembro responsables de la aplicación y entre éstas y la Comisión. Esto debería propiciar la pronta resolución de muchos problemas, aunque sea apropiado proporcionar un foro para el diálogo cuando la Comisión considere que

un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones y adopte medidas contra él, de modo que, incluso en esta fase, las soluciones se alcancen de común acuerdo, siempre que ello sea posible. Por último, se requieren mecanismos para garantizar que no se crean nuevos obstáculos, por ejemplo, mediante disposiciones legales a escala nacional que afecten al funcionamiento del mercado interior.

1. Cooperación administrativa

La supresión de los obstáculos entre Estados miembros da lugar a una nueva situación en la que el derecho comunitario, y la forma en que éste se aplica en otros Estados miembros, adquiere gran importancia para los particulares y las empresas de la Unión, quienes necesitan poder confiar en que la aplicación del mismo será tan fiable y eficaz como la de las propias disposiciones legislativas nacionales. Para que se cumplan las expectativas a este respecto, es esencial que las autoridades encargadas de la aplicación de las medidas relativas al mercado interior mantengan un alto grado de cooperación y se informen mutuamente. Esto es particularmente cierto cuando problemas de los consumidores que pueden ser graves exigen una respuesta urgente, aunque no debería limitarse a los casos en que corra peligro la salud de los consumidores. Naturalmente, la aplicación entra en el ámbito de competencias de los Estados miembros y, en muchos casos, ya se da dicha cooperación. En algunos sectores, tales como los de controles veterinarios y fitosanitarios, aduanas y fiscalidad, y seguridad social, ya existe un alto grado de coordinación a escala comunitaria, mientras que en otros la aplicación es muy desigual entre Estados miembros. La cooperación existente, tal como la que se da en el ámbito de la seguridad social desde 1959, debe reforzarse con medidas específicas, particularmente mediante el desarrollo de una red de comunicación e intercambio de datos entre administraciones.

1. Marco para la cooperación administrativa

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Comisión presentará una Comunicación paralela al Consejo, para su examen en diciembre de 1993, encaminada a iniciar un programa de trabajo que facilite la cooperación administrativa y basada en:

- a) La adopción por parte del Consejo de varios principios rectores en materia de cooperación.
- b) Un compromiso de la Comisión de realizar un estudio sobre la cooperación existente en los diferentes sectores del mercado interior, particularmente, en aquellos ámbitos en que la legislación comunitaria aún no proporcione detalles sobre la aplicación de sus principios rectores, con el fin de establecer o reforzar la cooperación en caso necesario.
- c) Medidas de apoyo que deberá establecer la Comisión.

En otra Comunicación, que deberá aparecer a finales de 1993, la Comisión examina los sistemas de respuesta rápida que se han establecido para afrontar los problemas urgentes que se deriven del funcionamiento del mercado interior y recomienda algunas medidas para endurecer los procedimientos e intensificar la coordinación.

La Comisión también está preparando una Comunicación relativa a la cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de las normas de competencia.

A la vista del considerable éxito de las reuniones globales, Instrumento de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros cuyo objetivo es permitir una solución no contenciosa de los litigios derivados de la aplicación del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros, la Comisión los ampliará a todos ellos y aumentará su frecuencia en la medida en que sea necesario.

2. Apoyo a la cooperación administrativa

Dentro de los límites de su competencia y sus recursos, la Comisión emprenderá un programa de medidas de apoyo, que, si bien dependerán del sector afectado, incluirán en cualquier caso:

- a) El desarrollo de una red de comunicación e intercambio de datos para las administraciones de la Unión.

La creciente necesidad de cooperación administrativa requiere el establecimiento de un sistema de comunicación e intercambio de datos entre administraciones eficaz, fiable y de fácil manejo, en particular, el correo electrónico. Basándose en la serie de normas X400, el correo electrónico puede proporcionar la capacidad necesaria para gran número de diferentes tipos de intercambio de información, a condición de que todos los componentes de dicha red satisfagan los mismos requisitos de interoperabilidad. Esta red de correo electrónico sólo podrá considerarse verdaderamente operativa si un número suficiente de sistemas están interconectados a través de un servicio de correo electrónico operativo que garantice la comunicación con todas las administraciones afectadas. La cooperación administrativa únicamente se beneficiará de este sistema de comunicación si el mismo está disponible de forma general; se debe alcanzar una cierta masa crítica de sistemas compatibles para los usuarios finales y redes correspondientes. Se pide:

- una introducción amplia y acelerada de una red de correo electrónico (EUROMAIL),
- junto con un alto grado de coordinación entre las trece administraciones afectadas, y
- una serie de medidas de acompañamiento encaminadas a facilitar la utilización y el mayor desarrollo de la red.

La Comisión propone que esta iniciativa sea tomada rápidamente por las autoridades comunitarias con objeto de lograr, en el más breve plazo, un objetivo prioritario -la gestión eficaz del mercado interior- al mismo tiempo que se contribuye directamente a reducir los costes de las empresas y los particulares. Con este fin, la Comisión pretende:

- Una pronta decisión del Consejo por la que se adopte una única tecnología (X400) como base del correo electrónico en todas las administraciones implicadas en la gestión del mercado interior y se establezcan las condiciones para su aplicación coordinada y su financiación con cargo al presupuesto comunitario;
- La progresiva instalación de los sistemas necesarios, por parte de las trece administraciones afectadas, -esto es, la administración comunitaria y las administraciones de los Estados miembros- en los servicios que participen en la gestión del mercado interior y en el proceso de toma de decisiones de la Unión, y ello sobre la base de los requisitos de interoperabilidad adoptados de común acuerdo, así como su interconexión con objeto de establecer un servicio de correo electrónico, proceso que debería concluirse a finales de 1995;
- El establecimiento de mecanismos de apoyo financiero de la Comunidad, en particular, a través de TNA/IDA, para la puesta en funcionamiento de EUROMAIL siguiendo procedimientos transparentes y principios establecidos de común acuerdo.
- Una serie de medidas de acompañamiento relativas al funcionamiento y ulterior desarrollo de la red EUROMAIL, tales como: un proceso de planificación que facilite una visión global de las necesidades y los procedimientos y normas de seguridad comunes; normas armonizadas de protección de datos; e intercambio de información sobre procedimientos administrativos.

Al realizar la encuesta sobre cooperación administrativa, se prestará especial atención a las necesidades de intercambio de información de las administraciones con el fin de identificar las nuevas demandas, los estrangulamientos y los eslabones que faltan, así como las prioridades en materia de aplicación. Los resultados de la encuesta se emplearán en el marco del programa IDA propuesto (Intercambio de Datos entre Administraciones), para respaldar la aplicación coordinada de proyectos de interés común y garantizar la interoperabilidad entre redes y componentes de las mismas.

Otras medidas

b) La elaboración de guías de interpretación de la legislación y la publicación de comunicaciones interpretativas por parte de la Comisión a fin de permitir una aplicación coherente. Cabe citar:

- Guías interpretativas
 - En el ámbito de la contratación pública, guías interpretativas sobre suministros, obras y servicios (con inclusión del agua, el transporte, la energía y las telecomunicaciones) y una guía, para cada Estado miembro, sobre las normas nacionales aplicables a la contratación pública.
- Comunicaciones interpretativas
 - Revisión de comunicaciones interpretativas sobre importaciones paralelas de productos farmacéuticos y sobre procedimientos de recepción y matriculación de vehículos automóviles (1994);
 - Aprobación de comunicaciones interpretativas sobre sectores en que el examen de la situación en los Estados miembros muestre la necesidad de garantizar la libre circulación: marcas de calidad, ferias y exposiciones, importaciones de medicamentos para uso personal, distribución de periódicos y revistas, y ciertas formas de promoción de ventas (1994-1995);
 - Aprobación de una comunicación interpretativa sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en materia de comercio de productos industriales.

Naturalmente, estas guías y comunicaciones serán de utilidad no sólo para las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación sino también para los agentes económicos afectados.

- c) Continuación de los programas existentes de intercambio de funcionarios entre Estados miembros, tales como el programa KAROLUS y el programa MATTHAEUS para funcionarios de aduanas.
- d) La organización de reuniones, seminarios y conferencias ad hoc sobre determinados aspectos de aplicación del derecho comunitario;
- e) La recogida, traducción y transmisión de información sobre estructuras y prácticas de aplicación de los distintos Estados miembros;
- f) Evaluación de la posible necesidad de ayuda comunitaria para el reforzamiento de las infraestructuras administrativas basándose en la revisión sectorial a que se ha hecho referencia en el anterior apartado 1b).

En los sectores en que la cooperación basada en las directivas comunitarias se está iniciando, tales como el de la cooperación científica en materia de control oficial de los productos alimenticios, deberán ofrecerse medios adecuados con objeto de garantizar la eficacia de la cooperación.

En los ámbitos en que la cooperación es ya intensa, puede esperarse que las estructuras existentes se mantengan o se desarrollen aún más, como ocurre con una propuesta en materia de aduanas y agricultura⁵.

2. Prevención de la aparición de nuevos obstáculos

Tendría poco sentido la aplicación del programa del mercado único para eliminar los obstáculos a la libre circulación si se permitiera que esta libertad se viese limitada por reformas legislativas fragmentarias llevadas a cabo por los Estados miembros.

La Comisión desea subrayar que los Estados miembros deberán examinar si la legislación que se proponen promulgar podría afectar a la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales establecida en el artículo 7 A.

Mientras que la Comisión tiene la intención de tener en cuenta adecuadamente el principio de proporcionalidad respecto de la futura legislación comunitaria relativa al funcionamiento del mercado interior, también corresponde a los Estados miembros impedir la elaboración de legislación que pueda tener sobre el funcionamiento del mercado interior unos efectos negativos desproporcionados en comparación con los beneficios que de ella se derivarían a escala nacional.

No deben subestimarse las posibles repercusiones negativas de la actividad reglamentaria de los Estados miembros en ámbitos en los que, siguiendo el principio de subsidiariedad, la Comunidad se proponga desarrollar acciones comunes basadas en el empleo voluntario de instrumentos adoptados de común acuerdo (normalización, acuerdos entre profesiones, etc.).

Un notable ejemplo de instrumento que permite a la Unión evitar la introducción de nuevos obstáculos mediante un procedimiento que garantiza la transparencia lo constituye la Directiva 83/189/CEE, que requiere la notificación de las disposiciones legislativas o normas que puedan afectar a la libre circulación de bienes. En el Consejo se ha llegado a una posición común sobre una modificación de la Directiva con el fin de subsanar las deficiencias de su ámbito de aplicación. En cuanto a los servicios financieros, en las correspondientes directivas se establecen requisitos de notificación para los casos de denegación del reconocimiento mutuo de entidades de crédito, compañías de seguros y empresas de inversión (y también para los casos en

⁵ Propuesta modificada de Reglamento CEE del Consejo relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las legislaciones aduanera y agraria, COM(93) 350 final, 1.9.1993

que se aplican sanciones)⁶. Los Estados miembros deben informar a la Comisión sobre los casos en que no autoricen el establecimiento de sucursales en otro Estado miembro, y la Comisión deberá presentar un informe cada dos años.

Las acciones descritas a continuación están encaminadas a extender estos procedimientos para facilitar el funcionamiento adecuado del mercado interior.

1. Información mutua sobre normas nacionales que suponen una excepción al principio de libre circulación de bienes

Ahora que se dispone de un mercado único en el que se debe dar prioridad al reconocimiento mutuo en los casos en que no se hayan armonizado las normas de los distintos Estados miembros, deben adoptarse medidas para garantizar que cuando un Estado miembro, con objeto de cumplir una obligación o lo prevenido en el artículo 36 del Tratado, haga una excepción al principio de aceptación de los bienes procedentes de otros Estados miembros, ello se notifique inmediatamente a la Comisión y a los otros Estados miembros.

Únicamente la transparencia permitirá superar rápidamente los obstáculos a la libre circulación de bienes:

- preferiblemente, de forma voluntaria entre los Estados miembros afectados, o
- en caso necesario, a escala comunitaria antes de que dichos problemas produzcan todos sus efectos adversos sobre las empresas, los consumidores y, en general, los ciudadanos de la Unión.

A raíz de su Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre la gestión del reconocimiento mutuo de normas nacionales después de 1992, la Comisión propondrá, antes de finalizar 1993, el establecimiento de un procedimiento simple de intercambio de información entre Estados miembros y entre éstos y la Comisión, que permitirá a la Comunidad controlar el reconocimiento mutuo de las disposiciones nacionales que no hayan sido armonizadas a escala comunitaria.

2. Procedimientos de notificación en el sector de servicios

La Comisión está estudiando si sería necesario introducir, en el área no armonizada, unos procedimientos más formales de notificación de las nuevas disposiciones legislativas que afecten a los servicios, al menos en algunos sectores. El primer ejemplo estará representado por el Libro Verde sobre la Comunicación comercial en el Mercado Interior, en curso de elaboración, que contemplará la introducción de un sistema de notificación previa de los proyectos legislativos de los Estados miembros en este ámbito.

3. Sanción de las infracciones cometidas por los Estados miembros

De conformidad con el artículo 171 del Tratado, si un Estado miembro ha incumplido una sentencia del Tribunal de Justicia, la Comisión puede someter el asunto al Tribunal para la determinación de la multa fija que deberá pagar aquél. Si el Tribunal declara que el Estado miembro ha incumplido su sentencia, puede imponerle el pago de una multa a tanto alzado o de una multa coercitiva.

Es necesario que la Comisión aclare la forma en que hará uso de esta nueva facultad, así como de otras de las que ya disponía anteriormente.

A la luz de los casos que se presenten, la Comisión decidirá las orientaciones y criterios que adoptará en aplicación del artículo 171 del Tratado.

⁶ Directiva 89/646/CEE, artículo 21; Directiva 92/49/CEE, artículo 40; Directiva 93/22/CEE, artículo 19

III. Reparación judicial: acceso a la justicia y cooperación judicial

La administración del espacio de la Unión implica que las instituciones nacionales y comunitarias dispongan de los medios necesarios de garantizar el cumplimiento del derecho comunitario cuando éste se haya infringido; ello constituye un requisito fundamental de cualquier ordenamiento jurídico. A este respecto, la situación de la Comunidad es singular, en la medida en que la aplicación del derecho comunitario depende en general de los tribunales de los distintos Estados miembros. La entrada en funcionamiento del mercado interior dará lugar inevitablemente a un aumento del número de casos en los que residentes de un Estado miembro habrán de reivindicar sus derechos en otro; en cambio, las dudas sobre la posibilidad o la facilidad de hacerlo representan un obstáculo significativo a las transacciones transfronterizas y, por consiguiente, al funcionamiento adecuado del mercado único.

No corresponde a la Comunidad buscar una armonización que eliminaría los rasgos distintivos de los tribunales nacionales. Sin embargo, tanto los Estados miembros como la Comisión tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para suprimir el tipo de dudas indicadas anteriormente con el fin de no obstaculizar el funcionamiento del mercado único. En un principio, esto significa mejorar el conocimiento del derecho comunitario de forma que, sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal de Justicia en virtud del Tratado de la CE, se optimice la capacidad de los tribunales nacionales de aplicar el Derecho comunitario. Ello requiere la adopción de medidas en relación con la información, incluidas mejoras de la transparencia de los textos legales comunitarios, y con la formación en Derecho comunitario. También se deben considerar aspectos más generales, tales como la facilitación del acceso a los tribunales. Los convenios intergubernamentales de Bruselas y Roma revisten particular importancia para el mercado único, debiendo finalizarse su ratificación por parte de los Estados miembros y examinarse posibles mejoras.

Es necesaria una mayor transparencia en relación con las sanciones aplicables a las infracciones a la normativa del mercado interior. En una declaración adjunta al Tratado de la Unión Europea, los Estados miembros han acordado que las medidas que adopten los distintos Estados miembros deberán permitir que el Derecho comunitario se aplique con la misma eficacia y rigor como el de los Estados miembros.

La entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea y, en particular, del "tercer pilar" relativo a la cooperación en los ámbitos de la justicia y la política interior, proporciona un nuevo contexto para avanzar en este sector. La Comisión procurará promover acciones destinadas a fomentar la coordinación y cooperación en el ámbito judicial entre los Estados miembros y la Comisión. Asimismo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas podrá estudiar formas de cooperación específicas, particularmente, fomentando un mayor conocimiento de su jurisprudencia.

El programa de acción que se expone a continuación se desarrollará durante el periodo 1994-1996.

1. Mejora del acceso a la legislación

Adopción por el Consejo en 1994-1995 de un Plan de cooperación en materia de difusión encaminado a lograr una mayor difusión del conocimiento del Derecho comunitario en círculos jurídicos. A principios de 1994 deberá consultarse a las autoridades nacionales competentes y los medios profesionales afectados (magistrados, jueces, abogados, asesores jurídicos, procuradores, agentes diversos de la Administración de Justicia, etc.). El plan deberá abarcar:

- Acciones específicas para mejorar la presentación y la eficacia de los medios de acceso a la legislación comunitaria, así como la información sobre los mismos; dichas acciones se basarán en

iniciativas ya emprendidas: la consolidación de la legislación sobre el mercado interior de conformidad con las necesidades indicadas por la Comisión, y la puesta a disposición de textos consolidados de forma no oficial y mejoras a las bases de datos INFO 92 y CELEX (véase también sección sobre Información y comunicación).

- Aprobación de una comunicación interpretativa sobre la responsabilidad de un Estado miembro respecto de una infracción al Derecho comunitario (sentencia Francovitch y Bonifaci), en 1994-1995, una vez que el Tribunal haya fallado sobre dos causas pendientes en este ámbito;
- Aprobación de una comunicación interpretativa sobre la libre circulación de servicios seguida de otra sobre el derecho de establecimiento. Según sea necesario se elaborarán otras comunicaciones sectoriales más específicas.
- Aumento de la transparencia de las sanciones adoptadas por los Estados miembros exigiendo que se notifiquen sistemáticamente junto con las medidas de incorporación. En las futuras propuestas legislativas en el ámbito del mercado interior, se incluirán disposiciones adecuadas y se pedirá a los Estados miembros que comuniquen información en relación con la legislación existente.

2. Facilitación del recurso a los tribunales nacionales

Si se quiere que la Comisión y el Tribunal de Justicia no se vean desbordados, los tribunales nacionales deberán estar en condiciones de resolver gran parte de las causas relativas a la conformidad de normas o comportamientos con el Derecho comunitario, cuyo número se espera aumentará sustancialmente en el marco del mercado único. A este respecto se tiene la intención de emprender dos iniciativas:

- Un Plan de cooperación en materia de formación, encaminado a mejorar los conocimientos y experiencia de los juristas en el ámbito del Derecho comunitario. Se favorecerán las soluciones simples que eviten la creación de estructuras innecesarias -Incluido un mejor aprovechamiento de las posibilidades existentes en el marco de las actividades de los institutos europeos que reciben apoyo de la Comunidad, tales como los de Maastricht, Tréveris, Brujas y Florencia- y los enfoques propuestos tendrán en cuenta la gran cantidad de tiempo requerida de los magistrados y jueces. Formará parte integrante del Plan una recomendación que aliente a los Estados miembros a garantizar una mayor importancia del Derecho comunitario en la formación de los jóvenes juristas, que se deberá aprobar en 1995.
- La Comisión publicará, a finales de 1993, un Libro Verde sobre "Acceso de los consumidores a la justicia y resolución de sus reclamaciones en el mercado único". En el mismo se examinarán los procedimientos judiciales y extrajudiciales de los Estados miembros en relación con las reclamaciones de los consumidores y los proyectos piloto que ha financiado la Comunidad en este ámbito, indicándose las dificultades de aplicación en el caso de los litigios transfronterizos. Las soluciones propuestas serán objeto de una amplia consulta.

3. Reforzamiento del reconocimiento mutuo de sentencias judiciales

El Convenio de Bruselas garantiza que una sentencia en materia mercantil dictada en un Estado miembro sea reconocida y aplicada en los restantes con un mínimo de formalidades. Este Convenio constituye un elemento fundamental de la estructura del mercado único.

Bélgica, Dinamarca y Alemania deberán completar la ratificación de la extensión del Convenio a España y Portugal.

En el ámbito de la cooperación judicial, se está llevando a cabo un análisis sobre la eficacia del Convenio. La Comisión desempeñará su función y tomará las medidas que se impongan, debiendo informar sobre los progresos realizados a finales de 1994.

4. Mercado interior y conflictos entre disposiciones legislativas

Todos los Estados miembros, a excepción de los Países Bajos, deben ratificar la ampliación a España y Portugal del Convenio de Roma sobre la legislación aplicable a las obligaciones contractuales.

Dado que los enfoques tradicionales de los conflictos entre disposiciones legales en el ámbito del Derecho internacional privado no tienen en cuenta las exigencias de la cooperación dentro de la Unión en un mercado único, se realizará un análisis de la eficacia del Convenio. El mismo comenzará con un estudio entre los Estados miembros y las partes interesadas que formará la base de las propuestas para mejorar la aplicación o ampliar el ámbito de aplicación del Convenio.

IV. Evaluación de las normas comunitarias

La evaluación sistemática de la eficacia de la legislación sobre el mercado interior y de las medidas adoptadas al respecto es indispensable si se pretende rectificar rápidamente las deficiencias de la nueva estructura y maximizar las mejoras económicas y sociales que se podrán derivar del programa. Las empresas, los consumidores, las autoridades locales y nacionales y las instituciones comunitarias tienen un interés común en una evaluación detallada y precisa de las repercusiones del mercado interior. El objetivo estratégico de la Comisión es desarrollar una red de contactos que permita aprovechar para este fin las actividades de control de las distintas partes interesadas. Al facilitar la comunicación y el intercambio de ideas y experiencias entre las distintas partes, dicha red podría permitir la armonización y mejora de la estructura del mercado interior.

1. Evaluación de la aplicación de la legislación sobre el mercado interior

Este proceso de evaluación deberá tener dos objetivos diferentes. El primero consiste en controlar la eficacia de las medidas relacionadas con el mercado interior en la eliminación de los obstáculos comerciales, y en poner de relieve los ámbitos en que convenga desarrollarlas más con objeto de realizar plenamente sus objetivos.

Por ejemplo, la supresión durante más de un año de los controles veterinarios y fitosanitarios en las fronteras interiores de la Unión hace necesario analizar la legislación comunitaria aprobada en el sector veterinario para la realización del mercado único. De esta experiencia han surgido muchos problemas, por lo que conviene sacar conclusiones y adoptar las medidas de adaptación necesarias. La libre circulación sigue siendo el principal objetivo de la legislación y cada medida deberá ajustarse a los requisitos científicos y veterinarios. Para ser eficaces, las medidas encaminadas a combatir las enfermedades deberán adaptarse a la situación epidemiológica, y las medidas reglamentarias deberán ser lo suficientemente flexibles para permitir su adaptación a la situación veterinaria y a las regiones afectadas. Habrá que reforzar la confianza mutua y lograr la identificación de los animales objeto de comercio en el mercado interior. Por último, los puestos de control que se ha acordado implantar en las fronteras exteriores deberán cumplir estrictamente las normas establecidas.

La Comisión intensificará su cooperación con el Comité Económico y Social en la determinación de los ámbitos en que conviene realizar nuevas acciones a partir de la información facilitada por el CES, incluida la información recogida en el marco de las audiencias del CES, a las que se invitará a diversas organizaciones representativas de la CE para que presenten sus experiencias en la gestión de la legislación sobre el mercado interior.

Asimismo, la Comisión recurrirá más a comités consultivos y de control en los ámbitos de la legislación técnica en los sectores de la industria y los productos alimenticios, el transporte, la legislación medioambiental, los servicios financieros, la contratación pública, la legislación aduanera, y el comercio y distribución, y extenderá esta práctica a otros ámbitos cuando ello sea oportuno.

La Comisión desarrollará sus contactos con los organismos que tienen una experiencia cotidiana en la aplicación de las medidas de establecimiento del mercado interior y en la gestión de regímenes de reconocimiento mutuo, y con otros organismos que posean conocimientos especializados, a través de:

- Un intercambio bilateral de información con la red de centros europeos de información empresarial,

de la Comisión; con sus estructuras de acogida, estos centros ya han demostrado constituir una valiosa fuente de información sobre los progresos realizados en la supresión de obstáculos comerciales. La Comisión propone pedir a los centros europeos de información empresarial que presenten informes periódicos acerca de la experiencia de las PYME en relación con las repercusiones de la legislación sobre el mercado interior.

- Una serie de estudios sobre regiones transfronterizas, que se deberán iniciar en 1994; en las regiones transfronterizas, las empresas se enfrentan a diario con prácticas y regímenes administrativos y jurídicos diferentes, y estas regiones podrían emplearse como casos de referencia para establecer si las iniciativas relacionadas con el mercado interior han supuesto mejoras para los operadores económicos, así como para determinar nuevos ámbitos de actuación.
- La organización de seminarios sectoriales; si el volumen de denuncias presentadas a la Comisión indica que, en ciertos sectores, la aplicación de las medidas relacionadas con el mercado interior tropieza con problemas, los servicios de la Comisión afectados, en colaboración con las organizaciones profesionales pertinentes, organizarán seminarios sectoriales para estudiar dichos problemas.
- El desarrollo de instrumentos de control sectorial; un primer ejemplo de este tipo de acción es el establecimiento de un observatorio para finales de 1993 en el seno del Comité Consultivo de contratos públicos. En el ámbito de los servicios financieros, la Comisión presentará estudios acerca de la aplicación y las repercusiones de la legislación sobre el mercado interior al Consejo o a los comités afectados del sector de servicios financieros. Por ejemplo, la Comisión deberá presentar una serie de catorce informes sobre aspectos específicos regulados por directivas comunitarias (entre ellos, un informe sobre la aplicación de la Directiva relativa a la homologación de vehículos automóviles, que deberá presentarse a finales de 1994). La Comisión también organizará estudios específicos sobre el suministro de redes abiertas y el reconocimiento mutuo de equipos terminales.

2. Evaluación de las repercusiones generales sobre las empresas y la economía en su conjunto

El segundo objetivo de la evaluación es la evaluación general de las repercusiones del mercado único sobre las empresas y la economía, lo que permitiría la adaptación de las políticas comunitarias y nacionales en función de los efectos estructurales generados por la realización del mercado único. Por ejemplo, la información relativa a las repercusiones prácticas de la legislación sobre el mercado interior y de los regímenes de reconocimiento mutuo podría mostrar casos en los que la supresión de obstáculos físicos, jurídicos o técnicos al comercio y la competencia dentro de la Comunidad requiera ser completada con mecanismos de salvaguardia de la competencia si se pretende realizar el potencial del mercado interior desde el punto de vista de la competencia. Pueden necesitarse acciones complementarias, por ejemplo en el ámbito de la formación, para ayudar a las empresas o los trabajadores a adaptarse a las nuevas condiciones económicas.

La Comisión prestará mayor atención al análisis de las repercusiones del mercado interior sobre la estrategia y dinámica de las empresas y sobre las estructuras del mercado, a través de:

- El desarrollo de instrumentos estadísticos para la evaluación de los efectos del mercado interior. Ya se han iniciado discusiones entre los servicios de la Comisión afectados con vistas a la recogida de datos en 1994.
- Instrumentos estadísticos especializados en determinados ámbitos del mercado interior. Las estadísticas enviadas por los Estados miembros a la Comisión de conformidad con las directivas comunitarias sobre contratos públicos se utilizarán mediante el desarrollo de un "sistema de información de gestión". Dicho sistema proporcionará indicadores estadísticos de fácil utilización para el usuario e informes sobre los progresos realizados en la liberalización de la contratación pública. En el marco del programa EURET, se han creado redes específicas de recogida de datos e información en el sector del transporte.
- La elaboración de un reglamento marco sobre las estadísticas empresariales, que sustituya a la actual encuesta anual sobre la estructura de la industria y extienda su ámbito de aplicación a los sectores de servicios, con el fin de mejorar la disponibilidad y comparabilidad de la información estadística de alta calidad que se requiere para la evaluación de la actividad económica en general y

para el seguimiento de los efectos del mercado interior en particular.

- La inclusión específica de las repercusiones del mercado interior sobre los distintos sectores en las futuras ediciones del "Panorama de la Industria comunitaria" (a partir de la edición de 1995), y una mayor consideración de los aspectos relacionados con el mercado interior en las futuras ediciones del informe anual del observatorio de las PYME.
- La constitución de una red de centros de investigación con una experiencia demostrada en análisis del mercado interior (para finales de 1994).
- La elaboración de los resultados de los estudios emprendidos por los Estados miembros.
- La organización, en 1994, de un amplio estudio sobre las implicaciones del mercado interior para las empresas y la economía. La Comisión tiene la intención de publicar las bases de dicho estudio, que servirán para establecer los parámetros e iniciar el análisis. En su resolución de 7 de diciembre de 1992 por la que invitaba a la Comisión a emprender dicho análisis, el Consejo solicitó que el estudio examinase las repercusiones del mercado interior sobre una amplia serie de variables, incluida la cohesión económica y social así como su contribución a un crecimiento sostenible, no generador de inflación y respetuoso con el medio ambiente.

3. Reforzamiento del sistema de recogida de datos estadísticos INTRASTAT

La supresión de los trámites aduaneros a partir del 1 de enero de 1993 ha llevado al establecimiento de un sistema de compilación de información estadística relativa al flujo de mercancías que circulan entre los Estados miembros (INTRASTAT), datos que facilitan directamente las propias empresas.

Los cambios derivados de este nuevo sistema son de tal magnitud que las administraciones nacionales, que sólo dispusieron de un breve período de tiempo para adaptarse a los mismos, aún deben solventar importantes problemas de compilación y análisis de la información.

La experiencia obtenida y el análisis de los primeros resultados publicados invitan a la prudencia. No obstante, los Estados miembros y la Comisión no han tardado en tomar o examinar medidas que podrían mejorar el sistema de forma apreciable y rápida.

Las principales dificultades que habrá que superar son las siguientes:

- Nivel de respuesta de las empresas. No es fácil determinar dicho nivel, ya que no se dispone de información retrospectiva sobre las empresas de todos los Estados miembros y aún no ha sido posible una comparación sistemática de estos resultados con los de origen fiscal. No obstante, se ha estimado que la proporción de operadores que no han respondido varía del 10% al 25%, en función del Estado miembro, representando del 5% al 10% del valor total. Este fenómeno, que parece afectar particularmente a las pequeñas empresas, requerirá una movilización significativa de recursos con objeto de aumentar el nivel de respuesta. La situación parece estar mejorando, pues la mayoría de los Estados miembros está recordando a las empresas la necesidad de facilitar los datos precisos.
- Transmisión tardía de las declaraciones. A pesar de la intensa campaña de información llevada a cabo por las administraciones de los Estados miembros con el apoyo de la Comisión, la publicación tardía de disposiciones no siempre ha permitido a las empresas adaptar a tiempo su organización administrativa. Ello se ha traducido en importantes retrasos en el envío de declaraciones que se están reduciendo progresivamente.
- Clasificación de bienes. El nivel de detalle de la nomenclatura combinada ha dado lugar a una gran complejidad y una multiplicación del número de líneas que deben declararse, sobre todo para las PYME que no cuentan con sistemas informáticos. Este efecto se ha visto acentuado por la inexistencia de un umbral para cada

transacción, dado que, en el nuevo sistema, los umbrales son determinados por las empresas en función de su importancia en el comercio intracomunitario. En ocasiones ha planteado problemas el suministro de cierta información según su posición en la nomenclatura combinada (particularmente, la relativa al volumen neto).

- Relaciones con la fiscalidad. Ésta constituye una de las principales características del sistema INTRASTAT. Las restricciones que este sistema impone sobre el nivel de detalle de las declaraciones estadísticas para determinar el período de referencia o para el tratamiento de ciertos movimientos de bienes (por ejemplo, contratos de obra) complican en cierta medida la significación económica de las estadísticas y la comparación de las dos fuentes de información.
- Tratamiento de la información. La escasez de tiempo para la adaptación de los sistemas informáticos de las administraciones nacionales ha tenido repercusiones negativas en el tratamiento de la información, habiéndose originado retrasos no sólo en la agregación de la información intracomunitaria, sino también en el comercio con terceros países. Los servicios estadísticos también han tenido que adaptarse al considerable aumento del número de líneas de declaración que tienen que tratar. La aplicación de umbrales ha simplificado un poco la tarea de la gran mayoría de empresas, si bien ha aumentado la complejidad del manejo de los datos para las administraciones de los Estados miembros.
- Métodos informáticos y telemáticos. Los productos creados en el marco del proyecto EDICOM, tanto los encaminados a aligerar la carga que supone la obligación de declaración para los Estados miembros, como aquellos cuyo objetivo es automatizar las operaciones de tratamiento de datos de las administraciones nacionales, son actualmente de gran utilidad, aunque su comienzo ha sido difícil debido a su llegada tardía al mercado y al tiempo que ha requerido su implantación. Frente a estas dificultades, las administraciones nacionales y la Comisión no han tardado en reaccionar, proponiendo o adoptando las medidas pertinentes.

Estas medidas tienden a reducir la proporción de no respuesta; durante el primer semestre, en la mayoría de los Estados miembros se han realizado campañas de información y otras para recordar a las empresas su obligación de declarar, que comienzan ahora a dar sus frutos.

A fin de completar estas medidas tomadas por los Estados miembros (recordatorios, corrección de la información, investigaciones, mejora de registros, etc.), la Comisión ha propuesto un paquete de medidas que se están aplicando actualmente, a saber:

- creación de un grupo de trabajo para definir los métodos de ajuste y estimación de los datos recogidos;
- propuesta de la Comisión de un proyecto de reglamento encaminado a simplificar las declaraciones, especialmente en lo que se refiere a la clasificación de ciertos tipos de bienes, el establecimiento de un volumen neto para algunos productos y la declaración de transacciones de importe reducido;
- desarrollo de métodos informáticos y telemáticos en cada Estado miembro adaptados a sus necesidades específicas;
- propuesta de un proyecto de reglamento de la Comisión tendente a obtener los resultados de los Estados miembros en un plazo razonable y de forma regular;
- establecimiento de un sistema de intercambio de resultados provisionales a nivel agregado, con anterioridad al suministro de información más detallada.

Por último, es conveniente subrayar, en primer lugar, que la situación ha mejorado considerablemente durante el presente año, aunque aún varía mucho entre Estados miembros. Los países que han optado por una declaración única para fines estadísticos y fiscales (Francia e Italia) o por dos declaraciones concomitantes (Grecia) han podido facilitar datos detallados dentro de un plazo satisfactorio. En cuanto a los otros países, está disminuyendo el período de tiempo que requieren para

la puesta a disposición de los resultados. Sin embargo, la vuelta a una situación normal requerirá considerables esfuerzos, particularmente en lo que se refiere a la mejora de la calidad de la información. Por ahora, la mayoría de los Estados miembros no consideran que sea necesario realizar una revisión a fondo del sistema INTRASTAT y estiman que en primer lugar conviene garantizar la eficacia de las medidas de mejora propuestas.

V. Recursos

La gestión del mercado interior implicará un cambio fundamental en las funciones de la Comisión, que deberá asumir nuevas responsabilidades relacionadas con la supervisión de la aplicación y cumplimiento de la legislación comunitaria, y en las de los Estados miembros, que habrán de cooperar más intensamente que nunca. Estos cambios también tienen repercusiones sobre el nivel total de recursos dedicados al funcionamiento del mercado interior por los Estados miembros y la Comunidad.

Hasta cierto punto, los recursos existentes podrán ser suficientes a condición de que se empleen de distinta forma. Así, algunos servicios de la Comisión podrán dedicar mayores recursos humanos a controlar la calidad de la incorporación del derecho comunitario a las legislaciones nacionales, a tratar las denuncias de los particulares o a cuestiones de interpretación de directivas existentes, en la medida en que ya no tengan una gran participación en el desarrollo y negociación de nueva legislación comunitaria. No obstante, este enfoque tiene límites, algunos de los cuales ya se han ilustrado en anteriores secciones del presente documento: el volumen de legislación nacional por examinar puede ser considerable, las denuncias o los problemas de interpretación pueden ser complejos, y algunos servicios de la Comisión pueden aún estar participando activamente en la elaboración de nuevos textos legislativos, incluidas algunas de las numerosas medidas de aplicación requeridas por la legislación actual. Para algunas tareas resulta ya evidente que los recursos existentes no pueden dar más de sí.

La Comisión estima que la gestión eficaz de la legislación comunitaria sobre el mercado interior será una labor que requerirá más recursos que su elaboración. Los recursos humanos y presupuestarios de que dispone actualmente la Comisión son notablemente reducidos en comparación con aquellos de que disponen las administraciones nacionales para los mismos objetivos y con las expectativas generales derivadas de las responsabilidades de la Comisión. De no disponer de más recursos en algunos sectores, la Comisión no estará en condiciones de cumplir adecuadamente sus responsabilidades.

Por consiguiente, al elaborar su proyecto de presupuesto para 1995, la Comisión considerará en qué medida sus prioridades deben modificarse con el fin de tener más en cuenta los costes de gestión del mercado interior. Algunas de las medidas previstas en este programa, tales como la encuesta sobre los mecanismos de cooperación administrativa, proporcionarán información complementaria que servirá de base para la propuesta de nuevos recursos presupuestarios. La Comisión supone que en esta tarea puede contar con el apoyo del Consejo y del Parlamento Europeo.

Sección C - Desarrollo del mercado único

Como se expone hasta aquí, finalizar el marco legislativo básico previsto en el Libro Blanco de 1985, y garantizar que la normativa comunitaria se aplica de modo homogéneo y efectivo, representan ya una importante contribución al buen funcionamiento del mercado interior. La libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales -objetivo original de dicho Libro Blanco- pondrá las bases de la recuperación y futura competitividad de la economía europea.

Sin embargo, una concepción estática del mercado interior, que considere suficiente la legislación que ya existe, sería un obstáculo para que el mercado único rinda los máximos resultados económicos y prácticos. En su documento de trabajo de junio de 1993, la Comisión enumeraba determinadas medidas complementarias relativas - algunas de ellas, pero no todas- a actos legislativos existentes, para aportar un valor añadido al marco legislativo tratando problemas no necesariamente previstos en el Libro Blanco, que responden a las preocupaciones y prioridades de los operadores del mercado.

La reacción de éste se dejó oír con gran claridad. Las respuestas a este documento de trabajo remacharon la opinión de que las tareas de la Comisión en este ámbito no han finalizado. Los organismos representativos de los intereses industriales y comerciales apoyaron enérgicamente una mayor armonización de la legislación en varios campos, como la imposición directa o la protección de la propiedad intelectual; por su parte, las pequeñas empresas solicitaron medidas complementarias que les permitiesen hacer un mayor uso de las posibilidades abiertas por el mercado único. Los organismos de consumidores, que acogieron favorablemente el compromiso de la Comisión de proteger sus intereses, mostraron un enfoque mucho más ambicioso. Muchos de los que respondieron -entre ellos el Parlamento Europeo y algunos Gobiernos- señalaron que aún queda mucho que decir sobre el papel de la política de la competencia en el funcionamiento del mercado interior. Otros trajeron a colación el problema de la compatibilidad entre la gestión del mercado interior y el compromiso comunitario por un desarrollo sostenible que respete el medio ambiente.

El resto de las instituciones comunitarias se mostraron asimismo en favor de incluir una componente dinámica en el Programa Estratégico. El Parlamento Europeo declaró que la Comunidad debería rechazar una actitud pasiva y perseguir un mayor grado de acción en el mercado interior, con el fin de promover el crecimiento económico. El Comité Económico y Social expresó su acuerdo general con las opiniones de la Comisión acerca del desarrollo del mercado interior, subrayando la necesidad de interrelación con otras políticas comunitarias y la importancia de un enfoque más integrado de las redes transeuropeas. Las conclusiones de la Presidencia sobre el Consejo de Mercado Interior de 27 de septiembre pasado apoyan la conveniencia política de un programa que, cuando proceda y en la medida necesaria, incluya el desarrollo dinámico de un mercado interior al servicio de los ciudadanos.

Por todo ello, la Comisión presenta un paquete de medidas que constituyen la "segunda etapa" del desarrollo del mercado interior. Estas medidas se han escogido a partir de varias líneas directrices que integran las nuevas circunstancias en que se encuentra actualmente la Unión.

- En primer lugar, existe una apremiante necesidad de aumentar la competitividad dentro del mercado único. Los obstáculos jurídicos al acceso al mercado que se han eliminado recientemente no deben ser sustituidos por una actuación anticompetitiva de los operadores del mercado; es pues necesario incrementar la vigilancia de las autoridades públicas para garantizar que el mercado único está efectivamente abierto a todos en condiciones equitativas.
- El desarrollo del mercado interior debe tener en cuenta la ampliación de los objetivos de las políticas comunitarias contemplada en el Tratado de la Unión Europea, cuya entrada en vigor constituye un nuevo punto de partida de todas las políticas de la Unión. La confirmación de la importancia de las políticas de medio ambiente, industrial y del consumidor debe conducir a una reevaluación de la política en materia de mercado interior.
- Se debe obtener el máximo beneficio del mercado único para que la mejora prevista de la competitividad y actividad económica en Europa pueda tener lugar más rápidamente. Ello requerirá un nuevo esfuerzo de flexibilidad en la elección de las medidas adecuadas. En algunos casos, será necesario contar con la actuación voluntaria de instrumentos u organizaciones, apoyados y sostenidos en cuanto sea preciso por las autoridades públicas, como por ejemplo en el ámbito de normalización y política de calidad. En otros campos, como el derecho de sociedades, fiscalidad y protección de la propiedad intelectual, habrá de elaborarse un marco legislativo más favorable para impulsar una actuación de las empresas a nivel continental. La puesta en marcha de una infraestructura física de gran escala, en forma de redes transeuropeas, es otra medida claramente orientada hacia este objetivo.
- Por último, el cambiante entorno político de la Unión hace necesario desarrollar nuevos métodos de trabajo para elaborar la política de mercado interior. Las principales iniciativas comunitarias en esta materia deben basarse en la transparencia y evaluación periódica de la política. El público demanda cada vez más información; es preciso mantener a los ciudadanos informados de manera eficiente y sistemática sobre los derechos y ventajas que les ofrece el mercado interior.

En consecuencia, la sección que sigue presenta una amplia combinación de medidas, en la que la creación de nueva legislación desempeña un papel relativamente secundario. Gran parte de esta sección del programa versa sobre el uso o fomento de un enfoque voluntarista, al objeto de lograr los objetivos de la Comunidad. Sin embargo, en aquellos aspectos en que se muestre necesario adoptar nueva legislación para el mercado interior, estos pasos se darán a partir de la proporcionalidad, transparencia y estrechas consultas, del mismo modo que se ha realizado el presente Programa Estratégico. La Comisión tiene intención de hacer públicas, cuando sea preciso, sus intenciones principales sobre legislación en una fase temprana, de manera que las partes interesadas puedan expresar sus puntos de vista acerca de la necesidad y forma de dicha legislación. A continuación se ofrece una guía de las áreas en que se podrían requerir nuevos actos legislativos, como un primer paso de este proceso; cada una de las propuestas se someterá a consultas.

Como se indica en la Sección E, esta parte del Programa se evaluará periódicamente a la luz del Informe Anual de la Comisión sobre el mercado interior.

I. Transparencia y proporcionalidad de la nueva legislación comunitaria; procedimientos transparentes; comunicación e información

La transparencia del proceso legislativo comunitario, los textos legislativos, su aplicación y sus consecuencias para los particulares y las empresas resulta esencial si se quiere acercar la Unión a sus ciudadanos. Para que todos ellos puedan conocer las posibilidades que ofrece el mercado interior y hacer uso de las mismas, es preciso informarles sobre las leyes que les son aplicables. Ha de garantizarse también que sólo se aprueban nuevas leyes cuando son necesarias, que se reducen al mínimo los costes de su cumplimiento y que son coherentes, tanto en sí mismas como frente a las demás leyes vigentes. Las medidas que se exponen en este documento tienen por objeto perseguir estos objetivos; no obstante, a ello han de contribuir también las demás instituciones comunitarias y los Estados miembros.

1. Transparencia y proporcionalidad en la elaboración de la legislación comunitaria

Con el fin de garantizar la plena coherencia de la legislación comunitaria sobre el mercado interior, ha de evaluarse cada una de las iniciativas legislativas con arreglo a unos criterios analíticos que sirvan de pauta a la Comisión desde la fase previa a la adopción de una medida.

Evaluar la necesidad de la legislación es una tarea que la Comisión no puede emprender sin consultar a los posibles afectados. Mediante un procedimiento de publicación de los propósitos legislativos de la Comisión desde el inicio de la elaboración de propuestas de medidas comunitarias, se garantizará que los interesados tienen conocimiento de la intención de legislar y se facilitará también el desarrollo de las propuestas legislativas.

El principio de proporcionalidad contribuye a mantener la coherencia, al perseguir que la intensidad reguladora de cada intervención sea proporcional a las necesidades reales y a la eficacia necesaria para lograr sus objetivos.

Transparencia, proporcionalidad y coherencia de la legislación

Para mediados de 1994, la Comisión elaborará, sobre la base del examen previo iniciado en relación con el seguimiento del Informe Sutherland, directrices sistemáticas para evaluar la necesidad de la legislación sobre mercado interior, la forma que ha de adoptar y su coherencia interna y externa. Este método tomará en consideración los aspectos siguientes:

- El origen de la demanda de intervención; determinación de los objetivos comunitarios de que se trate.
- Posibles obstáculos para la libre circulación que resulten justificados con arreglo a los artículos 36 ó 56 del Tratado o a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, o necesarios para la seguridad jurídica o el buen funcionamiento de un mercado en el que el reconocimiento mutuo plantea problemas prácticos.
- La repercusión económica de la legislación propuesta: ventajas para la economía en su conjunto (y no sólo para el sector directamente afectado) y nuevos costes a los que dará lugar. La Comisión buscará un método que permita realizar este análisis, y seguirá buscando el modo de mejorar y reforzar el sistema de evaluación de las repercusiones comerciales; asimismo, considerará el uso de un análisis detallado de costes y beneficios en las nuevas propuestas de legislación comunitaria.

- La aplicación del principio de proporcionalidad para determinar la forma en que ha de llevarse a cabo la armonización, es decir, el tipo de instrumento (vinculante o voluntario) y su contenido, con el fin de garantizar que las medidas tomadas no van más allá de lo imprescindible para lograr los objetivos del Tratado. Se analizarán las distintas técnicas de armonización, que van desde el fomento de los instrumentos voluntarios hasta la armonización optativa, y la armonización mínima o plena.
- Se garantizará también la coherencia mediante la mejora de los procedimientos de consulta interna de la Comisión.

El 2 de diciembre de 1992, la Comisión aprobó una comunicación titulada "Mayor transparencia en los trabajos de la Comisión", en la que se ofrece un nuevo procedimiento de notificación: en algunos casos, la Comisión publicará en el Diario Oficial (Serie C) un resumen de cada nueva medida, informando sobre el modo de obtener una copia del documento pertinente. La Comisión se esforzará por garantizar que este método se utilice de modo efectivo. Por otra parte, se debe fomentar el uso de libros verdes como forma de aumentar la participación de los interesados.

2. Medidas de comunicación e información

Para que los ciudadanos y empresas de la Unión puedan aprovechar las ventajas de un gran mercado sin fronteras, necesitan información sobre las posibilidades que éste ofrece y oportunidades de expresar sus necesidades. Así se observa en relación con diversos aspectos del mercado interior, tales como el acceso a la justicia, cooperación administrativa y ayudas a las empresas, sobre todo con respecto a las organizaciones que asesoran a las pequeñas empresas; esta necesidad se analiza también en las secciones del presente Programa relativas a cada uno de los aspectos mencionados.

La Comisión está desarrollando una estrategia de comunicación que involucrará de forma sistemática y coordinada a todas las instituciones comunitarias, administraciones nacionales y organizaciones no gubernamentales. El 30 de junio de 1993, la Comisión adoptó la Comunicación "Política de Información y Comunicación de la Comisión: un nuevo enfoque"; además, ya había tomado una primera decisión, el 5 de mayo de 1993, en la que destacaba la necesidad de reforzar la información y la comunicación en el mercado único. Del análisis del público relevante se desprende que, en 1994, serán prioritarios el público en general, la juventud, los consumidores, la industria y el comercio y los funcionarios de información de las administraciones nacionales. Esta política incluirá la fijación de objetivos clave (empezando por aquellos ámbitos en los que la falta de información es más patente) y la organización de los recursos de que disponen la Comunidad y los Estados miembros a través de un régimen de asociación con estos últimos.

Por lo que respecta al suministro directo de información, la Comisión tiene la intención de recurrir cada vez con mayor frecuencia a expertos en medios de comunicación para ofrecer información sobre el funcionamiento del mercado interior, de manera más profesional y adecuada.

Los Estados miembros se encuentran en buenas condiciones para llevar a cabo campañas de publicidad, debido a sus actuales sistemas, mayores recursos y conocimiento de los factores locales específicos, por lo que la Comisión intentará colaborar más estrechamente con ellos, por ejemplo, mediante la publicación de una lista completa de campañas de información nacionales y comunitarias; asimismo, tratará de facilitarles las necesarias publicaciones y acceso a las bases de datos comunitarias.

Las asociaciones profesionales y comerciales han de desempeñar también una función propia, tanto por sí mismas como en calidad de intermediarios de la Comisión (por ejemplo, a través de la red de centros europeos de información y de la Oficina de

Enlace), como para transmitir las necesidades de información de sus sectores. Por ejemplo, pueden celebrarse reuniones periódicas con organizaciones representativas de las PYME con vistas a mejorar el flujo de información hacia dichas organizaciones acerca de las actividades comunitarias que les afectan.

a) Información facilitada por la Comisión:

- **Informe anual sobre el funcionamiento del mercado interior**
 - Este informe se publicará al final de cada año, con el fin de mejorar la transparencia de la legislación y de su aplicación, haciendo así extensiva la cobertura que ofrecen diversos informes⁷ sobre la aplicación del Libro Blanco de 1985 a todo el funcionamiento del mercado interior.
 - El informe anual constará de dos partes. La primera posee una orientación política y contiene un resumen del informe y de los principales asuntos surgidos durante el año anterior. La segunda parte contiene la información más importante sobre el funcionamiento del mercado interior y una evaluación de las medidas adoptadas en cada sector. Por lo tanto, incluye la legislación vigente antes de 1985, las novedades en el acervo comunitario y las medidas que no figuraban entre las propuestas del Libro Blanco.
- **Bases de datos**
 - La principal base de datos sobre el mercado interior es INFO 92, a la que se han incorporado de forma gradual las "versiones consolidadas" informativas de la legislación sobre el mercado interior en las nueve lenguas oficiales de la Comunidad, además de información sobre la legislación comunitaria y actos preparatorios, referencias a las medidas nacionales de incorporación de dicha legislación, preguntas y respuestas sobre el mercado interior y un capítulo sobre política social. La legislación consolidada que se incorporará a la base de datos incluye hasta la fecha la normativa sobre productos farmacéuticos y alimenticios y el derecho de sociedades. Para el público en general, se está elaborando una nueva sección en la que se da respuesta a preguntas clave sobre la EUROPA SIN FRONTERAS. En 1994 proseguirán los esfuerzos por dar respuesta a las necesidades del público en general. La forma de difusión de esta información ha de evolucionar con arreglo a las necesidades que se planteen a partir de 1992, y, tal y como se señala en el epígrafe "Facilitar el acceso a información actualizada sobre la legislación nacional de incorporación", se llevará a cabo un estudio a principios de 1994, en el que se basarán las posibles modificaciones. Se perfeccionará la difusión de la base INFO 92, incluyéndola en las redes públicas europeas.
 - La base CELEX, gestionada en la actualidad por la Oficina de Publicaciones Oficiales, sigue siendo la principal fuente de textos completos sobre legislación y jurisprudencia, incluido lo relativo al mercado interior. La Comisión se mantendrá en contacto con la Oficina para garantizar que el proceso de modernización que está teniendo lugar incluya un método más rápido de introducción de textos, contribuyendo así a dar a la base mayor eficiencia.
 - Se presentarán propuestas con respecto a la base de datos TED (Tenders Electronic Daily) sobre contratación pública, con el fin de hacerla más accesible y fácil de usar.
- **Publicaciones informativas**
 - A principios de 1994 se publicará un nuevo folleto sobre el mercado interior dentro de la serie "Europa en movimiento", que se actualizará a lo largo del año para incluir el presente Programa Estratégico. La mayor parte del contenido de INFO 92 se encuentra también disponible en forma de folleto, cuya cobertura se ampliará durante 1994 a las preguntas y respuestas de EUROPA SIN FRONTERAS y la legislación comunitaria consolidada, que comenzará con el sector farmacéutico en una compilación que incluye los textos originales y los que los modifican.
 - La Comisión está analizando la viabilidad de una publicación periódica sobre su documentación y bases de datos, que serviría también de punto de contacto con las administraciones nacionales.
 - La Comisión fomentará la redacción de guías y folletos explicativos sobre análisis comparativos.
 - Se publicará una Guía europea del consumidor para el mercado interior, al objeto de dar a los consumidores de la Unión un panorama simple y práctico de los progresos logrados por la política europea de protección del consumidor.
 - La Comisión mejorará la calidad y distribución de su "Newsletter" sobre el mercado interior, que se publicará al menos trimestralmente a partir de 1994.
 - Se actualizarán las guías existentes sobre los diferentes sistemas nacionales de seguridad social para trabajadores migrantes, y se estudiará la posibilidad de ofrecer la información en otros soportes, como por ejemplo cintas de vídeo o servicios telemáticos.

7

Comunicación de 2 de diciembre de 1993 sobre el funcionamiento del mercado interior comunitario a partir de 1992. Seguimiento del Informe Sutherland (SEC (92) 2277 final); Comunicación de la Comisión de 2 de junio de 1993, "Reforzar la eficacia del mercado interior", y Documento de trabajo de la Comisión para un programa estratégico sobre el mercado interior (COM(93)256 final)

• **Ferias y exposiciones**

A principios de cada año se tomará una decisión sobre la participación de la Comisión en ferias y exposiciones que hagan referencia al desarrollo del mercado interior. La intervención de la Comisión no se centrará únicamente en determinados sectores, sino que tendrá por objetivo prioritario las necesidades del público en general.

b) Empleo de intermediarios en la información

- La red de centros europeos de información, que se analiza en el epígrafe sobre la mejora del entorno empresarial, constituye un punto de contacto clave con las pequeñas empresas; la Comisión organizará sesiones de formación sobre aspectos relacionados con el mercado interior.
- Se considerarán también otros intermediarios próximos a las empresas, como los siguientes:
 - asociaciones profesionales y comerciales;
 - sindicatos;
 - cámaras de comercio,cuando no participen ya en la red de centros europeos de información.
- Se pedirá a los intermediarios seleccionados que expongan sus edgencias de información.
- Se intentará que personal de la Comisión, o en caso necesario, oficinas exteriores como Team Europe, asistan a seminarios, reuniones o talleres con estos intermediarios para aclararles cuáles son los recursos disponibles dentro del programa del mercado interior.
- La Comisión podría apoyar económicamente a algunos intermediarios.
- Se publicará una selección anual de los "éxitos" logrados a través de los CEI.
- La Comisión apoya de forma experimental los diez centros de información transfronteriza al consumidor, creados con el objetivo de impulsar las compras transfronterizas y facilitar a los ciudadanos la resolución de problemas que puedan surgir en este tipo de adquisiciones.
- La Comisión ha apoyado el establecimiento de bases de datos en centros del consumidor en cuatro de los Estados miembros. Estos instrumentos, que están interconectados, ofrecen a los consumidores un rápido acceso a la información sobre la normativa en materia de protección del consumidor aplicable a la transacción en que se ocupen. Esta red se extenderá a todos los Estados miembros antes de finales de 1994.

c) Asociación con los Estados miembros

- La Comisión elaborará textos sobre temas concretos relacionados con el mercado interior, tales como el reconocimiento mutuo de títulos y diplomas, e invitará a continuación a los Estados miembros a que aporten la descripción de sus situaciones nacionales concretas, con el fin de publicar una versión diferente en cada Estado miembro, ya sea:
 - en CD-ROM, o
 - en publicaciones convencionales.
- En respuesta a las numerosas peticiones de distintas organizaciones de los Estados miembros, la Comisión se planteará la posibilidad de elaborar conjuntamente documentación relativa a temas como contratación pública, productos alimenticios, productos farmacéuticos, legislación consolidada o guías orientativas. Se publicará en el Diario Oficial una invitación a los interesados a que presenten propuestas de publicación (por medios convencionales o electrónicos) o publicaciones ya terminadas, con miras a obtener apoyo financiero de la Comisión o autorización para utilizar los signos distintivos de la Comunidad.
- Para garantizar una coordinación más efectiva, la Comisión realizará una recopilación anual de fuentes de información nacional y comunitaria.
- La Oficina Estadística Europea (EUROSTAT) se plantea la posibilidad de crear una red de difusión de estadísticas comunitarias en colaboración con las oficinas estadísticas nacionales, lo que pondría en conexión a EUROSTAT con los departamentos de estadística de los Estados miembros. El objetivo será facilitar al usuario la información necesaria para operar en el mercado interior, en su lugar de residencia y en su propio idioma.

d) Gestión de la política de información

- Si bien la Comisión dispone de una partida presupuestaria para información sobre el mercado interior, cuenta con una plantilla limitada, por lo que sería conveniente recurrir a profesionales de la información cuando resulte necesario.

Las medidas de información han de perseguir cuatro objetivos:

- determinación de los mensajes y temas clave;
- asociación con los Estados miembros;
- suministro de información especializada;

- máximo aprovechamiento de los recursos disponibles (como la base de datos INFO 92).

Dentro de la información dirigida al público en general, se considerarán medidas concretas, como la instalación de líneas telefónicas de consulta. Se utilizará el Eurobarómetro de la Comisión para realizar evaluaciones a priori y a posteriori.

II. Mejora del entorno empresarial

El programa del mercado interior se concibió inicialmente como una forma de mejorar el entorno en el que desarrollan sus actividades las empresas de la Unión. La plena realización del mercado interior pone a las empresas en condiciones de aprovechar nuevas oportunidades en los mercados de los demás miembros, allanando así el camino para una expansión rentable de las empresas con iniciativa. El programa del Libro Blanco de 1985 supuso un gran avance hacia este objetivo. Ahora que casi ha terminado la carrera de obstáculos legislativa, es preciso concentrarse en las medidas complementarias que permitirán a las empresas aprovechar el potencial del mercado interior.

Uno de los principios rectores del Programa Estratégico es que ha de evitarse cualquier exceso legislativo. Existe el riesgo de que unas medidas vinculantes que resultarían plenamente justificadas si se consideraran por separado, provoquen, al acumularse con otras disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, una carga de tal magnitud sobre los agentes económicos -especialmente, las empresas pequeñas- que suponga un freno de las actividades, las iniciativas y el empleo. En su mayor parte, las medidas que se proponen a continuación tienen por objeto completar la legislación básica sobre el mercado interior con estructuras y mecanismos optativos que ayudarán a las empresas a aprovechar al máximo las nuevas oportunidades. No obstante, en algunos casos la Comisión considera que se requieren nuevas medidas legislativas para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. Más aún; se debe reconocer que el entorno técnico, fiscal y legislativo de las empresas comunitarias no refleja adecuadamente la dimensión y mecanismos del mercado interior. Es muy urgente establecer un contexto que responda a este marco.

La estrategia de mejora del entorno empresarial ha de contener los siguientes elementos:

- **Una política de competencia sólida y efectiva, aplicada conjuntamente por la Comunidad y las autoridades nacionales.** Esta política resulta imprescindible para el programa del mercado interior, si se quiere evitar que el estímulo anticipado de la competencia resulte anulado por prácticas o acuerdos restrictivos, una excesiva concentración de los mercados o la proliferación de las ayudas estatales. Sin una política de competencia efectiva, el mercado interior no podrá dar los frutos esperados, consistentes en la mejora de la capacidad de las empresas comunitarias para poder competir a escala internacional, el aumento de las posibilidades de elección de los consumidores y la reducción de los precios.
- **Completar el marco legislativo y administrativo necesario para un funcionamiento más eficaz del mercado interior.** Sin efectuar juicios a priori sobre los resultados de la reflexión general expuesta anteriormente, se requieren nuevas medidas legislativas en materia de fiscalidad de las empresas, protección de los derechos de propiedad intelectual y pagos transfronterizos, con el fin de suprimir los obstáculos que subsisten para las transacciones y negocios en la Unión. La revisión y simplificación de la legislación y de los procedimientos

vigentes y futuros contribuirá también a eliminar la carga que puede suponer para las empresas una posible reglamentación excesiva. Es esencial perseguir un mayor progreso en los sectores clave de transporte y energía, si se desea aprovechar al máximo el mercado único. Se debe asimismo considerar la situación legislativa (y técnica) de la comunicación comercial en el mercado único.

- **Crear y desarrollar una infraestructura no legislativa que ofrezca apoyo a las empresas que desarrollan actividades transfronterizas.** La Unión ha de fomentar activamente el progreso de la normalización europea y de la infraestructura de evaluación de la conformidad, así como la convergencia de los instrumentos de gestión de la calidad. Asimismo, la Unión ha de crear estructuras jurídicas optativas para las empresas establecidas en más de un Estado miembro. Son igualmente importantes el acceso a las redes de distribución y un sector comercial competitivo, para facilitar la participación de las empresas en el mercado interior.
- **Dar respuesta a las necesidades de las PYME.** En consonancia con el programa plurianual de la Comisión para las PYME de 1993-1996, y de acuerdo con la resolución del Consejo de 11 de noviembre, se deben tomar medidas para garantizar que éstas se beneficiarán plenamente de las ventajas generadas por el mercado interior.
- **Desarrollar una política industrial que complemente los beneficios inherentes al mercado interior,** concediendo una especial atención a la investigación básica y aplicada, mejorando los vínculos entre la investigación y la industria y creando así un entorno que favorezca la comercialización, una mayor difusión de los conocimientos y una mejor educación y formación de la mano de obra a todos los niveles, así como las inversiones en infraestructura.

1. Política de competencia

La rápida y total aplicación de dispositivos de salvaguardia de la competencia constituye un complemento indispensable a los esfuerzos encaminados a suprimir los obstáculos legales y administrativos al comercio dentro de la Unión. De otro modo, las prácticas de las empresas o las autoridades nacionales contrarias a la competencia podrían frenar la dinámica de competencia que es el motor de los beneficios económicos esperados de la realización del mercado único. Una fuerte política de competencia protegerá a las empresas que intenten aprovechar las oportunidades ofrecidas por el mercado único frente a los efectos negativos de dichas prácticas.

Con vistas al futuro, la Comisión tiene la intención de desarrollar su capacidad de respuesta rápida que le permitirá reaccionar eficazmente cuando el funcionamiento del mercado interior se vea obstaculizado por actuaciones que infrinjan las normas de competencia de la Unión. Con este fin, las inquietudes relativas a las prácticas contrarias a la competencia o a los abusos de posición dominante que se manifiesten al realizar un control y evaluación del funcionamiento del mercado interior se transmitirán sistemáticamente a los servicios de la Comisión encargados de la política de competencia. Basándose en dicha información, y si el problema requiere mayor atención, las autoridades encargadas de la política de competencia realizarán investigaciones por iniciativa propia con objeto de determinar si se han infringido las normas de competencia.

La siguiente lista de control indica las cuestiones que se resolverán mediante la aplicación de las normas de competencia durante el próximo año.

1. Aplicación de los dispositivos prioritarios de salvaguardia de la competencia

La Comisión concederá prioridad a las siguientes medidas:

- elaboración de un código de conducta y de un Reglamento de exención por categoría sobre servicios informatizados de reserva para el transporte aéreo de pasajeros;
- aprobación de un Reglamento de exención por categoría para los consorcios marítimos;
- ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento de exención por categoría existente relativo a la transferencia de tecnología.

2. Simplificación y aplicación eficaz de los procedimientos de competencia

La Comisión seguirá simplificando los sistemas y procedimientos con miras a acelerar las decisiones relativas a la aplicación del derecho comunitario de la competencia. En particular, la Comisión se propone adaptar las disposiciones relativas a la forma, el contenido y otros detalles de las solicitudes y notificaciones contempladas en el Reglamento 27/62, a fin de facilitar su gestión para el usuario.

3. Comunicaciones interpretativas previstas

- Declaraciones orientativas sobre aspectos técnicos y jurídicos del Reglamento sobre concentraciones (v.g., cálculo del volumen de negocios, definición de concentración).
- Comunicación sobre las empresas en participación cooperativas y las que suponen una concentración.
- Comunicación relativa a la evaluación de los contratos de agentes comerciales con arreglo al artículo 85 del Tratado.
- Revisión de la Comunicación sobre acuerdos de menor importancia.

2. Mejora de los pagos transfronterizos:

Las empresas y los particulares que realizan pagos transfronterizos resultan penalizados por los elevados costes de los sistemas empleados para dichas transferencias, así como por los plazos de ejecución, a menudo excesivos, y la duplicación de comisiones. Tras la aprobación de un documento de trabajo en marzo de 1992 sobre los problemas relacionados con los pagos transfronterizos⁸, la Comisión se comprometió a tomar las medidas necesarias, incluidas las legislativas, en caso de que las instituciones financieras no se encargaran ellas mismas de introducir sistemas de pagos transfronterizos más transparentes y eficaces. En respuesta a esta presión, las asociaciones europeas del sector crediticio elaboraron un conjunto de directrices para la información a los clientes sobre los pagos transfronterizos, que debían aplicarse para el 31.12.1992. Con todo, de un estudio llevado a cabo por la Comisión a principios de 1993 se desprende que apenas ha mejorado en la práctica el nivel de transparencia, costes, retrasos y duplicación de comisiones de los servicios de pago transfronterizos.

La Comisión llegará próximamente a unas conclusiones a raíz de este estudio. Independientemente de la opción escogida, no se puede excluir la posibilidad de adoptar una medida legislativa a muy corto plazo si los mecanismos voluntarios existentes -que la Comisión apoyará en cualquier caso- se muestran insuficientes para lograr un progreso práctico en la transparencia de la información, prevención de la duplicación de comisiones y retrasos en la ejecución de las transferencias.

3. Transporte

Los diferentes medios de transporte tienen un papel esencial en el desarrollo del mercado interior, pues son los vehículos de dos de las libertades fundamentales: libre circulación de personas y de bienes.

8 SEC(92)621 final: "Simplificación de los pagos transfronterizos: eliminación de las barreras"

En el Libro Blanco de 1992 se expone la futura estrategia de aplicación de una política común de transporte: este documento explica las medidas que se tomarán para establecer un marco comunitario que garantice una movilidad sostenible. Sólo mediante la realización de esta movilidad se podrá llegar al buen funcionamiento del mercado interior.

El programa, entre otras cosas, aspira a "la eliminación de las restricciones en cuanto a la prestación de servicios de transporte a fin de alcanzar el efecto máximo en cuanto a la eliminación del resto de las barreras administrativas, técnicas, fiscales, aduaneras o de otra índole." Los principales retos a que se enfrenta el sector europeo del transporte requieren la adopción de una estrategia general de largo alcance. El enfoque elaborado responde a las exigencias sociales y económicas, y se compone de:

- un uso mejor y más racional de las infraestructuras;
- mayor seguridad para los usuarios de dichas infraestructuras;
- condiciones de trabajo más equitativas para los trabajadores del sector de transporte;
- mayor protección del medio ambiente;
- refuerzo de la dimensión externa del mercado interior.

La estrategia apunta al desarrollo de una infraestructura y unas política de equipamiento que permita, entre otras cosas, que las regiones menos favorecidas de la Comunidad obtengan las máximas ventajas de la plena realización del mercado interior.

Para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, es especialmente importante aplicar las normas comunitarias sobre operaciones de concentración y ayudas estatales en materia de transportes. Esta necesidad es particularmente apremiante en las áreas en que existen monopolios (con frecuencia de propiedad estatal) y oligopolios nacionales, como por ejemplo en el transporte ferroviario y aéreo, que tradicionalmente han sido protegidos de la competencia tanto nacional como comunitaria. La desaparición de las barreras entre estos mercados hasta ahora separados puede dar lugar a nuevos avances a nivel transnacional.

Medidas de actuación

- En el transporte internacional de mercancías por ferrocarril, la Comisión formulará las nuevas medidas legislativas incluidas en la Directiva 91/440.
- Con respecto a la navegación interior, la Comisión estudiará el sistema de rotación (turno de barcas para los cargamentos) y sus consecuencias para la organización del mercado;
- Se desarrollará la elaboración de estadísticas fiables y comparables para todas las modalidades de transporte.
- La Comisión prepara asimismo una propuesta de medida comunitaria sobre:
 - el alquiler de vehículos de motor (principios de 1994);
 - la inspección técnica de limitadores de velocidad para vehículos pesados, autocares y autobuses descubiertos (finales de 1994);
 - la adaptación de velocímetros al progreso técnico (principios de 1994);
 - la armonización de certificaciones nacionales para el pilotaje de embarcaciones de navegación interior (principios de 1994).

Véase también la sección relativa a las Redes Transeuropeas.

4. Propiedad Intelectual e Industrial

La política en este ámbito ha de adaptarse constantemente a las innovaciones tecnológicas. Los aspectos internacionales de la protección de la propiedad intelectual se debaten cada vez con mayor frecuencia en el seno del GATT y de la OMPI. No obstante, el grado de integración conseguido ya en el mercado interior hace necesarias soluciones más estructuradas. El objetivo fundamental de la política comunitaria en materia de propiedad intelectual es garantizar la libre circulación de mercancías protegidas por derechos de propiedad intelectual e industrial. A través de la eliminación de los obstáculos para una protección de la propiedad intelectual e industrial en la Unión, y estableciendo un alto grado de protección, la Unión puede contribuir al fomento de la competitividad de las empresas y de la investigación y el desarrollo en su territorio. La Comisión continuará en esta materia con su práctica habitual de llevar a cabo consultas con los interesados antes de elaborar propuestas de medidas comunitarias.

Medidas de actuación

- Para ofrecer una alternativa de protección de las invenciones técnicas distinta del actual sistema de patentes, la Comisión analizará la necesidad de armonizar los sistemas nacionales de protección de los modelos de utilidad. Esta forma de protección de la propiedad industrial fomenta las innovaciones y responde satisfactoriamente a las necesidades de protección de las PYME. La Comisión proyecta publicar un Libro Verde sobre modelos de utilidad para septiembre de 1994.
- Tras celebrar dos rondas de consultas con los interesados -la primera en 1988 y la segunda que se espera concluya para finales de 1993- sobre las copias privadas de grabaciones acústicas y audiovisuales, la Comisión considerará la posibilidad de adoptar medidas al respecto.
- Derechos de autor y derechos afines: sobre la base de consultas con los interesados en materia de derechos de reventa de los artistas y reprografía, la Comisión examinará la utilidad y la necesidad de aprobar legislación de armonización. Se emprenderá asimismo un estudio sobre las repercusiones en el mercado interior de la doctrina de utilización exhaustiva de los derechos de autor.
- En respuesta al problema de la erosión de la protección efectiva de las patentes de productos fitosanitarios, la Comisión elaborará una propuesta para introducir un certificado complementario de protección para dichos productos.
- La Comisión llevará a cabo un análisis de las consecuencias de la sentencia dictada recientemente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con respecto a la interpretación del artículo 6 del Tratado CEE en relación con la intervención de la Comunidad en materia de propiedad intelectual e industrial⁹. Conforme a los resultados de dicho examen, la Comisión tomará las medidas necesarias para garantizar la plena aplicación de los principios jurídicos sentados por el Tribunal de Justicia.

5. Derecho de sociedades

Los avances logrados en esta materia a escala comunitaria resultan insuficientes. No obstante, hoy más que nunca siguen siendo válidos los objetivos de la armonización comunitaria en materia de derecho de sociedades y contabilidad: movilidad de las empresas para aprovechar el mercado unificado, fomento de los vínculos comerciales entre Estados miembros, impulso de la cooperación entre empresas de distintos países y apoyo de las fusiones y adquisiciones transfronterizas. Es necesario adoptar las medidas comunitarias oportunas para establecer las estructuras jurídicas adecuadas para facilitar el establecimiento e inversión transnacionales, y para suavizar las diferencias entre los distintos sistemas de derecho de sociedades, que obstaculizan o penalizan todas estas actividades. Se debe, en particular, prestar una

⁹ Sentencia de 20 de octubre de 1993: asuntos C-92/92 y C-326/92. Esta sentencia aún no se ha publicado

especial atención a la mejora de los requisitos de información financiera dentro de la Unión, lo que puede aumentar la influencia de la Unión en el debate internacional sobre armonización de los sistemas de contabilidad.

El marco legislativo en materia de derecho de sociedades ha experimentado importantes transformaciones durante las décadas de los 70 y 80. Sin embargo, determinadas propuestas aún se encuentran bloqueadas en el Consejo, e incluso en el Parlamento (propuestas de una quinta Directiva, una décima Directiva, y una decimotercera Directiva). Algunos de estos problemas, relacionados concretamente con la transferencia de sedes sociales y con las fusiones entre empresas, aspectos decisivos para la movilidad de éstas en el mercado unificado, son el objeto de la propuesta de un estatuto de sociedad europea. Tal entidad sería un vehículo flexible a la disposición de las empresas, que podría facilitar su movilidad. Se debe continuar con los esfuerzos por aprobar este estatuto. Asimismo, partiendo de una consulta amplia que está teniendo lugar en los Estados miembros, la Comisión deberá considerar si su propuesta de decimotercera Directiva sobre las ofertas públicas de adquisición responde a las necesidades de las empresas, y si es oportuno tratar estas ofertas -como instrumentos de redistribución de empresas en el mercado único, en el marco de una reglamentación más o menos detallada a nivel comunitario.

Medidas de actuación

- Además de continuar con sus esfuerzos por ofrecer a las empresas los instrumentos adecuados para su redistribución en el mercado interior, la Comisión tiene la intención de iniciar un proceso de reflexión sobre el marco jurídico de las empresas en el mercado único, para determinar las óptimas condiciones de desarrollo de las mismas en este mercado y los medios necesarios para conseguirlos; esta reflexión dará como resultado una comunicación que se publicará en 1994, posiblemente acompañada de propuestas concretas, para después efectuar las consultas a los Estados miembros y terceros interesados.
- Existen determinados aspectos de la contabilidad que aún no se han tratado explícitamente en las actuales Directivas en la materia. Existen dificultades para modificar dichas Directivas a fin de solucionar estos problemas y para hacer las cuentas más comparables entre sí, y no es probable que se alcancen resultados prácticos en un plazo aceptable. Por tanto, y en cooperación con los organismos nacionales de normas contables, Estados miembros y terceros interesados, la Comisión sugerirá nuevos modos de fomentar la convergencia. Estos debates se basarán en los principios incluidos en las Directivas contables existentes; asimismo, tendrán en cuenta los avances a nivel internacional, y tratarán de ejercer alguna influencia sobre ellos.
- La Comisión iniciará un proceso de reflexión sobre posibles medidas para mejorar la equivalencia de la información financiera publicada por las empresas, lo que contribuirá a facilitar el comercio y las inversiones transfronterizas y fomentará el desarrollo de un mercado europeo de capitales.
- Se procederá también a aclarar la función, posición y responsabilidad del auditor estatutario, lo que incluye la definición de su responsabilidad frente a la empresa y a terceros. Esta medida contribuirá a mejorar la fiabilidad de la información financiera publicada.
- La Comisión reflexionará también sobre cómo puede organizarse la aplicación de la legislación nacional para tomar en consideración las relaciones entre empresas matrices y filiales establecidas en distintos Estados miembros. El objetivo de esta simplificación es garantizar que las empresas matrices cumplen las obligaciones que les incumben cuando las actividades se desarrollan a este nivel, y modificar las obligaciones conforme a las necesidades del grupo (por ejemplo, acuerdos de cooperación con determinadas garantías legales).

6. Creación de un régimen fiscal favorable a las empresas

a) Fiscalidad indirecta

Después de un período inicial en el que surgieron algunas dificultades, normales en un nuevo sistema, el régimen general ha funcionado sin problemas, permitiendo la

libre circulación de mercancías. Con todo, los agentes económicos han observado que determinados mecanismos adolecen de una cierta rigidez, sobre todo tratándose del IVA en el ámbito de las cesiones sujetas a impuestos, trabajos atípicos, determinados servicios y obras relacionadas con los muebles, transacciones en cadena y operaciones triangulares.

Estas dificultades, que son examinadas en el "Comité d'écoute" de las empresas, han encontrado soluciones prácticas en colaboración con la administraciones nacionales; por otro lado, muchas están siendo o serán objeto de iniciativas legislativas de la Comisión. La Directiva de 14 de diciembre de 1992 ha simplificado considerablemente las operaciones triangulares. Antes de febrero de 1994 la Comisión presentará otras medidas de simplificación.

La aproximación de los tipos de IVA (mínimo común del 15% para el tipo normal) y de los tipos de los impuestos especiales a partir del 1 de enero de 1993 ha garantizado la realización de uno de los principios fundamentales del mercado único: la libertad del consumidor de efectuar compras con impuestos incluidos en cualquier lugar de cualquier Estado miembro, y cualquiera que sea su país de residencia.

Han surgido problemas concretos en relación con el funcionamiento de los regímenes especiales de venta de bienes a consumidores finales (ventas por correo y venta de automóviles particulares nuevos) debido a la complejidad de los nuevos mecanismos y a las obligaciones que se imponen a los operadores.

La única solución satisfactoria sería pasar a un nuevo sistema definitivo en el que el IVA se liquidara en el país de origen.

En cualquier caso, la tramitación del comercio intracomunitario deberá basarse en la experiencia pasada; su objetivo será la aproximación de los tipos impositivos para las operaciones dentro de un mismo Estado miembros; en relación con este tema, la Comisión piensa presentar a finales de 1994 una directiva por la que se instaure un régimen definitivo de IVA.

Aunque el funcionamiento del nuevo régimen general de impuestos especiales no ha planteado problemas de importancia, la Comisión presentará en 1994 una propuesta de Directiva con fines de simplificación, dirigida a resolver algunas de estas dificultades concretas, como las relativas a las ventas por correo. Por otro lado, la Comisión reexaminará los tipos de los impuestos especiales basándose en la experiencia y en las necesidades dictadas por otras políticas, tales como la medioambiental, la de la sanidad o la energía.

En el ámbito de la fiscalidad indirecta, la Comisión

- continuará su labor en materia de IVA e impuestos especiales en colaboración con las administraciones fiscales y propondrá una directiva que facilite el funcionamiento de los regímenes;
- tratándose de la cooperación administrativa, el comité ad hoc presidido por la Comisión perseguirá su labor de coordinación en 1994; la Comisión presentará un informe sobre el funcionamiento del Sistema VIES y sus experiencias con el mismo.
- presentará un informe y una propuesta, antes del 31.12.94, sobre la instauración de un régimen de IVA definitivo.

b) Fiscalidad directa

El principio rector de la política comunitaria en materia de fiscalidad directa es evitar la doble imposición de las actividades transfronterizas, sin eliminar con ello el pago de impuestos al menos una vez. Ya se han propuesto al Consejo de Ministros medidas

concretas, como las propuestas de Directivas sobre intereses y cánones y compensación de pérdidas y la propuesta de ampliar las directivas sobre matrices y filiales y sobre fusiones. Todas estas medidas cuentan con el pleno apoyo de los agentes económicos y representarían una aportación sustancial para mejorar el entorno fiscal en el que se planifican y desarrollan las actividades transfronterizas.

Con todo, la adopción de estas medidas no resolvería por sí sola el problema de la doble imposición. Las directrices establecidas en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo en respuesta al informe Ruding¹⁰ constituyen un programa detallado de medidas comunitarias en este ámbito.

Medidas de actuación

a) Doble imposición de las empresas:

- Conforme a las directrices contenidas en su respuesta al informe Ruding, la Comisión propondrá futuras medidas para eliminar la doble imposición. Estas medidas pueden consistir, bien en una obligación general de eliminar toda doble imposición o en un sistema gradual con unas prioridades previamente fijadas por acuerdo entre los Estados miembros.
- Una mayor competencia en el terreno fiscal puede influir en la asignación de recursos en el mercado interior. Existen dos tipos de problemas a los que habrá que encontrar solución:
 - el primer tipo lo constituyen las medidas fiscales utilizadas para atraer elementos de gran movilidad, tales como los servicios financieros;
 - el segundo, las diferencias entre los convenios celebrados por los Estados miembros con terceros países en el ámbito de la doble imposición.
- La Comisión fomentará una mayor coordinación en el enfoque de los acuerdos de doble imposición entre Estados miembros y terceros países. Las importantes divergencias entre los Estados miembros provocan perturbaciones financieras, ya que los flujos de capital con el resto del mundo se desvían hacia los Estados miembros con el tratamiento fiscal más favorable.
- Se intensificarán los debates periódicos entre los responsables de las administraciones fiscales nacionales con el fin de aplicar las directrices establecidas en la respuesta al informe del Comité Ruding. Éstas son, por ejemplo, el fomento de la cooperación en el ámbito de la asistencia recíproca y la implantación de políticas compatibles allí donde los sistemas sean más divergentes.
- La Comisión simplificará los procedimientos de aplicación de la legislación comunitaria y de los acuerdos bilaterales sobre fiscalidad en los que se contempla la reducción o la supresión de los impuestos retenidos en origen.
- Se garantizará el tratamiento equitativo de las inversiones transfronterizas de las entidades de servicios financieros, cuando los fondos de gestión no reciban el mismo tratamiento en los diversos acuerdos bilaterales sobre doble imposición celebrados por los Estados miembros.

b) Pequeñas y medianas empresas

- *Respaldo de la capacidad de autofinanciación de las empresas no constituidas en sociedades:* en la mayor parte de los Estados miembros, la reinversión de beneficios por parte de este tipo de empresas se grava con el tipo residual del impuesto sobre la renta, que generalmente es más elevado que el tipo del impuesto de sociedades aplicado a la reinversión de beneficios por parte de empresas constituidas en sociedades. Por consiguiente, se penalizan las inversiones realizadas por las empresas no societarias a través de la autofinanciación. Una posible solución sería gravar los beneficios reinvertidos de las empresas no societarias con el tipo del impuesto de sociedades que se aplica a las empresas constituidas en sociedades. En breve plazo se presentará una propuesta.
- *Transmisión de empresas:* en muchos Estados miembros, la transmisión de una empresa no societaria en caso de fallecimiento de su propietario requiere a menudo el pago de impuestos cuantiosos que pueden poner en peligro la supervivencia de la empresa. Se plantea también el problema del impuesto de sucesiones de empresas que poseen activos en varios Estados miembros. De las 66 relaciones bilaterales posibles entre los Estados miembros, tan sólo 12 se regulan en convenios sobre la eliminación de la doble imposición en materia de impuesto de sucesiones. Por lo tanto, la Comisión proyecta eliminar este riesgo de doble imposición en caso de cesión de la titularidad de una empresa. La Comisión presentará al Consejo en la primera mitad de 1994 una propuesta de recomendación relativa a los problemas derivados de la cesión de empresas.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo a raíz de las conclusiones del Comité presidido por el Sr. Ruding y relativa a las orientaciones en materia de fiscalidad de las empresas con vistas al desarrollo del mercado interior: (SEC(92)1118, 26.6.92)

- **Aplicación de las obligaciones administrativas de las PYME:** muy a menudo las PYME renuncian a desarrollar actividades en otros Estados miembros e implantarse en ellos de forma permanente, porque temen una sobrecarga de trámites administrativos para conformarse a la nueva normativa fiscal. La Comisión está examinando la posibilidad de que, en una fase inicial, las entidades establecidas de forma permanente en otros Estados miembros puedan ajustarse a la legislación fiscal del Estado miembro en el que está su sede principal.
 - **Capital de riesgo:** la Comisión presentará propuestas para suprimir los obstáculos fiscales para la utilización de capital de riesgo por parte de las PYME. Los fondos de capital de riesgo son objeto con frecuencia de la doble imposición de la renta generada, primero dentro del fondo y, en segundo lugar, tras la distribución de esos ingresos a los inversores. Estas dificultades se multiplican si el fondo desea invertir en más de un Estado miembro.
- c) Tributación de los trabajadores fronterizos**
- La Comisión se va a plantear en breve la formulación de una recomendación que contendrá directrices claras para resolver los problemas fiscales que afectan a los residentes de la Unión que trabajan en un Estado miembro distinto del Estado de residencia. En concreto, la finalidad de esta recomendación será garantizar la no discriminación en materia de desgravaciones fiscales.
- d) Seguros de vida y fondos de pensiones**
- El distinto tratamiento fiscal de los seguros plantea dificultades importantes para el buen funcionamiento del mercado único de los seguros. A este respecto, cabe destacar la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto Bachmann, en la que se declara que, en determinadas circunstancias, los Estados miembros pueden tener razones para denegar la desgravación fiscal de los contratos de seguro de vida celebrados con empresas de seguros que no están establecidas en dicho país, con el fin de salvaguardar la coherencia del régimen fiscal nacional.

7. Mejoras en materia de normalización europea, evaluación de la conformidad y sistemas de calidad

a) Normalización europea

El "nuevo enfoque de la armonización técnica" otorga carácter prioritario a la normalización europea y la evaluación de la conformidad dentro de los esfuerzos por eliminar las barreras técnicas al comercio en la Unión. Subsisten obstáculos derivados de las diferencias entre las normas y los requisitos de certificación nacionales. Por ello, la Comunidad está muy interesada en el ulterior desarrollo de la normalización europea, la evaluación de la conformidad y las infraestructuras de calidad, con el fin de garantizar la pronta y eficaz eliminación de los obstáculos técnicos subsistentes para el comercio. Por otra parte, los instrumentos europeos de normalización y evaluación de la conformidad constituyen una valiosa herramienta para la aplicación de otras políticas (por ejemplo, medio ambiente, energía, calidad de los alimentos, seguridad en el lugar de trabajo y redes transeuropeas). Tras una serie de debates en profundidad entre los distintos servicios, la Comisión presentará para principios de 1994 un informe en el que destacará la importancia de las normas europeas en estas políticas.

A fin de aprovechar al máximo la contribución de la normalización europea al buen funcionamiento del mercado interior, la Comisión propone que se adopten las siguientes medidas:

- **Financiación de la normalización europea:** en 1994, la Comisión llevará a cabo una revisión de las posibilidades de financiación de la normalización europea a medio plazo. La finalidad de esta revisión será determinar cuál es la mejor forma de encauzar los recursos invertidos por los Estados miembros, la Comunidad y el sector privado en la normalización nacional y europea, con miras a crear un sistema de normalización que responda a las necesidades de la integración europea.
- **Obtener los máximos beneficios posibles de la normalización europea:** es fundamental que los programas de trabajo de los organismos europeos de normalización respondan a las necesidades y prioridades del mercado único. La Comisión procurará que el apoyo comunitario a la normalización se dirija a proyectos de normalización que generen el máximo valor añadido en términos de

integración de mercado y aplicación de otras políticas de la Unión.

- **Aumento de la transparencia:** se tomarán medidas para mejorar la claridad de las normas y facilitar el acceso y la comprensión del proceso de normalización europea y de sus resultados por parte de los agentes económicos. La Comisión iniciará debates con los organismos europeos de normalización, con el fin de garantizar que se llevará a cabo una amplia encuesta sobre las ventajas técnicas de las propuestas de normas europeas. Las consultas se centrarán sobre todo en los ajustes que la aplicación de las nuevas normas requerirán de las empresas y, sobre todo, de las PYME. Además, la Comisión realizará informes anuales sobre los avances logrados en esta materia y llevará a cabo un seguimiento del empleo de normas en la política comunitaria y de los avances en la elaboración de normas europeas encargadas por la Comisión.
- **Coordinación de las actividades europeas de normalización:** debe fomentarse la coherencia de las actividades y productos de los organismos europeos de normalización, mediante el desarrollo de programas de trabajo acordados por todas las partes.
- **Normas e Investigación:** se desarrollará la conexión entre la normalización y la investigación mediante el fomento de la transferencia efectiva y rápida de los resultados de la investigación a la normalización y, sobre todo, mediante el apoyo comunitario de las investigaciones que tengan por objeto obtener la información científica necesaria para las actividades de normalización. La Comisión dedicará cada vez más atención al aprovechamiento de los resultados del gasto comunitario en I+D en los ámbitos de la normalización, la medición y las pruebas, llevado a cabo dentro del Cuarto Programa Marco sobre investigación y desarrollo (el gasto proyectado por la Comisión en este capítulo asciende a 188-250 millones de ecus).
- **Garantizar la eficacia de las normas europeas de telecomunicaciones:** muy a menudo, las normas europeas de telecomunicaciones elaboradas por ETSI no son incorporadas o repertoriadas en la lista de normas nacionales, siendo ignoradas por los operadores de redes y las administraciones de telecomunicaciones. La Comisión propondrá que se conceda el carácter de normas armonizadas a un número mayor de normas europeas de telecomunicaciones.

b) Evaluación de la conformidad y calidad

El objetivo de esta política es fomentar la creación de un "entorno de calidad" común que permita a los agentes económicos fabricar y comercializar productos, servicios y procesos de producción a escala de la Unión mediante la referencia a criterios y conceptos de calidad reconocidos. Habida cuenta de que la calidad viene determinada por el mercado y que su gestión representa una dimensión importante de la competitividad de las empresas, cualquier intento de imponer la utilización de determinado instrumento de calidad en el mercado mediante la regulación sería mal entendido y podría resultar peligroso. En su lugar, la Unión defenderá una adaptación voluntaria a instrumentos de gestión de la calidad que garanticen que los productos o servicios prestados conforme a los mismos serán aceptados en toda la Unión, tanto desde el punto de vista de la regulación como de los requisitos del mercado.

El "nuevo enfoque de la armonización técnica" y el "enfoque global de la evaluación de la conformidad" han ampliado el ámbito de intervención pública en materia de especificaciones técnicas más allá de la adopción de reglamentos técnicos vinculantes. La Comunidad y las autoridades nacionales se han dado cuenta de que la normalización, la evaluación de la conformidad y otros instrumentos que pueden utilizar las empresas para la gestión de la calidad representan hitos importantes en el panorama empresarial y pueden facilitar el desarrollo de las empresas de la Unión. Las autoridades públicas han de contribuir a la mejora de la calidad mediante la introducción de los incentivos y estructuras necesarios y la incorporación de aspectos de calidad a otras políticas. La Comisión ha comenzado a elaborar un Plan de Medidas para una política de calidad de la Unión que proyecta terminar para finales de 1994.

La política de calidad se basará en los siguientes elementos:

- Apoyar la inclusión de aspectos de calidad y un compromiso al respecto por parte de las empresas en todas las fases de la cadena de calidad (diseño, producción, servicio postventa, etc.).
- Fomentar el reconocimiento recíproco de los resultados y certificados entre los organismos de evaluación de la conformidad y los institutos de certificación de la calidad, mediante el empleo de normas comunes (EN 45000) y la participación en redes e infraestructuras europeas vinculadas a la Organización Europea de Pruebas y Certificación (OEPC).
- Las normas europeas y procedimientos de evaluación de la conformidad pueden desempeñar una función importante en la política de calidad comunitaria. En el caso de determinados productos y servicios, el cumplimiento de las normas y requisitos de certificación establecidos representará una prueba de determinadas características de calidad. Si se intensifican los esfuerzos por crear un sistema de calidad coordinado, aumentará la presión en el mercado para lograr una mayor aproximación de los instrumentos de calidad.
- Garantizar la coordinación efectiva y la sintonía de las medidas nacionales en materia de calidad;
- Incluir objetivos de calidad en otras políticas comunitarias (por ejemplo, política regional, medidas de apoyo a las PYME y la reestructuración industrial).
- Creación de un observatorio de calidad.
- Fomento del empleo de técnicas de calidad adecuadas en el sector de los servicios.
- Desarrollo de todos los aspectos de la calidad en los sectores agrícola y alimentario, tanto a través de instrumentos específicos para los distintos productos agrícolas como mediante medidas horizontales, como las que apoyan la agricultura biológica y otras técnicas ecológicas.

8. Respaldo de las PYME

Las PYME forman la espina dorsal de la economía de la Comunidad, ya que constituyen el 99% del colectivo de empresas de la Unión y generan un 70% del empleo del sector privado. Por tanto, sería un error tratar a las PYME como un grupo homogéneo que se enfrenta a los mismos problemas y disfruta de las mismas oportunidades. Por ello, la Comisión seguirá procurando que las políticas comunitarias se hagan a medida de las necesidades de las pequeñas y medianas empresas. Por ejemplo, a través de los Fondos Estructurales, la Comunidad respalda de forma sustancial la cofinanciación de medidas para las PYME. Como reconocimiento de su gran potencial de generación de empleo y riqueza en la Unión, el Consejo ha aprobado un programa plurianual de la Comisión para los años 1993-96 destinado a impulsar su desarrollo. Por ello, el papel de la Comisión será fundamental para determinar las políticas que interesan a las PYME y conocer mejor la evolución del mercado. Se perfeccionarán, cuantitativa y cualitativamente, los actuales canales de información y asesoramiento; la Comisión continuará desempeñando un papel activo en la divulgación de "buenas prácticas" y de soluciones innovadoras para los problemas de las PYME. Igualmente, piensa lanzar una serie de medidas de carácter horizontal para acabar con los factores que impiden que las PYME puedan sacar el máximo partido del mercado único. Las medidas, que coinciden con las conclusiones del Consejo SME de 11.11.93, girarán en torno a los siguientes temas:

Medidas de actuación

- **Problemas financieros de las PYME:** muchas PYME se encuentran sin capital y con grandes dificultades de financiación debido a que no pueden procurarse una garantía. Las medidas instauradas por los Consejos Europeos de Edimburgo y Copenhague, que representan la primera respuesta de la Comunidad a estos problemas, deben ser objeto lo antes posible de una política de seguimiento. Debe prestarse especial atención a los mecanismos operativos. Las mejoras obtenidas deben redundar todas ellas en beneficio de los destinatarios finales, es decir, las PYME. También debe mejorarse el acceso de estas empresas al crédito y la financiación. Un factor importante de estos problemas lo constituyen los plazos de vencimiento de los pagos. A raíz de la publicación del

documento de trabajo de la Comisión sobre el problema de los retrasos en los pagos correspondientes a transacciones comerciales, y del proceso de consultas subsiguiente, en la primera mitad de 1994 se presentarán propuestas para subsanar estos problemas.

- **Facilitar la adaptación de las PYME a los procedimientos de normalización, certificación y control de calidad:** debe procurarse que estas empresas estén bien informadas de las normas técnicas europeas vigentes o proyectadas; sus intereses deben tenerse en cuenta a la hora de fijar aquéllas. Incluso las PYME que no pretenden llevar sus actividades más allá de las fronteras pueden verse envueltas en cambios a nivel local de normas técnicas y controles de conformidad derivados de modificaciones a nivel europeo. Este amplio colectivo de PYME debe mantenerse informado de todo cambio que les afecte. A raíz de la actual revisión del programa EUROMANAGEMENT se realizarán propuestas concretas de medidas y "buenas prácticas" que faciliten la adaptación de las PYME a los cambios de normas técnicas y controles de conformidad.

La Comisión centrará su atención en cómo pueden colaborar más intensamente las asociaciones comerciales que representan a las PYME en la fijación de normas técnicas europeas.

- **Apertura de la contratación pública a las PYME:** para las PYME es muy difícil competir de forma efectiva en este tipo de contratos, dado lo gravoso de los procedimientos administrativos y la necesidad de contar con unos socios fiables en el Estado miembro donde se adjudica el contrato. En la segunda mitad de 1994 la Comisión publicará una guía orientativa que explique de forma exhaustiva los pasos que tiene que dar una empresa para presentar su oferta en una licitación de otro Estado miembro.

La Comisión presentará también una lista de medidas concretas para facilitar el acceso de las PYME a la contratación pública de otros Estados miembros; la propuesta será estudiada por el Consejo en la primera mitad de 1994. Estas medidas sugerirán la manera

- de servirse de las redes BC-NET y BRE para asociarse con otras empresas con el objeto de competir directamente o en régimen de subcontratación en licitaciones públicas;
- de adaptar los programas de formación en el ámbito de la contratación pública a las necesidades específicas de las PYME;
- de aumentar la calidad del asesoramiento facilitado por organizaciones públicas y privadas en el ámbito de la contratación pública, especialmente en las regiones menos favorecidas;
- de aumentar las posibilidades de subcontratación merced a una labor de divulgación;
- de hacer más accesible y fácil el manejo del sistema de información TED (Tenders Electronic Daily). A comienzos de 1994 se lanzará un importante proyecto piloto consistente en un sistema de información sobre contratación pública (SIMAP).
- **Simplificación administrativa:** la Comisión seguirá aplicando su sistema de Evaluación del Impacto sobre las empresas, cuyo objetivo es resaltar las dificultades administrativas con que se encuentran las PYME para ajustarse a una propuesta comunitaria o para acogerse a una determinada ventaja. La Evaluación del Impacto sobre las empresas será reforzada mediante la realización, en determinados casos, de un análisis coste/beneficio.
- **Transmisión de empresas:** la transmisión de empresas afecta a todas las empresas, pero sobre todo a las pequeñas y familiares. Cada vez son más los negocios que no consiguen resolver los problemas ligados a la transmisión y tienen que cerrar. La Comisión tiene la intención de presentar al Consejo una recomendación que trate de este problema (véase también el epígrafe "fiscalidad directa").

9. Comunicación comercial y medios de comunicación

La Comisión va a realizar un Libro Verde sobre comunicación comercial. Con éste se pretende garantizar la coherencia y transparencia de la política comunitaria en este ámbito y prevenir nuevos obstáculos que pudieran entorpecer la libre circulación de servicios de comunicación comercial (publicidad, patrocinio, marketing directo, promociones, etc.). Los principales elementos del Libro Verde se resumen en el siguiente cuadro.

1. Libro Verde sobre comunicación comercial

A mediados de 1994, la Comisión publicará un *Libro Verde sobre comunicación comercial*, en el que analizará la naturaleza e incidencia de los obstáculos legislativos y tecnológicos sobre la comunicación

comercial en todas sus formas (publicidad, patrocinio, marketing directo, promociones, embalaje). Esta iniciativa supone el primer intento serio y exhaustivo por parte de la Comisión de regular estas cuestiones. Por otro lado, el Libro Verde se basa en una larga serie de consultas y contactos con todas las partes interesadas, tales como empresas, prestadores de servicios de comunicación y asociaciones de consumidores. Los resultados de este proceso de consulta, así como los de un estudio de las partes implicadas en la comunicación comercial, serán publicados a finales de febrero de 1994. Posteriormente, el Libro Verde determinará cuál ha de ser el papel de la Comisión en el fomento de la comunicación comercial transfronteriza. Tres posibilidades de intervención se abren a la Comunidad:

- La Comisión puede actuar de coordinador y elemento de contacto, divulgando información sobre la evolución del mercado y llevando a cabo evaluaciones del impacto de medidas específicas;
- También puede desempeñar una función de "supervisora del mercado", anticipándose a la aparición de nuevas dificultades que pudieran derivarse de una coordinación insuficiente de las medidas legislativas nacionales o de una utilización desigual de las nuevas tecnologías;
- Asimismo, podría llevar a cabo una revisión país por país de la normativa nacional en el ámbito de la comunicación comercial.

2. Servicios de comunicaciones

En el ámbito de los servicios de comunicaciones existen una serie de problemas que dificultan la libertad de establecimiento y libre circulación de bienes de equipo y servicios. Como respuesta a los problemas más acuciantes, la Comisión intervendrá en dos frentes:

- En su Libro Verde sobre *"Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior"* estudiará la posibilidad de intervención comunitaria. A comienzos de 1994, la Comisión decidirá sobre la necesidad de intervenir en el ámbito de la propiedad de los medios de comunicación.
- Elaborará un documento de trabajo sobre la cuestión de la *protección de señales codificadas en el ámbito de la difusión radiofónica y televisiva*. Este documento analizará si la nueva normativa comunitaria, en la que se incorporan los últimos adelantos tecnológicos, podría servir para eliminar las barreras técnicas al comercio de descodificadores de señal. De este modo se instauraría una protección efectiva de las señales codificadas frente a actos de piratería.

10. Comercio y distribución

Para sacar el máximo partido de las ventajas del mercado interior, es necesario que exista un sistema eficaz y competitivo de comercio y distribución, en el que los productos fabricados en un Estado miembro puedan comercializarse y distribuirse de forma efectiva y en unas condiciones atractivas en otro Estado miembro. Esto exige que se preste una mayor atención a la mejora de las redes de distribución y al refuerzo de los vínculos entre empresas de zonas desarrolladas y empresas de regiones menos favorecidas, así como entre empresas grandes y pequeñas o empresas de diferentes Estados miembros. A tal fin, la Comisión continuará su proceso de consultas con los representantes de los sectores del comercio y la distribución miembros del Comité de Comercio y Distribución, así como con los de los Estados miembros a través de sus reuniones con funcionarios, Directores Generales de Comercio y demás especialistas. Las intervenciones de la Comisión girarán entorno a las siguientes directrices:

- Implantación, en colaboración con los Estados miembros, de un sistema integrado de recogida, tratamiento y distribución de estadísticas homogéneas sobre comercio y distribución a nivel europeo. Para formular una política comunitaria en este ámbito es preciso contar con unos datos fiables y detallados.
- Segunda fase de la iniciativa "COMERCIO 2000", cuyo objetivo es fomentar la integración de nuevas tecnologías para mejorar las comunicaciones internas, la gestión, la logística y la distribución de inventarios; esta segunda fase ha comenzado ya. En ella se hará gran hincapié en el desarrollo de proyectos transfronterizos.
- La comisión intensificará su apoyo a las medidas de aplicación autónoma, tales como códigos voluntarios de buenas prácticas en los ámbitos de los medios de pago, los acuerdos de franquicia y las ventas por correo, ya que constituyen una forma acorde con el mercado de resolver problemas de los ámbitos del comercio y la distribución a escala paneuropea.

- Publicación, a finales de 1994, de folletos orientativos sobre las normativas comunitarias y nacionales sobre libertad de establecimiento, política de competencia, protección del consumidor y planificación urbana en los ámbitos de la venta y distribución.

11. Energía

Con la realización del mercado interior de la energía los consumidores dispondrán de un mejor acceso de las diferentes fuentes, dentro de un mercado más competitivo en el que el abastecimiento será más seguro y diversificado.

Para aumentar la competencia y abrir nuevas oportunidades a las empresas de este sector existen ya una serie de medidas, iniciativas y orientaciones que afectan tanto a la dimensión interior como a la internacional.

1. Dimensión Interior

- La política energética tiene un gran papel que desempeñar como acompañamiento de otro tipo de medidas. La estrategia de la Comisión en este sentido tiende a reducir las disparidades entre las regiones de la Unión en lo referente a las fuentes de energía, la dependencia y estructura energéticas, la seguridad de abastecimiento. Dentro de la planificación energética regional y urbana y la de los Fondos Estructurales se están llevando a cabo acciones en este sentido.
- El desarrollo y fortalecimiento de las redes energéticas transeuropeas son un tema fundamental. La Comisión está preparando unas orientaciones comunitarias en este sentido. Estas redes garantizarán una diversificación de las fuentes de energía y, por tanto, un aumento de los puntos de abastecimiento también desde fuera de la Comunidad.
- Otro aspecto importante es el de una política coordinada respecto a las reservas y a las medidas a tomar en casos de crisis.

2. Dimensión Internacional

- La Carta de la Energía será la estructura jurídica propia para el comercio, la inversión y la cooperación con los países de economía anteriormente dirigida. Con ella se lograrán más posibilidades de actividad en este campo y una mayor diversificación y seguridad de abastecimiento.
- Los programas bilaterales de asistencia técnica a las Repúblicas de la antigua Unión Soviética y a los países de Europa Central y Oriental, combinados con los Acuerdos de Asociación y los demás instrumentos y programas, sirven ante todo para la cooperación en el desarrollo económico y fomento de la estabilidad, pero también contribuyen a una mayor seguridad de abastecimiento a largo plazo.
- En este sentido, debe fortalecerse y profundizarse el diálogo entre productores y consumidores, sobre todo tratándose de África Septentrional y países mediterráneos.

III. Mejora del entorno de los consumidores

El mercado interior no ha sido creado únicamente para las empresas, y no funcionará como es debido sin una participación plena y efectiva de los consumidores. Los ciudadanos, en tanto que consumidores, deben percibir las ventajas que supone una mayor competencia y una mayor elección de bienes y servicios, y contar con la garantía de que se está teniendo en cuenta su seguridad y sus intereses fundamentales. Por otro lado, unos consumidores bien informados a la hora de efectuar sus elecciones potencian los efectos positivos de un mercado integrado. Por todo ello, el consumidor tiene un importante papel que desempeñar en la realización de los objetivos del mercado interior.

La Comisión piensa que, independientemente de las medidas citadas en otros lugares del programa, y que representan un gran avance para los consumidores,

tales como una mayor transparencia de la legislación comunitaria y una mayor información, son necesarias otras medidas legislativas que permitan al consumidor considerar la Unión como un auténtico mercado único. Los ámbitos prioritarios son las garantías jurídicas y comerciales y los servicios financieros.

La Comisión propone las siguientes medidas:

- Sobre la base de una recolección de las reacciones a su Libro Verde de octubre de 1992 sobre garantías y servicios postventa, que se publicará en abril de 1994, la Comisión presentará una serie de propuestas en la segunda mitad de 1994.
- Tratándose de los servicios financieros, la Comisión piensa abordar los siguientes temas:
 - hasta qué punto se pueden aplicar las normas de transparencia de algunas formas de crédito al consumo, tales como las comprendidas en las Directivas 87/102/CEE y 90/88/CEE, al crédito hipotecario. A comienzos de 1995 se presentará una propuesta en este sentido.
 - Va a revisarse y transformarse en disposición obligatoria la Recomendación de 1988 sobre sistemas de pago, incluidas las tarjetas de crédito. A finales de 1994 se tomará una decisión.
 - Las medidas de agilización de los pagos transfronterizos, anteriormente mencionadas, redundarán también en beneficio de los consumidores.
- La Comisión piensa estudiar la forma y contenido que podrían adoptar posibles futuras medidas de mejora de la seguridad de algunos servicios que, con el Mercado Único, han adquirido un carácter marcadamente transfronterizo.

IV. Relación entre desarrollo sostenible y mercado interior

La realización del mercado interior y la lucha contra la degradación del medio ambiente no son dos elementos contrapuestos, sino que se respaldan mutuamente. El Acta Única Europea reconoce esta relación especial, que queda consagrada en el artículo 2 del Tratado, donde se indica claramente que la consecución del mercado interior es un medio fundamental de alcanzar, entre otras cosas, "un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente".

La búsqueda de unas ventajas económicas a corto plazo, a expensas de otros operadores económicos y del medio ambiente, debe ser sustituida por una actitud de fomento de la eficacia y la competitividad económica a largo plazo, tanto a nivel de la Unión como internacional. La Comisión respaldará las estructuras internacionales que se propongan resolver los conflictos comerciales derivados de la aplicación de medidas nacionales o regionales de protección del medio ambiente. La Comisión apoyará también todo intento de reforzar las medidas del Código del GATT sobre Barreras Técnicas al Comercio con el fin de que la normativa medioambiental no sea utilizada para restringir artificialmente el comercio.

La política de la Unión en el campo del medio ambiente se encuentra en un momento crucial. A raíz de los acuerdos de la CNUMAD, y sobre la base del Tratado de la Unión Europea y del Quinto Programa comunitario de Medio Ambiente, se está poniendo a punto una política integrada encaminada hacia un desarrollo social y económico sostenible. Esto es fundamental para la protección del medio ambiente, pero también para la supervivencia a largo plazo del mercado interior. Su éxito dependerá de la eficacia de las políticas de industria, energía, transporte, agricultura y turismo, que a su vez necesitan del apoyo de la política de medio ambiente. Muchos importantes problemas medioambientales, tales como el cambio climático, la acidificación, o los residuos, sólo podrán resolverse mediante la interacción de los principales sectores y operadores económicos; la legislación no puede ser el único instrumento, sino que hay que combinar varios de ellos, tales como los sistemas de

normalización y certificación, normas voluntarias e instrumentos económicos. Esta combinación sólo podrá ser eficaz si se elabora a nivel comunitario; su ausencia podría poner en peligro otras medidas o incluso la integridad del mercado interior. Ahora bien, esta estructura no debe ser considerada como una camisa de fuerza. Debe ser lo suficientemente flexible para que todos los interesados, reconociendo su responsabilidad, elaboren su propia combinación de instrumentos de acuerdo con las circunstancias locales y regionales y sin dar lugar a distorsiones innecesarias o injustificadas.

Aunque desde la aprobación del Acta Única Europea se han realizado grandes progresos, todavía quedan algunos puntos sin resolver respecto a la aplicación del Quinto Programa de Acción y su interacción con el funcionamiento del mercado interior. En 1994 continuará el análisis de la relación entre el mercado interior y el desarrollo sostenible.

Medidas de actuación

- Medio ambiente y competitividad: en su Comunicación de 18 de noviembre de 1992¹¹, la Comisión hace hincapié en las ventajas que puede aportar la integración de criterios de medio ambiente en la creación de bienes y servicios y en los procesos de producción, ya que estimula la competitividad en la Unión y en los mercados mundiales. Una acción pronta en este ámbito puede conferir a las empresas de la Unión la ventaja de ser pioneras en los mercados internacionales. Para ello pueden hacer uso de determinados instrumentos comunitarios, tales como los etiquetados y auditorías ecológicas, o los incentivos fiscales apropiados.
- Residuos: la Comisión presentará unas propuestas que reconcilien el principio de la libre circulación de productos con una política de tratamiento de residuos especiales.
- Modificación de las medidas nacionales de medio ambiente para garantizar su compatibilidad con el mercado interior: la actual propuesta de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 83/180, de modo que queden incluidos los acuerdos voluntarios o los instrumentos económicos encaminados a objetivos medioambientales, supondrá un gran avance en este frente.

V. Instauración de redes transeuropeas

El documento de trabajo de la Comisión de junio de 1993 hizo hincapié en la necesidad de adoptar una orientación coordinada y coherente respecto a las redes transeuropeas. Para ello deben tenerse en cuenta los aspectos de la interconexión, la interoperabilidad y el acceso a las mismas. El desarrollo de las redes debe llevarse a cabo en función de la demanda y las condiciones de mercado. El Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo ha puesto de relieve la necesidad de realizar proyectos considerados prioritarios, proponiendo una estrategia para acelerar su ejecución. Pero para que esta política pueda ir más allá de los objetivos específicos de los proyectos y contribuir al crecimiento económico, es necesario tomar unas medidas de carácter horizontal que faciliten la instauración de redes transeuropeas.

Las propuestas de este programa estratégico son complementarias a las propuestas del Libro Blanco. Respetando las especificidades de cada sector, deben contribuir a llevar efectivamente a la práctica el Título XII del Tratado de la Unión y fomentar la confianza de los participantes, tanto si son autoridades públicas, como industriales, banqueros u operadores de redes. Estas propuestas determinarán las medidas necesarias para coordinar esta política a nivel comunitario, fomentar la participación del sector privado en su financiación y garantizar su interoperabilidad. Por otro lado,

¹¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Competitividad industrial y protección del medio ambiente. SEC(92) 1986, noviembre de 1992

hay que recordar que los diferentes instrumentos financieros comunitarios contribuyen a la financiación de un gran número de proyectos relacionados con las redes transeuropeas.

1. Promoción de la convergencia de intereses y coordinación

Los problemas que dificultan la fijación de prioridades y la realización de proyectos de interés común están bien determinados, así como los razones que los provocan: la divergencia de intereses y prioridades a nivel nacional, la falta de perspectiva europea y un marco jurídico y administrativo inadecuado. Para lograr una mayor integración de las infraestructuras europeas de transportes, telecomunicaciones y energía es necesario fortalecer la coordinación a nivel comunitario de forma que las razones de interés europeo se impongan a las puramente nacionales, y que, respetando el principio de subsidiariedad, se aprovechen al máximo los recursos disponibles.

Medidas de actuación

- La primera etapa del proceso es la adopción por parte del Consejo de unos planes rectores en los que se determinen posibles orientaciones de desarrollo a medio plazo de las redes. Estos planes se fundamentan en una concertación a escala europea en la que habrá que profundizar; el papel que desempeñan es fundamental para orientar algunos instrumentos comunitarios hacia los proyectos que se consideren prioritarios en los Estados miembros y regiones elegibles. Los trabajos de la Comisión han llevado ya a la aprobación por parte del Consejo de cuatro planes del ámbito del transporte. Otros planes se están debatiendo en el Consejo y el Parlamento, y la Comisión piensa presentar nuevas propuestas próximamente. (Véase cuadro del Anexo 2). Los objetivos son los siguientes:
 - aprobar los planes propuestos en el Consejo y el Parlamento;
 - presentar al Consejo, Parlamento y CES, así como el nuevo Comité de las Regiones, las nuevas propuestas que están elaborándose;
 - promover la integración de las redes en el espacio y entre diferentes nudos, especialmente en el ámbito del transporte, en el que está elaborándose un plan multimodal;
 - determinar los aspectos más directamente vinculados con las redes y su eficacia, tales como la calidad de los servicios, así como las condiciones que pueden propiciar dicha eficacia, y presentar las propuestas oportunas.
- La segunda etapa es el reforzamiento de la coherencia estratégica y operativa en este ámbito. Los planes rectores son necesarios para la aplicación de las Redes Transeuropeas, pero sin una coordinación adicional, éstas podrían desembocar en un conjunto de actividades complejas y desconexas. Para mantener una estrategia global en este campo, que ya ha demostrado ser de gran valor para el establecimiento del mercado interior, será necesario coordinar los distintos instrumentos, asignar los recursos disponibles entre los sectores y evaluar los avances realizados. Por lo tanto, se trata de decidir sobre la instauración de un mecanismo de coordinación que dé coherencia a la política de Redes Transeuropeas. En breve plazo, la Comisión hará propuestas concretas.
- Para lograr un diagnóstico exacto de las necesidades, es necesario mejorar los instrumentos estadísticos. A menudo se ha puesto de relieve que entre los Estados miembros existe una falta de información estadística comparable y fiable en el ámbito de las infraestructuras. Esto sólo lo pueden remediar los propios Estados miembros. La Comunidad debe dotarse de unos medios de observación adecuados en cuanto a sus métodos, normas técnicas e instrumentos de medida. La Oficina Estadística de las Comunidades presentará las propuestas apropiadas en el primer semestre de 1994. En el ámbito de las telecomunicaciones esto supondrá llevar a cabo un análisis en profundidad sobre el mercado de servicios.
- Examen en profundidad del papel crucial que las ciudades europeas deberán desempeñar en el desarrollo de las redes e inversamente, de la contribución que las Redes Transeuropeas pueden aportar a un desarrollo armonioso de las ciudades. Para definir una nueva política europea de infraestructuras, los nudos y las arterias de comunicación deberán tratarse simultáneamente. La Comisión estima que es conveniente estudiar el impacto de las redes transeuropeas en el desarrollo del entramado urbano. Cuando se conozcan los resultados de estos análisis, la Comisión podría presentar unas propuestas al respecto (1995).

- Es necesario fomentar la visión prospectiva, el intercambio de información y la profundización a nivel comunitario sobre el futuro desarrollo de las infraestructuras. La Comisión tiene la intención de respaldar toda iniciativa pública o privada encaminada a fomentar la reflexión y el diálogo a nivel comunitario entre las partes interesadas (promotores de proyectos, operadores de redes, industriales, universidades, autoridades nacionales, regionales y locales). Una primera iniciativa privada respaldada por la Comisión es la de la Instauración de un Centro Europeo de Estudio de las Infraestructuras (CEEI), lanzado por la Mesa Redonda de los Industriales (ERT).

2. Fomento de la inversión privada

Las presiones a que se enfrentan los presupuestos nacionales hacen que la financiación de las redes transeuropeas sea cada vez más problemática. Es necesario hacer más por fomentar la inversión privada en grandes proyectos de infraestructura y suprimir los obstáculos que puedan entorpecerla.

La participación de la financiación privada en DIEZ proyectos tendría una incidencia directa en el crecimiento, la competitividad y el empleo de la Unión a medio plazo, ya que pondría en marcha proyectos que de otro modo no se realizarían nunca, o mucho más tarde.

Aunque la financiación de los proyectos específicos se llevaría a cabo caso por caso (véanse las propuestas específicas del Libro Blanco), la mejora de las condiciones de mercado afectará a todos; los riesgos incurridos por las autoridades públicas disminuirían y se ofrecería una contrapartida justa para los del sector privado. La Comunidad debe desempeñar un papel más activo para "desbloquear" la inversión privada.

Medidas de actuación

a) Instauración de un marco jurídico de fomento de la participación del sector privado

Teniendo en cuenta la conveniencia de mantener un equilibrio entre el rendimiento de las inversiones y el papel social de los grandes proyectos de infraestructura, debe procurarse que se reúnan las condiciones propicias para impulsar la inversión privada en todas las redes del mercado interior. La política de competencia tiene un importante papel que desempeñar en la apertura de los mercados nacionales (véase el anterior punto A IV). En muchos casos, el entorno reglamentario necesitará ser objeto de numerosos ajustes que le confieran la flexibilidad necesaria para el desarrollo de los proyectos de redes transfronterizas. Sería conveniente llevar a cabo un análisis de los obstáculos legislativos y reglamentarios que impiden la participación del sector privado en las redes. Cuando se conozcan sus resultados se podrán presentar propuestas específicas (finales de 1994).

b) Mejora de los procedimientos administrativos con el fin de acelerar la planificación de inversiones en infraestructuras

Un factor importante para el desarrollo de las redes es la simplificación administrativa y el acortamiento del proceso de planificación. Existen múltiples trámites administrativos y procedimientos de consulta y decisión que prolongan la planificación de los proyectos de infraestructura, desanimando de este modo a inversores y usuarios y aumentando los costes y riesgos de los proyectos.

- Los Estados miembros deben modificar el actual sistema de tramitación de los proyectos simplificando los procedimientos y acelerando la planificación de las infraestructuras. La Comisión está estudiando la posibilidad de elaborar un manual comunitario de buenas prácticas en este ámbito para facilitar la tarea a las autoridades públicas.
- La Comisión, dentro de su empeño de destacar el papel de la Declaración de Interés Europeo, piensa publicar a mediados de 1994 unas orientaciones sobre los aspectos que a su juicio son más importantes, especialmente en los ámbitos del medio ambiente, la competencia y la contratación pública.

c) Atraer la inversión institucional e individual a los mercados financieros de la Unión con el fin de financiar proyectos de redes transeuropeas

Algunos proyectos de redes transeuropeas son viables, por su propia naturaleza, mediante una

financiación del sector privado. En estos casos el sector público puede limitarse a facilitar un entorno legislativo y reglamentario adecuado. La Declaración de Interés Europeo puede aumentar el interés del sector privado porque facilita el acceso a los instrumentos financieros de la Comunidad y acelera los procedimientos administrativos (véanse propuestas más adelante).

Tratándose de proyectos indispensables para el funcionamiento de las redes pero sin una rentabilidad suficiente como para atraer la inversión privada, podría estudiarse la posibilidad de una contribución financiera pública. La fórmula tradicional es la subvención, pero existen otras alternativas, tales como las bonificaciones de interés, los incentivos fiscales o las garantías de crédito. Se está estudiando la posibilidad de utilizar estos instrumentos a nivel comunitario, especialmente cuando se trata de atraer la inversión institucional o individual. Entre las propuestas que se están barajando está el nuevo sistema de garantía y aseguramiento del FEI, las bonificaciones de interés en conjunción con préstamos del BEI, los incentivos fiscales para atraer el capital a largo plazo y la posibilidad de participación en el capital de nuevos proyectos de infraestructura a través del FEI. En la segunda mitad de 1994 se publicará una comunicación con propuestas específicas.

d) La Declaración de Interés Europeo será un catalizador del interés de los inversores en proyectos de redes transeuropeas.

Las principales características de la nueva DIE son las siguientes:

- Podrá utilizarse como símbolo de garantía de que la Comunidad piensa reducir al mínimo los trámites jurídicos y administrativos para permitir que el proyecto avance;
- Su concesión irá acompañada de unas medidas específicas de seguimiento con el fin de movilizar el capital europeo; estas medidas podrían ser:
 - tratándose de proyectos DIE que han llegado a buen término, reembolso de gastos correspondientes a estudios preparatorios;
 - consideración prioritaria de los créditos facilitados por el FEI, una vez instaurado;
 - promoción activa por parte de la Comisión de proyectos con éxito en mercados financieros de la Unión;
 - participación del FEI en el capital, cuando sus normas lo permitan;
 - incentivos fiscales en emisiones de valores vinculadas a proyectos DIE.

3. Fomento de la interoperabilidad

La divergencia de reglamentaciones y normas técnicas y la multiplicidad y diversidad de estructuras administrativas y de gestión son los culpables de la falta de interoperabilidad de los sistemas y de la fragmentación del mercado. Con algunas excepciones, el problema de la interoperabilidad de las redes transeuropeas no se ha tratado de una forma sistemática. Las tareas encomendadas por la Comunidad a las organizaciones europeas de normalización se han centrado en la aplicación de las políticas comunitarias, especialmente de la legislación, la contratación pública y el desarrollo de tecnologías de la información y la telecomunicación.

La Comunidad debería adoptar una política que permitiera la plena participación de las partes implicadas en la investigación sobre la interoperabilidad de las redes. Esta es un área en la que las autoridades públicas nacionales han venido desempeñando tradicionalmente un papel importante y en la que, al menos en parte, la interoperabilidad no puede lograrse sin recurrir a normas técnicas obligatorias. Aun y todo, las normas deben ser decididas primeramente por los operadores de redes y mercados.

Medidas de actuación

- En el primer semestre de 1994 se elaborará un inventario de los ámbitos en las que han de preverse medidas para resolver los problemas de interoperabilidad.
- En cada ámbito se determinarán los procedimientos que requieran una mayor armonización, distinguiendo claramente entre
 - los procedimientos reglamentarios que dependen de las administraciones de los Estados miembros y que, por afectar al interés colectivo, están tradicionalmente reservados a las autoridades públicas;
 - los procedimientos reglamentarios que normalmente se delegan a los operadores de las redes y que,

desde el punto de vista administrativo y técnico, suponen un obstáculo a la interoperabilidad de los sistemas o, simplemente, a la fluidez de los intercambios;

- las normas técnicas que exijan la participación de las partes directamente implicadas en la instalación de las infraestructuras o el suministro del material de las redes.
- En función de los resultados, la Comisión propondrá en 1995 unas medidas para determinar los instrumentos jurídicos más adecuados para resolver los problemas de reglamentación; asimismo, tiene la intención de encomendar
- las tareas que tradicionalmente constituyen una delegación reglamentaria de los países de la Unión, a los organismos competentes;
- las tareas que deban ser objeto de normalización, a los organismos europeos de normalización, no sin antes asegurarse de que éstos puedan asumir dichas tareas, muy diferentes de las de los programas tradicionales.
- De forma inminente, va a presentarse al Consejo una propuesta de directiva sobre la interoperabilidad de los trenes de alta velocidad. La propuesta de directiva prevé la elaboración de unas normas técnicas de interoperabilidad de cumplimiento obligatorio, y de unas normas europeas; esta tarea correría a cargo de CEN/CENELEC/ETSI.
- La Comisión y los Estados miembros deberán tomar medidas para fomentar la participación de operadores y proveedores de bienes de equipo de las redes en la elaboración y aplicación de normas técnicas europeas, tanto dentro de la Unión como para los países vecinos.
- Cuando se considere necesario, las normas técnicas comunes más importantes para la interoperabilidad tendrán carácter obligatorio.

4. Implantación urgente de redes telemáticas entre administraciones

Como parte de la política de redes transeuropeas de la Comisión, se han establecido una serie de redes informatizadas en los ámbitos fiscal y aduanero entre administraciones nacionales de los Estados miembros y entre éstas y los servicios de la Comisión. La Comisión realizará un estudio de viabilidad en los próximos meses cuyo objetivo es iniciar la creación de una auténtica red común de información en los ámbitos de la política aduanera y de la fiscalidad indirecta que sirva en el futuro de enlace de todas las aplicaciones posibles, presentes y futuras.

- Entre éstas habrá que contar, en el ámbito de la política aduanera, con un Arancel Comunitario integrado, que permitirá a la Comisión facilitar información sobre los distintos aranceles aduaneros y exacciones agrarias (sistema TARIC), sobre las decisiones acerca de la clasificación de las mercancías (información sobre los aranceles restrictivos) y sobre contingentes y topes máximos (QUOTA). Estos sistemas harán más eficaz la administración de aduanas, cuyos responsables podrán tomar sus decisiones rápidamente y basándose en una información actualizada diariamente; ésto supone una gran ventaja para los operadores económicos.
- En el ámbito de la política fiscal, el intercambio de información trata de la recaudación del IVA sobre el comercio intracomunitario de mercancías (Sistema VIES), así como la de los impuestos especiales (elaboración en curso). Estos sistemas permiten a los Estados miembros instaurar, tras la desaparición de las barreras fiscales, un régimen de fiscalidad indirecta sobre el comercio intracomunitario.

En general, el establecimiento y funcionamiento de una infraestructura de comunicación e intercambio de datos eficaz, fiable y de fácil manejo entre las trece administraciones (véase el capítulo sobre cooperación administrativa) dará un gran impulso a la aplicación de las orientaciones y prioridades definidas en las directrices sobre redes telemáticas, que están siendo discutidas en la actualidad en el Consejo, especialmente sobre las del programa IDA (Intercambio de Datos entre Administraciones). Una similitud con la iniciativa de crecimiento es que supone un

aliciente para la inversión, lo que redundará en un mejor clima económico (una mayor eficacia) y en un fortalecimiento de las estructuras industriales.

Independientemente de sus repercusiones en la eficacia de las administraciones del mercado interior, esta red puede desempeñar un gran papel en el ámbito de la política industrial. Servirá de estímulo para la industria europea porque indicará a los operadores del sector (proveedores de hardware y software, integradores de sistemas, operadores de redes, prestadores de servicios) de una forma estructurada y coordinada, cuales serán las necesidades a largo plazo de los usuarios. Sus actividades servirán de común denominador a los sistemas y servicios de correo electrónico utilizados por las administraciones públicas, que a su vez pueden ejercer una influencia en otros usuarios. Consiguientemente, el sector se encontrará ante una serie de normas cada vez más convergentes, lo que le permitirá aplicar unas soluciones idénticas para todo el mercado europeo sin por ello perder su capacidad de innovación ni la libertad de diferenciar sus productos. Una mayor utilización del correo electrónico en las administraciones dará al sector, merced a la política de contratación pública de la Comunidad, la oportunidad de presentar unos productos homogéneos en un gran mercado interior, lo que a su vez redundará en una mejora de la calidad y en un descenso significativo de los precios.

Aunque el correo electrónico puede ser de gran utilidad para una amplia gama de intercambios de información, a veces será necesario añadir unas capacidades o aplicaciones suplementarias a la propia infraestructura (por ejemplo, para el intercambio electrónico de datos), o utilizar tecnologías completamente diferentes. El programa IDA, que pretende respaldar la aplicación de las redes europeas de comunicación e intercambio de datos, será el principal instrumento de este ámbito debido a su utilidad en la aplicación de proyectos de interés común y a su interoperabilidad entre redes y aplicaciones diferentes. Es necesario desarrollar las redes ya en funcionamiento y seguir de cerca la evolución de la cooperación entre administraciones, incluso entre algunas exteriores a la Unión.

Sección D - Una política exterior dinámica y abierta

Para que las empresas y los ciudadanos tanto de la Unión como de terceros países puedan aprovechar al máximo las ventajas que les ofrece el mercado interior, es imprescindible instaurar una organización eficaz en las fronteras exteriores de la Unión y una política comercial dinámica. Si se quiere eliminar toda práctica ilegal o que suponga una distorsión del buen funcionamiento y de la competitividad de los mercados de la Unión, es necesario intervenir en ambos frentes.

I. Organización de las fronteras exteriores de la Unión

La realización del mercado interior, en conjunción con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y la inminente ampliación de la Unión, han hecho que el tema de la administración de aduanas en las fronteras externas de la Comunidad pase a ser un centro de atención. Los Estados miembros, en cooperación con la Comisión, han estado estudiando activamente, a través de la iniciativa "Aduanas 2000" cómo puede organizarse en el futuro esta política. A comienzos de 1994 se habrán tomado las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del documento "Aduanas 2000". Los principales elementos del programa son los que se indican en el cuadro.

a) Controles en las fronteras exteriores:

- El objetivo primero es garantizar un control de alto nivel en las fronteras exteriores, lo que facilitaría el tráfico y garantizaría eficacia y homogeneidad en su aplicación. A estos mismos resultados, tanto desde el punto de vista del control como de la agilización del tráfico, deben llegar los servicios de aduanas en las fronteras exteriores si se quiere mantener una confianza en el funcionamiento de la Unión Aduanera y el mercado interior. De este modo se eliminaría el descenso del comercio y la distorsión de los flujos comerciales con el resto del mundo.
- Los servicios nacionales de aduanas, en cooperación con la Comisión, presentarán un informe en 1994 sobre la cuestión de si las diferencias de sanciones administrativas aplicadas por los Estados miembros en caso de incumplimiento de las normas aduaneras da lugar a distorsiones, y si es necesario aproximar el nivel de las multas.
- Es necesario que las administraciones nacionales lleven a cabo una labor de cooperación, organizada por la Comisión, para evitar infracciones de la normativa aduanera o de otras disposiciones necesarias para el acceso al mercado comunitario. Algunos aspectos prioritarios son la prevención del fraude, la protección de los derechos de propiedad intelectual (especialmente las marcas registradas, los diseños y los derechos de autor) y la lucha contra las falsificaciones.

b) Facilitación y control

- Los servicios de aduanas deben establecer un difícil equilibrio entre la detección y la lucha contra las evasiones y la necesidad de entorpecer lo menos posible el comercio y la libre circulación de personas, y la de minimizar los costes ligados al cumplimiento de la normativa. La Unión tiene un papel importante que desempeñar en la divulgación de buenas prácticas en el terreno de las nuevas tecnologías, la utilización de procedimientos simplificados y las técnicas de análisis del riesgo.

c) Dotación de recursos y fomento de la eficacia:

- Para determinar objetivos y asignar recursos en este ámbito de acuerdo con las prioridades es necesario llevar a cabo previamente una cuidadosa planificación. La Comisión puede actuar de mediador para garantizar que al poner en marcha una determinada estructura se tengan en cuenta las necesidades de toda la Unión.
- Es necesario modificar las políticas de contratación y de formación en el ámbito aduanero para que sus funcionarios puedan adaptarse a unas formas de trabajo más flexibles y a unas nuevas

técnicas de trabajo (análisis del riesgo, controles basados en auditorías, informatización de tareas rutinarias, etc.).

- La informatización de los procedimientos de aduanas deberán evolucionar rápidamente hacia una informatización del tráfico comercial. En este sentido, deberá tenerse en cuenta la posibilidad de utilizar los sistemas informatizados de los comerciantes en el cumplimiento de los trámites aduaneros, la necesidad de multiplicar las conexiones entre sistemas nacionales y la de agilizar las operaciones aduaneras entre Estados miembros mediante un sistema de control informatizado.
- En 1994 se examinarán diferentes formas de garantizar una adecuada dotación de recursos. Este análisis tendrá en cuenta todos los recursos disponibles con arreglo a los diferentes instrumentos comunitarios, así como la posibilidad de repartir o compartir el equipo, de llevar a cabo operaciones conjuntas o de celebrar otro tipo de acuerdos.

En lo relativo a los problemas de aduanas y evasión fiscal, la realización del mercado interior exige un refuerzo de la cooperación administrativa y la asistencia recíproca entre Estados miembros y entre éstos y la Comisión. Desde el momento de la adopción del Reglamento 1468/81, los servicios de investigación nacionales y de la Comisión han intensificado la cooperación y llevado a cabo investigaciones en terceros países para asegurar una correcta aplicación de las normativas aduanera o agrícola. Se ha remitido al Consejo una propuesta de modificación de dicho Reglamento con el fin de perfeccionar su funcionamiento.

Por otro lado, la Comisión está examinando, en colaboración con los Estados miembros, la posibilidad de mejorar la cooperación en la lucha contra la droga. Tras la adopción de un instrumento legislativo único para regular el comercio de precursores con terceros países¹², varios de éstos, con relevancia en este sentido, han comenzado a controlar este tipo de mercancías sobre la base de un régimen de cooperación recíproca. Aunque el nivel de competencias de la Comunidad en el ámbito del tráfico de drogas está evolucionando rápidamente, los Estados miembros han insistido en una mayor cooperación a nivel comunitario. A tal fin, se ha creado una serie de mecanismos de cooperación que en lo sucesivo quedará en manos de un grupo de trabajo de aduanas constituido con arreglo al artículo K.4 del Tratado de la Unión Europea.

II. Consecución de la política comercial común en el Mercado Interior

Desde los comienzos de la Comunidad en el año 1957 se han realizado grandes progresos hacia la realización de una política comercial común para las mercancías y, más recientemente, para los servicios. La instauración de un régimen común de exportación e importación de bienes y servicios frente al resto del mundo es una condición previa para lograr unas condiciones de competencia equivalentes en los mercados de los Estados miembros, y un gran incentivo para eliminar los trámites aduaneros en el comercio de mercancías. Aunque los elementos principales de una política comercial común son ya una realidad, existen numerosas lagunas. Aparte de la instauración de una política comercial común, existen determinados aspectos en los que, para aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece el mercado interior, habría que realizar nuevos avances a nivel multilateral. La Comisión tomará las medidas necesarias en los próximos años para solventar estos problemas.

La Comunidad cuenta con un gran número de instrumentos comerciales (Artículo 113, mecanismos antidumping, impuestos compensatorios y el Nuevo

¹² Reglamento 3677/92, de 13.12.90, modificado por el Reglamento 900/92, de 31.3.92

Instrumento de Política Comercial). La Comisión ha propuesto al Consejo medidas para agilizar y acelerar la toma de decisiones sobre cómo y cuándo aplicar estos instrumentos. También ha hecho saber al Consejo que serán necesarios más recursos para aumentar la eficacia de dichos instrumentos. Cuando se trate de llevar a la práctica los resultados de la Ronda Uruguay, habrá que garantizar que los recursos comunitarios sigan siendo suficientes.

- Se tomarán las medidas necesarias para garantizar que todos los Estados miembros apliquen efectivamente los controles de exportación, basándose en normas comunes respecto a las mercancías y tecnologías de doble finalidad;
- La Comisión intervendrá en el ámbito de la exportación de seguros de crédito;
- La Comisión seguirá insistiendo en la supresión de la mayoría de los contingentes nacionales aún vigentes, o en la "puesta en común" de determinados contingentes con países de comercio estatal;
- Tratándose de la política común de transportes, la Comisión dará los pasos necesarios para aumentar la coherencia de las relaciones con terceros países en este ámbito. Esto supondrá una progresiva sustitución de los acuerdos bilaterales vigentes en los ámbitos del transporte por carretera, aire y mar, por los correspondientes acuerdos y procedimientos comunitarios. Por otro lado, la Comunidad intensificará su participación en foros internacionales del ámbito del transporte. A tal fin, se prestará una mayor atención a la participación directa de la Comunidad en dichos foros.
- **Servicios financieros:** los resultados satisfactorios del GATS llevarán consigo un acceso más fácil de los intermediarios de la Unión a los mercados de terceros países, dado que la Unión ya se ha abierto a la competencia en este sector. La Unión promoverá a nivel bilateral y multilateral una mayor liberalización de estos sectores.
- **Política de competencia:** la Comisión fomentará el respeto del principio de la "cortesía positiva" a nivel internacional en el ámbito de la política de competencia, y propugnará su aplicación en instancias bilaterales y multilaterales. El respeto de este principio requiere que la Unión y sus socios internacionales apliquen de forma efectiva su legislación nacional de competencia en todos los casos de incumplimiento de las normas de comercio internacional.
- **Normas técnicas internacionales:** la Comisión y las organizaciones de normalización europeas seguirán apoyando las actividades de normalización internacional y el fortalecimiento de los sistemas multilaterales de reducción de las barreras técnicas al comercio (fundamentalmente, el Código del GATT sobre barreras técnicas al comercio).
- **Acuerdos de reconocimiento mutuo:** en la actualidad los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (MRA), que constituyen un instrumento de gran utilidad para la agilización del comercio con terceros países, se utiliza casi exclusivamente en pruebas de conformidad y buenas prácticas de laboratorio. La Comisión ampliará la utilización de estos acuerdos a otros ámbitos.

Sección E - Revisión y adaptación del Programa Estratégico

Este programa recoge las conclusiones a que ha llegado la Comisión a finales de 1993, tras un amplio proceso de consultas, sobre la mejor forma de consolidar y desarrollar el mercado interior.

A medida que vaya desarrollándose y evolucionando el propio mercado interior, el programa tendrá que ser revisado y actualizado para adaptarlo a las modificaciones del entorno.

El Informe Anual de la Comisión sobre el Mercado Interior incluirá un resumen de los avances realizados en la aplicación del programa, y podrá ser utilizado por la Comisión para determinar las modificaciones oportunas.

Las partes interesadas, especialmente las que expusieron su punto de vista en el documento de trabajo de la Comisión sobre el programa, podrían llevar a cabo también un análisis regular para ulteriormente proponer modificaciones a la Comisión.

Conclusión

El Programa Estratégico consiste en un complejo paquete de medidas, cada una de las cuales requiere un estudio individualizado y unas propuestas independientes. Sin embargo, la Comisión entiende que el Consejo debe tratar con especial urgencia alguno de los temas prioritarios del programa, sobre todo cuando ya existen propuestas. La Comisión invita al Consejo a lanzar un mensaje político en el que se indique claramente que la realización y desarrollo del Mercado Interior siguen siendo uno de sus objetivos prioritarios. Para dar un mayor significado a esta acción, la Comisión propone que se dé luz verde al Programa Estratégico:

- asumiendo, por parte del Consejo, las orientaciones generales contenidas en dicho programa;
- con el firme compromiso del Consejo de agilizar el debate de las diecisiete propuestas legislativas del Libro Blanco de 1985 que continúan pendientes con vistas a su aprobación definitiva antes de que concluya el año 1994.

Anexo 1 - Orientaciones para la supervisión de la incorporación de medidas de determinados ámbitos en los ordenamientos nacionales

Productos alimentarios - Aunque se han recibido pocas reclamaciones respecto a la incorporación de medidas de este ámbito en los ordenamientos nacionales, ello puede deberse a una falta de conocimiento de las medidas o al hecho de que no se han presentado problemas. Por ello se ha decidido recurrir a consultores jurídicos que examinen las medidas de incorporación de las Directivas del ámbito de la alimentación.

Servicios financieros - Contactos con los operadores del mercado para determinar los problemas del sector; conversaciones en el Comité Consultivo Bancario y en el Comité de Seguros sobre la incorporación de medidas y la interpretación; recurso a consultores independientes. Contribuye a un aumento de la transparencia la obligación de incluir una referencia a la Directiva comunitaria en las medidas de incorporación y la de que los Estados miembros faciliten cuadros en los que muestren la correspondencia entre las medidas comunitarias y las nacionales.

Reconocimiento de títulos académicos - La incorporación de medidas a los ordenamientos nacionales va precedida del trabajo de un "grupo previo" de coordinadores nacionales que intercambian esquemas y resuelven problemas de interpretación; también se recurre a consultores independientes.

Propiedad intelectual - Reuniones técnicas con especialistas de los Estados miembros; recurso a consultores independientes para analizar la jurisprudencia de los tribunales nacionales.

Legislación veterinaria y fitosanitaria - Como los recursos son limitados en relación con la amplitud de la tarea, es necesario centrarse en problemas que los operadores o las autoridades nacionales o de la Comisión hayan determinado previamente. El trabajo queda facilitado por la existencia de comités reguladores en los ámbitos veterinario y fitosanitario.

Un método de control de la incorporación de medidas más sistemático acarrearía una mayor necesidad de personal. Se examinarán otras formas alternativas de abordar el problema, por ejemplo el refuerzo de las redes de información, que a su vez contribuirán a una determinación más fácil de los problemas.

Anexo 2 - Redes transeuropeas (calendario indicativo de la aprobación de los planes de redes)

	Comisión	Consejo	Parlamento
TRANSPORTE			
TAV	Ajustes en el plan multimodal	Acogido favorablemente el 17.12.90 sin ser adoptado	Adoptado 15.5.92
Transp. combinado	Ajustes en el plan multimodal	Adoptado 29.10.93	Adoptado 26.10.93
Carreteras	Ajustes en el plan multimodal	Adoptado 29.10.93	Adoptado 26.10.93
Vías navegables	Ajustes en el plan multimodal	Adoptado 29.10.93	Adoptado 26.10.93
Plan multimodal	junio 1994	1º semestre 1995	1º semestre 1995
- Ferrocarril convencional	Elaborándose como parte del plan multimodal		
- Carreteras - aplicaciones telemáticas	idem		
- Puertos	idem		
- VTS	idem		
- Aeropuertos	idem		
- Tráfico aéreo	idem		
TELECOMUNICACIONES			
Telemática entre administraciones	Adoptado 12.3.93	1º semestre 1994	1º semestre 1994
RDIS	Adoptado 1.9.93	1º semestre 1994	1º semestre 1994
IBC	Elaborándose	1º semestre 1995	1º semestre 1995
ENERGÍA			
Electricidad	Terminándose	1º semestre 1994	1º semestre 1994
Gas natural	Terminándose	1er semestre 1994	1º semestre 1994

FICHA DE FINANCIACIÓN

PROGRAMA ESTRATÉGICO PARA EL MERCADO INTERIOR

Créditos autorizados en 1993		Créditos solicitados en 1994		Variación en %	
Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
1	2	3	4	5	6
483.947.000		544.970.000		+ 12.60%	

1. Denominación de la medida

Programa estratégico para el mercado interior

2. Línea presupuestaria

Véase el punto 7.2

3. Fundamento jurídico

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, artículos 8A, 30-36, 59, 100A y 100B.

Tratado de la Unión Europea y, en particular, artículos 129A-D y Capítulo VI.

4. Descripción de la medida

4.1. Objetivo general

- Completar el marco jurídico básico.
- Administrar el espacio comunitario, garantizando la calidad y la transparencia de las normas comunitarias incorporadas en el derecho nacional. Garantizar la calidad de su aplicación.
- Establecer un sistema coherente de cooperación administrativa entre los Estados miembros, y entre éstos y la Comisión, para garantizar la aplicación efectiva de la legislación comunitaria.
- Garantizar la reparación judicial mediante el acceso a la justicia y la mejora de la cooperación judicial. Evaluar el impacto de las normas comunitarias.
- Desarrollar el mercado interior: mejorar el entorno de las empresas y reforzar la protección de los consumidores. Garantizar proporcionalidad y transparencia en las nuevas normas comunitarias, desarrollar la comunicación y transmitir mejor la información. Mantener una política exterior dinámica y abierta.

- Facilitar el desarrollo de las redes transeuropeas en los sectores clave. Estimular la inversión privada y facilitar la creación de redes telemáticas entre las distintas administraciones nacionales.

Las medidas propuestas se basan en las siguientes comunicaciones y resoluciones:

a) Comunicación

- Comunicación de la Comisión de 2 de diciembre de 1992, "El funcionamiento del mercado interior después de 1992 - Seguimiento del informe Sutherland" (SEC(92)2277 final).
- Comunicación de la Comisión de 2 de junio de 1993, "Reforzar la eficacia del mercado interior - Para un programa estratégico sobre el mercado interior" (COM(93)256 final).

b) Resoluciones

- Resolución del Consejo de 7 de diciembre de 1992 relativa al funcionamiento del mercado interior (DO C 334 de 18.12.1992, pág. 1).

4.2. Período abarcado

Medidas permanentes, que rebasan la fecha límite de 1993 que establece el artículo 8A del Tratado CEE, con el fin de garantizar el funcionamiento adecuado del mercado interior y el avance hacia la Unión Económica y Monetaria.

4.3. Destinatarios

Administraciones nacionales, círculos comerciales e industriales, órganos judiciales, ciudadanos y consumidores.

5. Clasificación del gasto

5.1. Gasto no obligatorio

5.2. Créditos disociados

5.3. n.d.

6. Naturaleza del gasto

Los gastos de funcionamiento incluyen esencialmente lo siguiente:

- contribuciones financieras y subvenciones (especialmente aquellas destinadas a los organismos europeos encargados de la cooperación administrativa, así como las instancias de asesoramiento y gestión responsables del seguimiento de las normas comunitarias);
- obligaciones financieras derivadas de contratos para estudios preliminares, estudios de viabilidad o de evaluación que contribuyan al funcionamiento del mercado interior (especialmente en el contexto de la creación de redes telemáticas entre administraciones) y a la realización de los objetivos políticos conexos;

- subvenciones destinadas a apoyar proyectos de interés comunitario realizados por organismos externos;
- financiación de los programas de intercambio de funcionarios nacionales, de formación, información y comunicación.

7. Incidencia financiera

7.1. Método de cálculo del coste total

Hasta 1993, se hizo hincapié en la realización de los objetivos legislativos del Libro Blanco; superada esta fecha, es preciso proceder a una revisión sustancial de las partidas de la línea presupuestaria sobre mercado interior en la preparación del proyecto de presupuesto para 1994. Se trata de modificar las medidas aprobadas para que se ajusten a las orientaciones políticas contenidas en las comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento de 2 de diciembre de 1992 "El funcionamiento del mercado interior después de 1992 - Seguimiento del informe Sutherland" (SEC(92)2277 final) y de 2 de junio de 1993 "Reforzar la eficacia del mercado interior - Para un programa estratégico sobre el mercado interior" (COM(92)256 final). El proyecto de programa procura desarrollar estas acciones tipo modificadas para tener en cuenta los cambios cualitativos que ha experimentado la labor de los servicios responsables del seguimiento de la aplicación de la normativa comunitaria, en el marco de una cooperación administrativa reforzada con los Estados miembros.

Es obvio que, en cierta medida, los recursos existentes pueden redistribuirse para hacer frente a este nuevo reto. No obstante, es preciso examinar detalladamente las dotaciones actuales para determinar en qué casos es posible esta redistribución. Además, queda claro que para algunas actividades los recursos existentes serán insuficientes. En otros casos, es asimismo evidente que la incidencia en términos de recursos no podrá calcularse mientras no hayan concluido las actividades complementarias descritas en el programa, lo que permitirá evaluar con precisión las necesidades. Se ha solicitado de los servicios interesados que faciliten toda la información pertinente al respecto. Por ejemplo, por lo que se refiere a las partidas BII, CIII y D, la DG XXI ha comunicado las acciones que tiene previsto desarrollar en 1994 y que requerirán recursos adicionales en 1995:

- "Grupos de seguimiento" (representantes de las administraciones y de la industria para garantizar el funcionamiento al compás del mercado interior) - 4 millones de ecus en 1995.
- "Una Europa de los ciudadanos" (para detectar posibles dificultades debidas al mercado interior y asesorar a los ciudadanos) - 3 millones de ecus en 1995.
- "Proyectos piloto" (adaptación de los mecanismos tradicionales de control para garantizar una mayor protección en las fronteras exteriores) - 7 millones de ecus en 1995.

Así pues, estas previsiones financieras sólo se proponen, en un principio, definir las líneas presupuestarias asociadas con las políticas relativas al mercado interior y establecer la magnitud de los importes dedicados a la realización de dichas políticas. Las partidas que requerirán recursos adicionales se indican con "p.m."

7.2. Desglose de los costes por partidas

Las cifras que a continuación se exponen representan la situación del anteproyecto de presupuesto para 1994.

Desglose de acuerdo con las grandes líneas del programa <i>*(indica que la rúbrica puede incluir nuevas operaciones)</i>	Líneas presupuestarias implicadas (total o parcialmente)	Presupuesto 1993	AP 1994
A. Completar el marco jurídico básico	B5-3000 B5-301 B5-4020 B5-4023	v. punto B infra p.m. 17.800.000 7.000.000	v. punto B infra 750.000 18.100.000 5.000.000
B. Administrar el espacio comunitario	B5-3000 (se incluyen elementos de A, B y C)	34.000.000	40.750.000
I. Calidad y transparencia de la incorporación			
II. Calidad en la aplicación - cooperación administrativa* - seguimiento - prevención de nuevos obstáculos* - sanciones*	B2-5101 B2-5102 B3-4015 B5-108 B5-302 B5-3051 B5-306	14.000.000 4.000.000 30.000.000 1.000.000 p.m. 2.427.000 p.m.	19.000.000 4.000.000 - p.m. 1.000.000 2.900.000 7.500.000
III. Reparación judicial* acceso a la justicia y cooperación judicial*	B5-100 B5-800	2.100.000 -	2.400.000 p.m.
IV. Evaluación del impacto de las normas comunitarias*	B5-600	22.900.000	23.700.000
C. Desarrollar el mercado único*		Presupuesto 1993	AP 1994
I. Proporcionalidad y transparencia de las nuevas normas - política de comunicación e información*	B5-300 B3-303 B5-304 B5-401 B5-500	v. punto B 6.800.000 28.000.000 8.000.000 10.000.000	v. punto B 7.820.000 39.000.000 10.000.000 11.200.000
II. Mejorar el entorno de las empresas*	B5-300 B5-303 B5-320	v. punto B 500.000 24.800.000	v. punto B 700.000 26.800.000
III. Mejorar el entorno de los consumidores*	B3-4111 B5-102 B5-105	650.000 6.000.000 3.500.000	650.000 6.700.000 3.500.000
IV. Redes transeuropeas*	B2-702 a B2-706 B5-700 B5-720 B5-7210 B5-7211 B5-7212 B5-7213	12.770.000 185.000.000 7.000.000 17.000.000 - 9.800.000 2.000.000	13.000.000 200.000.000 20.000.000 26.200.000 10.000.000 12.900.000 2.000.000
D. Política exterior - gestión de las fronteras*	B3-440 B5-600 B5-7214	3.300.000 22.900.000 700.000	4.800.000 23.700.000 900.000
TOTAL		483.947.000	544.370.000

* (indica que la rúbrica puede incluir nuevas operaciones)

8. Disposiciones antifraude previstas

El control de las subvenciones, la aceptación de los servicios y los resultados de los estudios preliminares, de viabilidad y de evaluación solicitados corresponden a los servicios de la Comisión, que los lleva a cabo antes de efectuar los pagos, teniendo en cuenta las obligaciones contractuales, los principios económicos y la gestión financiera sana. Las medidas para prevenir el fraude (supervisión, informes periódicos, etc.) se incluyen en todos los acuerdos o contratos suscritos entre la Comisión y los beneficiarios de los pagos.

El contrato marco celebrado en 1992 entre la Comisión y los organismos europeos de normalización establece, por citar un ejemplo, una presentación muy clara de los costes asociados a la preparación de normas europeas para un control efectivo de los gastos reales.

En términos generales, todas las acciones permanentes están sujetas a un seguimiento periódico realizado por los servicios interesados y, en el caso de las acciones aisladas, se realiza una evaluación a posteriori. Las estadísticas y datos de otra índole permiten evaluar mejor el progreso de las acciones comunitarias y contribuyen por tanto a consolidar las operaciones de prevención del fraude.

Muchos reglamentos establecen medidas específicas al respecto y las medidas de control interno se basan en la comprobación, por los jefes de unidad responsables, de que los avances en los programas o proyectos individuales se han alcanzado efectivamente.

9. Elementos de análisis coste-eficacia

9.1. Objetivos específicos y cuantificables

Los objetivos específicos de esta acción relacionada con el programa estratégico para el mercado interior se exponen a continuación.

A. *Completar el marco jurídico básico*

El programa legislativo que establece el Libro Blanco de 1985 se ha realizado en más del 95%, con excepción de los controles de identidad de personas en las fronteras interiores. Con todo, el Consejo aún no ha adoptado una decisión respecto de varias propuestas de este programa y, por otra parte, se han introducido propuestas complementarias desde 1985. Además, se han presentado más propuestas al Consejo en relación con la libre circulación de personas. Las propuestas se refieren en particular a los siguientes temas:

- coordinación del derecho de sociedades
- doble imposición
- propiedad intelectual - invenciones biotecnológicas
- impuestos indirectos
- metales preciosos
- productos falsificados
- exportaciones de productos de doble finalidad
- protección de datos personales
- sistemas de garantías de depósitos, etc.

Asimismo, se prevén medidas que tendrán consecuencias significativas para la competencia en los sectores regulados de la energía, telecomunicaciones y servicios

postales.

B. Administración del espacio comunitario

Se trata de gestionar la aplicación de la normativa comunitaria y, para ello, es preciso:

- controlar el cumplimiento por parte de los Estados miembros de sus obligaciones comunitarias, mediante una comprobación de la calidad de las incorporaciones en el derecho nacional y la actualización de los datos relacionados con esta normativa;
- garantizar la calidad de la aplicación, mediante un marco coherente de cooperación administrativa, con el soporte técnico adecuado, supervisar las normas comunitarias y resolver las dificultades de aplicación, prevenir la emergencia de nuevos obstáculos merced a la transparencia de las excepciones nacionales, aplicar el procedimiento de notificación en el ámbito de los servicios, armonizar definitivamente los regímenes fiscales y los procedimientos de infracción contra los Estados miembros;
- facilitar la reparación judicial, mejorar el acceso a la justicia y la cooperación judicial, así como el acceso a la legislación, facilitar el recurso a los tribunales nacionales, reforzar la aplicación del Convenio de Bruselas (sobre validez transfronteriza de las sentencias), analizar el conflicto de leyes en el marco del derecho internacional privado en relación con el mercado interior y modificar el Convenio de Roma;
- evaluar el impacto de las normas comunitarias, el funcionamiento práctico de la legislación comunitaria en el mercado interior y el impacto económico en las empresas, reforzar el sistema INTRASTAT de estadísticas sobre comercio comunitario.

C. Desarrollo del mercado interior

El desarrollo del mercado único supone que la Comisión ponga a disposición de los Estados miembros, de las empresas y de los consumidores los instrumentos adecuados para la realización de este objetivo:

- garantizar proporcionalidad y transparencia en la preparación de nuevas medidas legislativas, aplicar una política coherente de comunicación e información mediante la colaboración con los Estados miembros, recurriendo, si procede, a la mediación de los Centros de Información Empresarial, de las federaciones industriales y de las organizaciones profesionales;
- mejorar el entorno de las empresas, garantizar cierta coherencia entre las medidas regionales, nacionales y comunitarias relacionadas con la protección del medio ambiente, mejorar los pagos transfronterizos, liberalizar el mercado de los servicios de transporte, eliminar los obstáculos a la protección en el ámbito de la propiedad industrial e intelectual, coordinar las cuestiones relacionadas con el derecho de sociedades, establecer regímenes de impuestos directos e indirectos favorables a las empresas, consolidar la normalización europea y los sistemas de certificación y fomentar una política de la calidad, atender a las necesidades específicas de las pequeñas y medianas empresas, Libro Verde sobre comunicación comercial y servicios de distribución y proseguir la labor en el ámbito de los medios de comunicación;
- mejorar el entorno para los consumidores;

- establecer redes transeuropeas, fomentar una convergencia de intereses, coordinar la actuación, estimular la inversión privada, garantizar la interoperabilidad técnica y el desarrollo de redes telemáticas entre administraciones.

D. Una política exterior dinámica y abierta

Es imprescindible una gestión adecuada de las fronteras exteriores para evitar que se falsee el comercio y que se produzcan prácticas ilegales que puedan perjudicar al funcionamiento y a la competitividad del mercado único. Por consiguiente, es preciso:

- reforzar los controles en las fronteras exteriores y reorganizar los servicios de aduanas para alcanzar los objetivos del programa "Aduanas 2000";
- completar y desarrollar la política comercial común, así como una cooperación administrativa para evitar infracciones.

9.2. Justificación de la medida

Toda esta acción se basa en el principio de la atribución a la Comisión de los poderes de ejecución de normas, que aprobó el Consejo en el marco de la realización del mercado interior. Cabe recordar que el Consejo, en su Resolución de 7 de diciembre de 1992 relativa al funcionamiento del mercado interior, invitó a los Estados miembros y a la Comisión a examinar la necesidad de reforzar la cooperación para resolver los problemas prácticos que puedan surgir. El Parlamento, en su Resolución de 18 de diciembre de 1992, invitó asimismo a la Comisión a que adoptara las medidas pertinentes para responder al desafío de un funcionamiento adecuado del mercado interior. La Comisión, que respondió a este objetivo mediante su Decisión de 23 de diciembre de 1992, creó un Comité Consultivo en el ámbito del mercado interior.

Para las acciones en curso, no existe una alternativa seria a la acción comunitaria, ya que cualquier negligencia de la Comisión en la realización y el desarrollo del mercado interior podría suponer la emergencia de políticas nacionales divergentes.

Con todo, la Comisión siempre baraja varias posibilidades para responder a las exigencias de economía y eficacia.

En el ámbito de la normalización, la estrategia inicial, basada en una armonización detallada de las normas nacionales, está atendiendo a dos orientaciones complementarias:

- reconocimiento mutuo de las normas nacionales;
- limitación de la aproximación legislativa comunitaria a aquellos casos en que los objetivos de las normas nacionales no sean equivalentes.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el Libro Verde sobre normalización, la Comisión ha introducido cambios significativos en el sistema de financiación de la normalización europea.

Por lo que se refiere al programa de intercambios de funcionarios nacionales de las administraciones de los Estados miembros, la contribución de las administraciones participantes se ha establecido en un 50% de las dietas diarias. Este programa viene a completar otros programas de intercambio aprobados por el Consejo en sectores específicos, como por ejemplo MATTHAEUS, MATTHAEUS-TAX y el programa en el ámbito veterinario.

9.3. Seguimiento y evaluación de la medida

Indicadores de rendimiento seleccionados

- a) porcentaje de propuestas presentadas por la Comisión sobre la base de su programa de trabajo y porcentaje de decisiones aprobadas por el Consejo
- b) número de textos codificados por sector y aprobados bajo esa forma por el Consejo;
- c) número de intercambios llevados a cabo en el marco de los programas KAROLUS, MATTHAEUS, MATTHAEUS-TAX y del programa en el ámbito veterinario;
- d) número de normas aprobadas y por aprobar;
- e) establecimiento y funcionamiento de redes telemáticas para el seguimiento del mercado interior, entre administraciones y entre éstas y la Comisión;
- f) modificación y rectificación de acuerdos internacionales sobre aplicación del derecho mercantil;
- g) lanzamiento de proyectos importantes de infraestructura con arreglo a la política de redes transeuropeas.

Modalidades y periodicidad de evaluación previstas

La evaluación de la labor relativa al funcionamiento del mercado interior se realiza sobre una base anual y corresponde al comité designado al efecto. La Comunicación de la Comisión de 2 de diciembre de 1992 "El funcionamiento del mercado después de 1992 - Seguimiento del informe Sutherland" (SEC(92)2277 final) establece la elaboración de un informe anual.

Por lo que se refiere al programa KAROLUS, el artículo 18 de la Decisión de la Comisión 93/10/CEE, por la que se establecen las disposiciones de aplicación del programa, dispone que la Comisión ha de elaborar un informe financiero anual sobre la ejecución del programa, que deberá remitir a los coordinadores nacionales para que procedan a su vez a la evaluación de su aplicación.

10. Gastos administrativos (parte A del Presupuesto)

Nota: Cabe recordar que ya se han inscrito sumas importantes en la parte A para actividades específicas de supervisión en algunos ámbitos del mercado interior.

Se trata concretamente de las siguientes líneas presupuestarias:

Línea	Denominación	Presupuesto 1993	AP 1994
A 3531 (SG, VI, XXI)	Lucha contra el fraude	4.341.000	4.145.000
A 3532 (I, XXI)	TAFI - Supresión del fraude en el sector textil	500.000	500.000

10.1. ¿Implica la medida propuesta un aumento del personal de la Comisión? En caso afirmativo, ¿cuántas personas?

Sí. Véase el punto 7.2. Es probable que la aplicación de algunas medidas del programa estratégico genere gastos administrativos adicionales y requiera un aumento del personal. Aunque algunos servicios han presentado a la DG XV evaluaciones preliminares y parciales, mientras no se hayan analizado detalladamente las necesidades (en colaboración, si procede, con los Estados miembros) no podrán presentarse estimaciones fiables. Las medidas específicas

que se incluyen en el programa estratégico darán lugar a fichas de financiación cuando se presenten formalmente, y éstas ofrecerán todos los elementos necesarios para determinar las implicaciones en términos de recursos.

Es obvio que las solicitudes de puestos estatutarios adicionales o el recurso a personal externo deberán presentarse teniendo en cuenta las perspectivas financieras y las dotaciones aprobadas en los ejercicios presupuestarios correspondientes.

10.2. Indíquese el importe de los gastos de funcionamiento y de personal generados por la medida. Indíquese el método de cálculo.

Véanse los puntos 7.2 y 10.1.

ISSN 0257-9545

COM(93) 632 final

DOCUMENTOS

ES

10

N° de catálogo : CB-CO-93-673-ES-C

ISBN 92-77-62378-0

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo