

5 de septiembre de 2024



En busca de una ventaja competitiva: la reforma del marco reglamentario de la UE

Philipp Lausberg
Miguel Otero Iglesias
Georg Riekeles
Agustín González Agote



En busca de una ventaja competitiva: la reforma del marco reglamentario de la UE

Philipp Lausberg | Analista político del Programa de Economía Política de Europa, European Policy Centre | @philippemlau [X](#)

Miguel Otero Iglesias | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @miotei [X](#)

Georg Riekeles | Director asociado y jefe del Programa de Economía Política de Europa, European Policy Centre | @griekeles [X](#)

Agustín González Agote | Ayudante de investigación, Real Instituto Elcano

Índice

Resumen inicial	3
Recomendaciones para un marco reglamentario de mejora de la competitividad	4
Convertir la competitividad en un objetivo general de la elaboración de políticas y del programa de mejora de la legislación	4
Hacer de la proporcionalidad un criterio básico para la legislación	5
Dar la máxima prioridad al fortalecimiento del Mercado Único	5
Redoblar esfuerzos para gestionar las repercusiones mundiales de la reglamentación de las cadenas de suministro	6
Introducción	6
Contexto: la urgente necesidad de una ventaja competitiva europea	7
Estado actual: mejora de la regulación en curso, pero aún insuficiente	9
Efecto acumulado de la reglamentación: costes elevados e incertidumbre legislativa	9
Falta de proporcionalidad en la legislación: los héroes ocultos de Europa sufren más	16
Disminución del dividendo del Mercado Único la mayor baza de Europa en peligro	21
Competitividad del mundial en peligro: ¿se acabó el “efecto Bruselas”?	26
Recomendaciones: reforma del marco reglamentario de la UE	28
Convertir la competitividad en un objetivo general de la elaboración de políticas y del programa de mejora de la legislación	28
Hacer la proporcionalidad un criterio básico para la legislación	30
Dar máxima prioridad al fortalecimiento del Mercado Único	32
Redoblar esfuerzos para gestionar las repercusiones mundiales de la reglamentación de las cadenas de suministro	34
Conclusiones	35

Resumen inicial¹²

En el contexto de una situación económica cada vez más compleja, la pérdida de competitividad de Europa es una de las amenazas más peligrosas para la prosperidad a largo plazo del bloque. Si a ello se le suma el alto precio de la energía, la dificultad para acceder a financiación y la escasez de mano de obra y personal cualificado, el resultado es la carga reglamentaria de la Unión Europea (UE) a la que hacen mención distintas empresas de toda la Unión como el principal obstáculo que limita la inversión, la innovación y la productividad.

Este problema se ha visto agravado por la respuesta de la UE a las crisis recientes con un impulso normativo sin precedentes para acelerar su transición ecológica y digital. Estos objetivos forman parte integral de la estrategia a largo plazo de la Comisión Europea, pero también suponen un coste para las empresas europeas. Por lo tanto, la pregunta es **de qué modo se pueden combinar estos objetivos ambiciosos con un entorno reglamentario adecuado para empresas competitivas.**

Tras echar un vistazo al potencial latente de los programas de Mercado Único y mejora de la legislación de la UE, presentamos las dificultades principales que lastran la evolución del entorno reglamentario de la Unión y formulamos recomendaciones concretas sobre políticas para abordarlas:

1. Hacer que la competitividad sea un objetivo general de las políticas creadas para aliviar la carga reglamentaria acumulada que afecta a todas las empresas europeas (grandes y pequeñas) a raíz de la incertidumbre legislativa y la complejidad de los requisitos de presentación de información.

2. Conseguir que la legislación se adapte mejor al tamaño de la empresa para aligerar la carga desproporcionada que soportan las pequeñas empresas y las empresas de mediana capitalización, estas últimas los “campeones ocultos” que superan por muy poco el umbral para ser consideradas grandes empresas y la UE aún no las ha identificado como categoría propia.

3. Reforzar el Mercado Único como máxima prioridad para garantizar la igualdad de condiciones para todos los Estados miembros, potenciando la aplicación de la normativa, armonizando los mercados de servicios y reduciendo las ayudas estatales allá donde las asimetrías en cuanto a capacidad tributaria pongan en riesgo la competencia.

4. Impulsar un mayor esfuerzo a nivel internacional para limitar las posibles repercusiones negativas de la reglamentación de las cadenas de suministro y perpetuar

¹ Agradecimientos/Nota de responsabilidad: El apoyo que recibe el EPC para sus actividades en curso, o de manera específica para sus publicaciones, no constituye una aprobación de sus contenidos, ya que estos reflejan únicamente las opiniones de los autores. Los colaboradores y socios no asumirán ninguna responsabilidad por el uso que pueda darse a la información que contengan.

² Nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a Blake Arnold por su valiosa ayuda en el ámbito de la investigación.

el “efecto Bruselas” europeo, acompañando las iniciativas normativas de asociaciones internacionales y optando por un enfoque más integrado para la política normativa, comercial, exterior y de desarrollo.

Recomendaciones para un marco reglamentario de mejora de la competitividad

Convertir la competitividad en un objetivo general de la elaboración de políticas y del programa de mejora de la legislación

Recomendación 1: la UE debe hacer de la competitividad un objetivo general de las políticas y legislaciones que elabore, al mismo nivel que los objetivos medioambientales, digitales, de seguridad y de política social. No debe reflejarse únicamente en iniciativas legislativas sueltas, sino en la totalidad de las estrategias y los programas, e incluso en el mandato de la Comisión que asumirá sus funciones en 2024.

Recomendación 2: habría que designar a una persona para ocupar una vicepresidencia ejecutiva de la Comisión de “estrategia económica y competitividad” que se encargase de supervisar toda la cartera económica de la próxima Comisión, desde la competitividad y el comercio a la política industrial y la seguridad económica. A esa persona habría que concederle un mandato sólido en torno a la aplicación de controles de competitividad en las iniciativas legisladoras de la UE y la participación en diálogos políticos periódicos con el Consejo, el Parlamento y otros grupos de interés como líderes sectoriales y asociaciones empresariales.

Recomendación 3: la Comisión debería aspirar a reducir en un 25% los requisitos de presentación de información de la legislación de la UE y todas las cargas administrativas en al menos otro 25% durante el próximo mandato, llevando a cabo comprobaciones y controles de competitividad en todo el acervo europeo. En este ejercicio se deberían eliminar también los máximos obstáculos posibles para la innovación y el crecimiento. Para ponerlo en práctica, se debería crear un grupo de trabajo de economistas “Stoiber 2”, transversal a todas las direcciones generales, que después podría conformar junto al Comité de Control Reglamentario (CCR) una autoridad europea permanente de supervisión dedicada al control reglamentario.

Se debería aplicar el programa de mejora de la legislación de un modo más sistemático y efectivo.

Recomendación 4: el programa de mejora de la legislación debería aplicarse de un modo más sistemático y efectivo, prestando especial atención al incremento de la competitividad. Por ese motivo, el CCR debería ser más independiente y recibir más recursos para poder exigir cuentas a la Comisión; asimismo, el Consejo y el Parlamento deberían efectuar sus propias evaluaciones de impacto para las enmiendas, se debería incluir con rigor a las empresas en una fase más temprana del proceso legislativo y se deben utilizar mejor las herramientas digitales a lo largo del proceso legislativo y con fines de conformidad reglamentaria.

Hacer de la proporcionalidad un criterio básico para la legislación

Recomendación 5: para contrarrestar el síndrome de Peter Pan de las empresas europeas, la Comisión Europea debería replantearse su principio de “pensar primero a pequeña escala” y la preferencia política implícita por los actores económicos de tamaño reducido, en favor de una política económica centrada en el crecimiento y la ampliación en escala. Este cambio de enfoque podría formularse como “pensar primero en crecer y ampliar”.

Recomendación 6: para generar un “choque de competitividad” en un segmento esencial de las empresas europeas y generar dinámicas de escala, la Comisión debería ampliar la definición de “pyme”, con todos sus beneficios y exenciones, a empresas de hasta 500 empleados, aliviando e impulsando de ese modo a las pequeñas empresas de mediana capitalización que soportan cargas reglamentarias desproporcionadas.

Recomendación 7: de manera indisociable de lo anterior, la Comisión también debe establecer una categoría y una definición nuevas de la mediana capitalización a nivel paneuropeo para incluir a las empresas de entre 500 y 3.000 empleados, que según los estudios presentan características diferenciadoras. La creación de esta categoría estadística y jurídica debería servir para confeccionar un programa de simplificación legal y promover acciones que impulsen el papel de estas empresas como adalides del crecimiento y la productividad del Mercado Único y vectores de la transición económica de Europa.

Recomendación 8: las instituciones, los Estados miembros y las asociaciones empresariales de la UE deberían facilitar la participación de pymes y empresas de mediana capitalización en los entornos de prueba reglamentarios y las consultas públicas. Deberán garantizar también que las onerosas responsabilidades de presentación de información se ajusten al tamaño de la empresa y no se recurra sin más a las de grandes empresas, además de mejorar el acceso a la financiación del crecimiento, subvenciones y préstamos con condiciones ventajosas.

Dar la máxima prioridad al fortalecimiento del Mercado Único

Recomendación 9: la próxima Comisión debería aplicar y hacer valer en mayor medida la legislación europea en todos los Estados miembros, fortaleciendo el Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único (SMET, por sus siglas en inglés), fomentando una mayor colaboración entre legisladores nacionales y la Comisión mediante la creación de oficinas nacionales del Mercado Único y afianzando los centros SOLVIT en algunos Estados miembros clave como una herramienta para que las empresas denuncien infracciones de las normas sobre el Mercado Único.

Recomendación 10: deberían implantarse planes de acción del Mercado Único con hitos claros para sectores fundamentales con la idea de revitalizar y ampliar el Mercado Único para los servicios. Cabría incluir la energía, el sector profesional, el financiero, las telecomunicaciones, los servicios digitales y, por último, la defensa.

Recomendación 11: en ámbitos en los que resulte difícil llevar a la práctica la armonización, la UE deberá optar por un uso y una aplicación más rigurosos del principio

fundacional del Mercado Único del “reconocimiento mutuo”. El artículo 3 de la Directiva sobre el comercio electrónico (2000/31) sirve de modelo para una “cláusula de mercado interno” al combinar la norma del país de origen con el reconocimiento mutuo. La UE debería aplicar ese principio a otros sectores estratégicos donde urja contar con los beneficios del Mercado Único en cuanto a profundidad y escala.

Recomendación 12: debería abandonarse de manera gradual el marco temporal de crisis y transición para las ayudas estatales a fin de proteger al Mercado Único de subvenciones falseadoras. Para financiar las transiciones y la estrategia industrial de la Unión, debería haber más financiación disponible de la UE bajo la forma de un Fondo de Soberanía. Debería recurrirse más a los proyectos importantes de interés común europeo (PIICE), que a su vez deberían estar financiados y gestionados principalmente por la propia UE.

Redoblar esfuerzos para gestionar las repercusiones mundiales de la reglamentación de las cadenas de suministro

Recomendación 13: con el fin de tener más en cuenta la repercusión internacional de la reglamentación, la UE deberá prestar especial atención a la competitividad internacional en sus controles de competitividad e invertir en mayor medida para facilitar que las propias empresas ayuden a establecer las normas, puesto que son las que mejor suelen prever el efecto internacional de la legislación de la UE.

Recomendación 14: la Comisión debería coordinarse más con socios internacionales, los organismos internacionales de normalización y las organizaciones internacionales con la idea de recabar apoyos para nuevas reglamentaciones de las cadenas de suministro como la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad o el Reglamento sobre la deforestación.

Recomendación 15: la UE debe estar dispuesta a ofrecer beneficios y asistencia sobre todo a los países del Sur Global para la adopción de sus normas y proteger sus relaciones comerciales y empresariales en ámbitos críticos. La UE debería tener en cuenta todas las herramientas normativas pertinentes –entre ellas, el comercio y la inversión, la asistencia técnica, la política de desarrollo y el apoyo de la sociedad civil– para ayudar a los países del sur global a volverse más sostenibles por su cuenta y cumplir con las normas europeas para perpetuar el efecto Bruselas.

Introducción

En los últimos años, la economía europea se ha enfrentado al impacto múltiple de la subida de precio de la energía, el endurecimiento de la política monetaria y de las condiciones para la inversión y el agravamiento del panorama geopolítico a raíz de la competencia entre las grandes potencias, a lo que se ha sumado una mayor intervención estatal y un entorno comercial de mayor confrontación que cabría decir que ha debilitado la posición mundial de la UE.

Proyectos emblemáticos de la Unión como el Pacto Verde Europeo y el Decenio Digital representan una oportunidad única para el continente de caminar hacia la neutralidad

de carbono, llegar a una economía digitalizada más productiva e incrementar la autonomía estratégica. No obstante, conllevan también grandes costes en materia de conformidad y onerosos requisitos de presentación de información que muchos temen que acaben reduciendo la competitividad de Europa.

Hay que echar un vistazo al potencial latente de los programas de Mercado Único y mejora de la legislación para analizar los escollos principales con los que se topan las empresas conforme va evolucionando el marco reglamentario de Europa.

En primer lugar, las empresas europeas se enfrentan a un problema de **carga reglamentaria acumulada** después de años de intensa actividad legislativa y el impulso reciente para acelerar las transiciones ecológica y digital de la UE. El alto coste y la incertidumbre jurídica asociada hacen mella en las empresas que intentan ir por delante de la competencia en un entorno económico mundial de por sí complejo.

En segundo lugar, la legislación de la UE no está **ajustada al tamaño de la empresa** y ha impuesto muchas medidas nuevas de presentación de información que afectarán (directa o indirectamente) de un modo desproporcionado a pymes y empresas de mediana capitalización. Al no contar con los mismos recursos que las empresas más grandes, la mayoría de ellas tendrán que invertir en conformidad en fuerte detrimento de la innovación.

En tercer lugar, aparte de la repercusión para empresas o sectores específicos, el nuevo entorno reglamentario podría trastocar **la igualdad de condiciones del mercado interno** y agravar los desequilibrios entre Estados miembros. La escasa aplicación e insuficiente armonización de las normas ha derivado en un debilitamiento del Mercado Único y el mayor activo de Europa corre peligro tras años de desatención. La situación se ve exacerbada por la liberalización reciente de las ayudas estatales, que no hará sino acentuar las asimetrías entre países con más y menos margen fiscal.

Por último, el posible efecto contagio sobre el comercio y la inversión a nivel internacional podría hacer mella en la **competitividad mundial de Europa**. Las nuevas normas tienen consecuencias que afectarán de un modo inevitable a los países que no tengan recursos o carezcan del compromiso necesario para cumplir con las normas de la UE, lo que en vez de desencadenar un “efecto Bruselas” acabaría siendo contraproducente.

Por ese motivo, el reto para la UE es crear un marco reglamentario que se ajuste al propósito buscado y pueda conciliar sus ambiciosos objetivos ecológicos, digitales y de seguridad económica. Para ello, deberá tener en cuenta la repercusión de las nuevas normas en la competitividad y en el distinto grado de capacidad administrativa y fiscal de las empresas europeas y los Estados miembros de la Unión, desde el punto de vista de la puesta en práctica de la reglamentación y su propia imposición.

Contexto: la urgente necesidad de una ventaja competitiva europea

En los últimos años, la Unión Europea se ha visto en el epicentro de un panorama económico en constante cambio. La pandemia de COVID-19, la guerra en Ucrania, el

aumento de las tensiones geopolíticas y los fenómenos meteorológicos extremos han ejercido una presión creciente sobre las economías europeas. Además, las empresas de todos los tamaños se han visto afectadas por los cuellos de botella en las cadenas de suministro, la subida de precio de la energía, el endurecimiento de las condiciones de política monetaria, la escasez de mano de obra y personal cualificado y el incremento de los costes relacionados con el clima. Al mismo tiempo, el orden liberal del libre comercio como base de la riqueza de la UE se ha visto cada vez más mermado por una política comercial e industrial discriminatoria, mientras que la UE lleva bastante tiempo rezagada en cuanto a competitividad y tecnologías transversales fundamentales.

La transición ecológica y la transición digital pueden cumplir una función importante a la hora de amortiguar los efectos de las crisis recientes y sustentar la transición hacia una mayor seguridad económica, otro de los objetivos centrales de la Comisión von der Leyen. Los Estados miembros de la UE se han apropiado en líneas generales de estos ambiciosos objetivos y han apoyado las actividades de la Comisión para que la UE sea más resiliente y esté mejor preparada de cara a un futuro ecológico y digital a través de una serie de nuevas propuestas legislativas.

Estas iniciativas brindan la oportunidad única de cumplir los objetivos de la UE a largo plazo e incrementar la autonomía estratégica. No obstante, conllevan costes de conformidad considerables y onerosos requisitos de presentación de información que afectan negativamente a la competitividad de las empresas europeas en un momento de grandes dificultades económicas. Desde el punto de vista de la industria, muchos de los proyectos legislativos recientes de Bruselas, como son el paquete de medidas Objetivo 55, el Reglamento sobre la taxonomía, la Ley de IA, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), la Directiva sobre divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad (CSRD) y la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad (CSDDD), han prestado muy poca atención a su repercusión en las empresas.

El 58% de las empresas medianas afirman que ya no invierten en Alemania debido a la burocracia.

La creciente complejidad del entorno reglamentario de Europa cada vez exige más requisitos de información y crea costes adicionales que, a juicio de numerosos observadores, son obstáculos en potencia para el crecimiento y la competitividad mundial. Para empeorar las cosas, muchas empresas tienen la impresión de que el Mercado Único ha quedado debilitado y que el grado de incertidumbre en relación con las nuevas reglamentaciones es alto, puesto que las evaluaciones de impacto se suelen pasar por alto o tienen un alcance más bien limitado.³

El programa de mejora de la regulación de la UE ha conseguido avances en los últimos 20 años, pero se ha visto sobrepasado recientemente por el ritmo de los cambios

³ Mesa Redonda Europea de Industriales, "Coalition of 25 European associations calls for 'more love for the Single Market'" (último acceso el 13 de febrero de 2024).

reglamentarios y la innovación tecnológica. En ese contexto, los interlocutores empresariales han pedido que se redoblen esfuerzos para simplificar la legislación, reducir los requisitos de información y aportar más certidumbre reglamentaria, e incluso hay quienes solicitan una moratoria reglamentaria. Lo que está claro es que, en la situación actual, será crucial flexibilizar el marco reglamentario para mejorar la competitividad de la UE.

En última instancia, nunca ha habido más argumentos políticos a favor de que el marco reglamentario sirva para aumentar la competitividad. En la reciente Declaración de Amberes por un Pacto Industrial Europeo, más de mil organizaciones de la economía de toda Europa clamaron por la “urgente necesidad de tener claridad, previsibilidad y confianza”.⁴ La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, no ha hecho oídos sordos y dedicó una parte considerable de su último discurso sobre el estado de la Unión a las posibles vías para facilitar los negocios en Europa.⁵ En un clima de bajo crecimiento y miedo al declive, la creación de un entorno reglamentario apto para empresas competitivas será un eje temático central de las próximas elecciones al Parlamento Europeo y de la próxima Comisión Europea.

Los próximos informes sobre el Mercado Único y la mejora de la competitividad en la UE, dirigidos respectivamente por Enrico Letta y Mario Draghi, se espera que vayan en esa dirección, al igual que el reciente Informe anual de 2024 sobre el Mercado Único y la competitividad, en el que se reconoce la necesidad de mejorar el funcionamiento del Mercado Único y simplificar la legislación.⁶

La tambaleante economía europea, el aumento del coste de la vida y el creciente precio de la transición ecológica que debe pagar la ciudadanía han generado un clima político tenso con un fuerte auge en las encuestas de los partidos euroescépticos de derechas. La fuerte carga reglamentaria y el debilitamiento del Mercado Único que dificultan la actividad empresarial podrían suponer una subida de los costes de consumo y afectar a los votantes en lo más hondo. En ese contexto, es esencial mejorar las condiciones para las empresas y las inversiones y convencer al mundo empresarial de que la UE puede generar un crecimiento sostenible y aportar un marco reglamentario que mejore la competitividad al mismo tiempo.

Estado actual: mejora de la regulación en curso, pero aún insuficiente

Efecto acumulado de la reglamentación: costes elevados e incertidumbre legislativa

En los últimos años, la acumulación de legislación ambiental, social y de gobernanza (ASG) y de requisitos de información ha situado a Europa a la vanguardia de la lucha

⁴ “The Antwerp Declaration for a European Industrial Deal” (último acceso en abril de 2024).

⁵ European Policy Centre, “The Commission’s balance sheet is positive, but the level of ambition is still too low” (último acceso el 11 de enero de 2024).

⁶ El informe describe nueve factores que impulsan la competitividad: i) un Mercado Único funcional con una legislación simplificada, ii) acceso al capital privado, iii) inversión pública e infraestructuras, iv) investigación e innovación, v) energía, vi) circularidad, vii) digitalización, viii) educación y aptitudes y ix) comercio y autonomía estratégica abierta (Comisión Europea (2024), Informe anual de 2024 sobre el Mercado Único y la competitividad, Bruselas, COM(2024)77).

mundial por la sostenibilidad y los derechos sociales. Ahora bien, también ha pasado factura a la competitividad de las empresas europeas, y cabría decir que ha sido un obstáculo para la inversión, el empleo y las oportunidades de crecimiento, amén de limitar su capacidad para lidiar con un entorno económico mundial cada vez más complicado. Las asociaciones de la patronal avisan de un riesgo de desindustrialización en caso de que las empresas trasladen su producción fuera de Europa y aumente el número de quiebras.⁷ Por ejemplo, el 58% de las empresas alemanas *Mittelstand* de mediana capitalización afirmaron que no invertirían más en Alemania debido al papeleo y la burocracia.⁸

Uno de los problemas es el aumento de unos requisitos de información ya de por sí complejos y minuciosos derivados de las reglamentaciones de la UE actuales y las próximas, como son la CSRD y la CSDDD.⁹ Estas obligaciones conllevan un alto coste, sobre todo para empresas no orientadas a los mercados de capital como las industriales, las cuales son fundamentales para los objetivos de transición de la UE.

Las legislaciones demasiado prescriptivas limitan las opciones de las empresas a la hora de encontrar soluciones a un problema. Al establecer estructuras generales, las empresas de todos los tamaños deben sacrificar la innovación y recortar su capacidad de financiar la transformación, la investigación y el aumento de la sostenibilidad.

En consecuencia, las obligaciones ASG no generan necesariamente una economía más sostenible. Es frecuente que las capacidades valiosas que se podrían invertir en el desarrollo de productos sostenibles innovadores acaben destinándose a más personal administrativo o consultas caras indispensables para respetar la conformidad normativa. Por ejemplo, en una fábrica con 9.000 empleados, puede haber más de 80 que se dediquen a las obligaciones en materia de información.¹⁰ Además, algunos requisitos, como por ejemplo la información sobre las cadenas de suministro que se incluye en la CSDDD, son muy costosos y las empresas afirman que les resulta prácticamente inviable. Más si cabe en el sector de la alta tecnología, donde las cadenas de suministro pueden ser extremadamente complejas. Por ejemplo, una empresa grande como ASML, la productora neerlandesa de máquinas de litografía cuenta con una red de unos 5000 proveedores que, a su vez, dependen de incluso más subproveedores.¹¹ En particular, para los proveedores más pequeños puede resultar difícil llevar un seguimiento de esas prescripciones para la cadena de suministro.

⁷ Eurostat “Q2 2023: Business bankruptcies at highest level since 2015” (último acceso el 14 de diciembre de 2023).

⁸ Bartz, Tim; Hage, Simon; Hesse, Martin y Müller, Martin U., “So lähmt die Bürokratie Deutschland”, *Der Spiegel*, 8 de enero de 2024.

⁹ Por ejemplo, la propuesta de acto delegado sobre las normas de información relacionadas con la Directiva sobre la divulgación de información corporativa. En su forma actual, el borrador publicado por el EFRAG el pasado mes de noviembre representa una acumulación gigantesca de obligaciones legales de información pormenorizadas en los ámbitos ambiental, social y de gobernanza (Business Europe (2023), “Reduction of reporting obligations - Letter from Fredrik Persson and Markus J. Beyrer to Ursula von der Leyen”, Bruselas).

¹⁰ En función del tamaño exacto de una empresa mediana, los informes de sostenibilidad pueden costar aproximadamente entre 50 000 y 200 000 euros al año (VDMA, “Member Survey 2017” (último acceso el 3 de noviembre de 2023).

¹¹ ASML (2023), *Small Patterns. Big impact*. Informe anual de 2023, pág. 24.

La fuerte carga que suponen los requisitos de información se agrava por la mera cantidad de nuevas normativas que a menudo crean duplicaciones y solapamientos que incrementan la incertidumbre reglamentaria y lastran los planes e inversiones de las empresas. Por ejemplo, muchos de los requisitos sociales incluidos en el Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles (ESPR), la CSDDD y la CSRD se superponen, lo que incrementa de manera innecesaria la carga reglamentaria. Del mismo modo, entre el ESPR propuesto y el reglamento más antiguo relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), se aprecian duplicaciones, contradicciones e incoherencias. Si añadimos las reglamentaciones nacionales, regionales y locales (véase más adelante), no es difícil encontrar ejemplos de confusión e incertidumbre jurídica. En consecuencia, muchas empresas prefieren no innovar ni invertir por miedo a pagar multas elevadas.

Esas incoherencias proceden también de las dificultades de las instituciones y los grupos de interés de la UE para procesar la gran cantidad de legislación que se ha ido aprobando por la vía rápida en los últimos años, como por ejemplo el paquete de medidas Objetivo 55, la Ley sobre la industria de cero emisiones netas, la reforma del diseño del mercado de la electricidad, la Ley de Materias Primas Fundamentales y la Ley de Datos. Esta aceleración de la actividad legislativa ha venido dada por las crisis recientes, pero también ha puesto de manifiesto los límites del sistema de mejora de la legislación de la UE y ha agrandado las carencias existentes.

Por un lado, ha dificultado la reacción de las partes interesadas y la incorporación oportuna y equilibrada de esos comentarios por parte de los legisladores, lo que a su vez ha exacerbado los puntos débiles existentes en la participación de grupos de interés en el ciclo de elaboración de políticas. A menudo, las consultas no se celebran con tiempo suficiente para influir de un modo efectivo en el proceso de elaboración de las políticas por parte de la Comisión.

LO QUE DECLARAN LAS EMPRESAS: COSTES DE LA DIRECTIVA SOBRE DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN CORPORATIVA EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD

Según la Foundation for Family Businesses and Politics, una empresa familiar de renombre en el sector de la filtración de aire que cuente con 22.000 empleados debe hacer frente a la evaluación cuantitativa y cualitativa y la posible declaración de hasta 1.149 parámetros conforme a la CSRD. Ya no es solo que el total de los costes únicos sea de 4-5 millones de euros, sino que el trabajo generará también costes recurrentes de personal varias veces superiores, así como honorarios por servicios de auditoría y consulta. Este dinero se destinará en exclusiva a los requisitos adicionales de información y dejará de estar disponible para financiar la transformación, la investigación y una mayor sostenibilidad de la empresa.

Fuente: Foundation for Family Businesses and Politics.

Además, su estructura no suele permitir que la Comisión pueda plantearse las inquietudes más importantes, por ejemplo, al limitar las aportaciones a meras

respuestas tipo test y no prestar atención a las cuestiones de más peso, sino a las mencionadas por el mayor número de partes interesadas.¹²

Los entornos reglamentarios de prueba son una poderosa herramienta para simular el efecto de la legislación en sectores innovadores,¹³ pero han quedado limitados a pocos sectores, entre ellos el farmacéutico. Las consultas públicas de la Comisión por internet a través de su portal “Díganos lo que piensa” muestran una participación muy baja de las empresas. Uno de los motivos es la escasa información y la movilización insuficiente de las empresas por parte de sus asociaciones y los Estados miembros. Otro es el alto grado de complejidad de las convocatorias de datos de la Comisión, su visibilidad insuficiente y, a menudo, el escaso plazo que tienen las empresas para responder. Por eso es difícil incluir la opinión de las empresas de menor tamaño, ya que no suelen contar con recursos suficientes para reaccionar con rapidez y eficacia a las propuestas legislativas.

Además, con frecuencia, los colegisladores no examinan con detenimiento la legislación para valorar su efecto sobre la competitividad. En expedientes reglamentarios importantes, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo han procesado las enmiendas con mucha rapidez, sin efectuar suficientes comprobaciones sobre sus efectos para la competitividad debido a la ausencia de evaluaciones de impacto sistemáticas. Un ejemplo es la propuesta de Directiva sobre deforestación, que a pesar de recibir enmiendas voluminosas no fue objeto de una evaluación de impacto adecuada a medida que evolucionaba el texto.

A estos problemas se añade también que los Estados miembros no muestran mucha iniciativa a la hora de poner a disposición los datos para las evaluaciones de impacto.¹⁴ En algunos casos concretos, la Comisión también se salta el requisito de las evaluaciones de impacto, tal y como ocurrió con la propuesta de reglamento sobre el trabajo forzado en septiembre de 2022 pese a los fuertes requisitos de información (y las posibles sanciones) que contiene.¹⁵

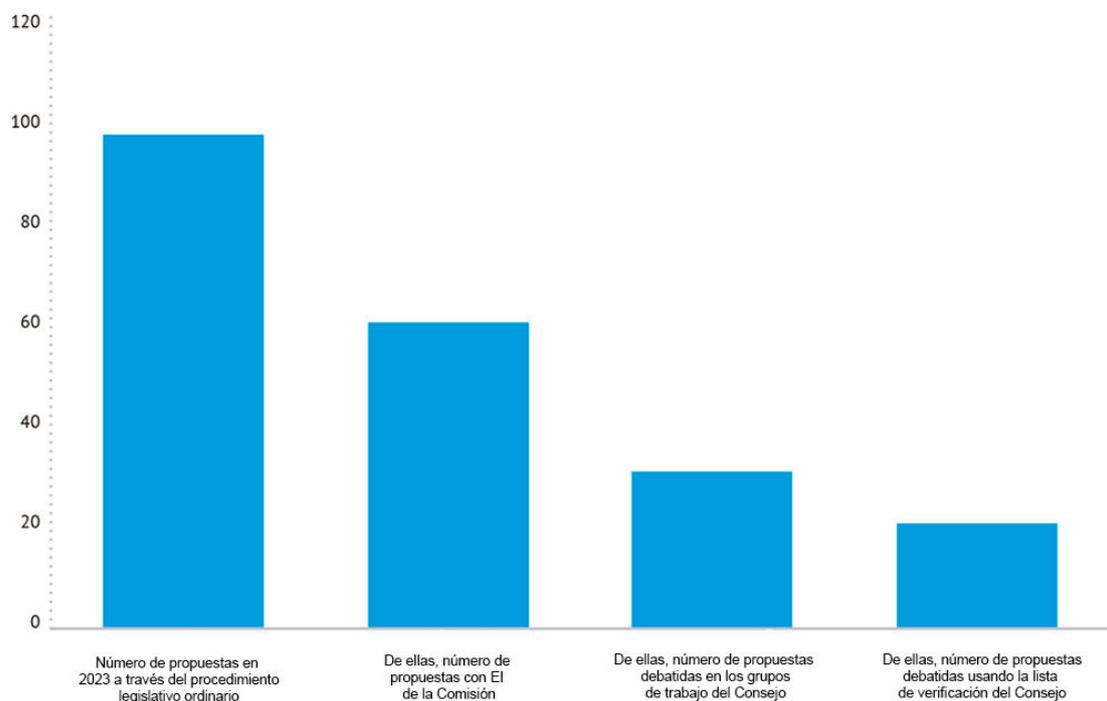
¹² Meyers, Zach (2024), “Better Regulation in Europe: an action plan for the next Commission”, Bruselas: Centre for European Reform, págs. 6-7.

¹³ Los entornos de pruebas reglamentarios son mecanismos que permiten poner a prueba las innovaciones en un entorno controlado del mundo real, con un plan específico desarrollado y supervisado por la autoridad competente.

¹⁴ Business Europe (2024), “Impacts of regulations on competitiveness - Letter from Markus J. Beyrer to Héctor José Gómez Hernández”, Bruselas.

¹⁵ SME United, “Proposal to ban forced labour products lacks clear priorities” (último acceso el 11 de enero de 2024).

Gráfico 1. El Consejo no hace un uso adecuado de las evaluaciones de impacto de la Comisión



Fuente: CER.

Además, la cooperación institucional a la hora de legislar no suele ser óptima, como deja patente el hecho de que el Parlamento y la Comisión utilicen criterios distintos para evaluar la legislación. Las evaluaciones de impacto de la Comisión emplean sobre todo criterios muy técnicos de coste-beneficio difíciles de integrar en el proceso político de aprobación de enmiendas en el Parlamento o el Consejo.¹⁶ Al no evaluar la legislación conforme a los mismos baremos, se abre la puerta a más incoherencias. Además, la Comisión cada vez recurre con mayor frecuencia a los actos delegados para ampliar el ámbito de aplicación de las leyes o introducir nuevos requisitos importantes y onerosos. Muchos se introdujeron sin la evaluación de impacto correspondiente, mientras que a menudo se han ignorado sin más las opiniones de grupos de interés y órganos especializados, como en el caso de las recomendaciones de la Autoridad Bancaria Europea relativas a la nueva normativa sobre seguridad de los pagos.¹⁷

Incluso el programa de la Comisión de mejora de la legislación, que siempre está evolucionando e incluye un amplio kit de herramientas con normas detalladas para sus evaluaciones de impacto *ex ante*, ha resultado insuficiente. Estas normas no se suelen implantar ni llevar a la práctica de un modo adecuado. En especial, no se han tenido en cuenta convenientemente los efectos para la competitividad y las pymes.¹⁸ Así lo ha

¹⁶ Renda, Andrea (2022), "Assessment of current initiatives of the European Commission on better regulation", Bruselas: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

¹⁷ Meyers (2024), *op. cit.*, pág. 18.

¹⁸ Bausch, Christoph, "A mandatory competitiveness check for European legislation", *Bundesverband der Deutschen Industrie* (último acceso el 3 de noviembre de 2023).

confirmado el propio Comité de Control Reglamentario (CCR) de la Comisión,¹⁹ cuyas excepciones no han sido siempre respetadas por la Comisión, por ejemplo, en el caso de la CSDDD. En la actualidad, la capacidad del CCR para llevar a cabo su tarea de aportar una rendición de cuentas y un control independiente se ve mermada por la falta de recursos, mientras que cuatro de sus cinco miembros, incluido su presidente, son más funcionarios de la Comisión que especialistas independientes.²⁰

Además, pese a que el kit de herramientas incluye todo un capítulo sobre la elaboración de políticas preparadas para la digitalización, las instituciones y los Estados miembros de la UE han hecho relativamente poco para sacar el máximo partido al enorme potencial de la digitalización para reducir las cargas reglamentarias.²¹ La pasarela digital única, introducida en 2018, ha tenido cierto éxito a la hora de reducir la carga burocrática al ofrecer procedimientos administrativos online en ámbitos como la declaración de los impuestos de sociedades o la inscripción de las empresas en todo el Mercado Único.²² En cambio, su alcance hasta ahora ha sido muy limitado y no incluye los requisitos de presentación de información.

El nuevo control de la competitividad añadido por el kit de herramientas de mejora de la legislación de la Comisión en marzo de 2023 tiene en cuenta el coste y la competitividad de los precios, la dimensión internacional y de las pymes y la capacidad de las empresas para innovar.²³ Al agrupar estos aspectos importantes, que antes solamente se tenían en cuenta por separado, apuesta por un enfoque más integral y concentrado. Se trata de un avance positivo, pero la cuestión es saber si se aplicará e implantará adecuadamente para que sea eficaz, en vista del historial dispar del CCR a la hora de pedir cuentas a la Comisión²⁴ y del hecho de que no haya un marco general claro para los controles de competitividad a nivel político en todas las instituciones de la UE.

Asimismo, la Comisión ha redoblado sus esfuerzos por simplificar la legislación existente tras anunciar la regla “una más, una menos” en 2021, destinada a contrarrestar los costes de conformidad adicionales de legislaciones nuevas a través de reducciones proporcionales de costes en el mismo ámbito normativo (en ocasiones, también en otros). La herramienta alberga cierto potencial de reducción de los costes reglamentarios en su totalidad, pero ha recibido críticas por tratarse de un ejercicio de

¹⁹ Comité Económico y Social Europeo, “[A competitiveness check to build a stronger and more resilient EU economy](#)” (último acceso el 3 de noviembre de 2023).

²⁰ Meyers (2024), *op. cit.*, pág. 10.

²¹ En una iniciativa emprendida durante la presidencia portuguesa en 2021, los Estados miembros aprobaron unas conclusiones exhaustivas sobre tecnologías de datos para optimizar la mejora de la legislación, urgiendo “a la Comisión y a los Estados miembros a que se reúnan a escala de la UE para estudiar la manera de promover el empleo de las tecnologías de datos en apoyo de una legislación basada en los datos, digital por defecto y de alta calidad”. No obstante, la iniciativa portuguesa no tuvo más recorrido (Consejo de la Unión Europea, 2021), Conclusiones del Consejo sobre tecnologías de datos para optimizar “la mejora de la legislación”, Bruselas, 2021/C 241/04).

²² Pelkmans, Jacques (2024), “[Empowering the Single Market: a 10-point plan to revive and deepen it](#)”, Bruselas: Centro de Estudios Políticos Europeos, págs. 21-22.

²³ Comisión Europea (2023a), ‘[Better Regulation](#)’ toolbox – July 2023 edition, Bruselas.

²⁴ Meyers (2024), *op. cit.*, pág. 10.

contabilidad poco transparente²⁵ que hace hincapié en la cantidad y no en la calidad de la legislación, sin distinguir entre cargas necesarias e innecesarias y sin un enfoque integral para la cuestión de la competitividad.²⁶ Además, este planteamiento pretende

Parece más prometedor el nuevo proyecto de la Comisión anunciado en 2022 de racionalización de los requisitos de información, con la idea de reducirlos hasta en un 25%.

En este contexto, la Comisión ha iniciado la reforma del Código Aduanero de la Unión y ha propuesto una revisión del Reglamento relativo a las estadísticas europeas que podría reducir en gran medida las cargas que soportan las empresas.²⁷ No obstante, dos puntos flacos de este enfoque son que solamente aborda los requisitos de información y no las cargas administrativas o las relacionadas en sí con el crecimiento y la innovación, que podrían tener un impacto mucho mayor, y también que limita las reducciones al 25%, un porcentaje aleatorio que podría no reflejar la totalidad de las duplicaciones, las contradicciones y las incoherencias presentes en la legislación de la UE.

En general, se ha criticado la falta de claridad, transparencia, enfoque y coherencia en la aplicación de las herramientas de la Comisión para la mejora de la legislación. Por un lado, las distintas direcciones generales han pecado en ocasiones de falta de coordinación.²⁸ Además, el programa de mejora de la legislación de la Comisión se ha visto afectado por la proliferación general de objetivos globales, que al señalar demasiados derroteros distintos acaban por no marcar un rumbo claro.²⁹ En este sentido, los objetivos ASG, actualizados recientemente para incluir objetivos de resiliencia, podrían haber eclipsado la necesidad de que las cargas reglamentarias resulten llevaderas para las empresas desde el punto de vista de la competitividad.

²⁵ Van den Abeele, Éric (2021), “‘One in, one out’, an incongruous approach to the major European challenges”, Bruselas: Instituto Sindical Europeo.

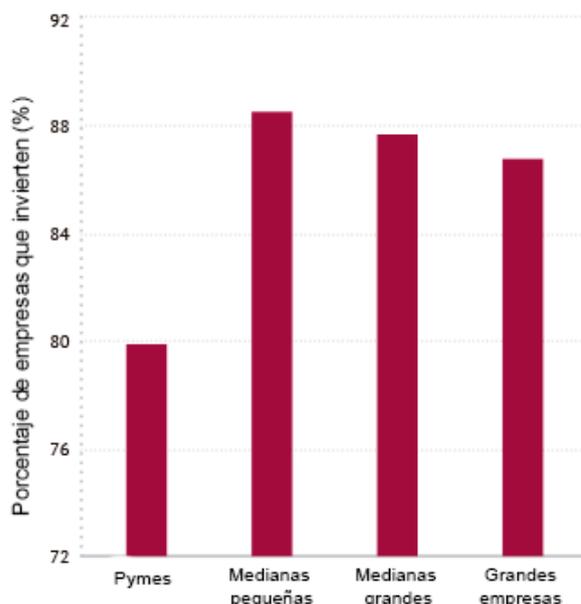
²⁶ Xanthaki, Helen (2023), “The ‘one in, one out’ principle: A real better lawmaking tool?”, Bruselas: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.

²⁷ Comisión Europea (2023b), *Commission work programme 2024: Delivering today and preparing for tomorrow*, Bruselas, COM(2023) 638.

²⁸ Comité Económico y Social Europeo, “Leaving no one behind when implementing the 2030 Sustainable Development Agenda (own-initiative opinion)” (último acceso el 11 de enero de 2024).

²⁹ Renda (2022), *op. cit.*

Gráfico 2. La mediana capitalización puede invertir más que pymes y macroempresas



Fuente: EPC/BEI.

Falta de proporcionalidad en la legislación: los héroes ocultos de Europa sufren más

Pese a que el efecto acumulado de la reglamentación de la UE afecta a empresas de todos los tamaños, suele ser un lastre desproporcionado para pymes y empresas de mediana capitalización. Los elevados costes de conformidad y la incertidumbre reglamentaria son especialmente sangrantes para las empresas más pequeñas que producen a escala limitada. Por ejemplo, el fabricante de una serie de 10 unidades se lo pensará dos veces antes de implantar nuevos procesos innovadores que requieran certificaciones farragosas y costosas de terceros, mientras que las empresas más asentadas que produzcan 500 000 unidades podrían tener menos problemas con costes de conformidad de seis cifras y procesos de certificación lentos.

Las pymes están exentas de cumplir algunos requisitos reglamentarios al estar sometidas a un régimen de información simplificado que les concede excepciones en muchos ámbitos, por ejemplo en normas de competencia, tributación y derecho de sociedades. Sin embargo, no suele ser así para las empresas de mediana capitalización que cuentan con un mínimo de 250 empleados, pero menos de 3.000,³⁰ y quedan excluidas por muy poco de la categoría de pyme. De hecho, a estas empresas de mediana capitalización se las suele agrupar con las grandes, pese a que no cuentan con las mismas capacidades en cuanto a conocimientos, experiencia y recursos en materia de conformidad reglamentaria.

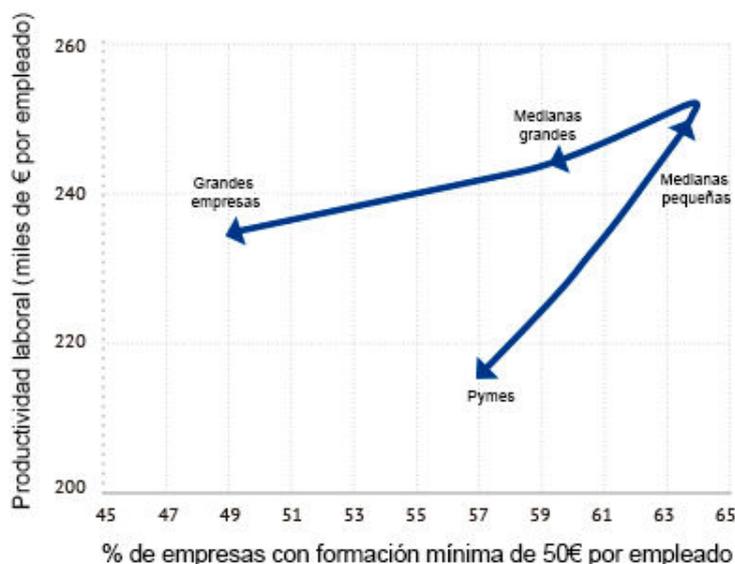
Resulta especialmente contraproducente si atendemos a los estudios que demuestran que, en efecto, las empresas de mediana capitalización son los “héroes económicos

³⁰ Esta es la definición del BEI. Cada Estado miembro utiliza una definición distinta. La falta de una definición común en toda la UE hace especialmente difícil investigar y hacer políticas sobre las empresas de mediana capitalización a nivel europeo.

ocultos” con una sólida capacidad de innovación, crecimiento y mejora de la productividad.³¹ Al ser empresas muy internacionalizadas e innovadoras, es probable que inviertan antes que las pymes y las grandes empresas, por lo que pueden cumplir un papel esencial en la transición ecológica, digital y de seguridad económica de la UE.

Las empresas de mediana capitalización también son más propensas que las pymes y las grandes a informar sobre las lagunas de inversión, descubriendo un potencial inexplorado con efectos buenos de contagio hacia la economía en general. A pesar de las frecuentes dificultades para acceder a financiación, las empresas de mediana capitalización reciben menos ayudas públicas en forma de subvenciones o de préstamos bancarios en condiciones ventajosas que las empresas grandes y las pymes.³² Las ayudas a la innovación también lo ilustran bien. En este momento, los programas de I+D de la UE y sus Estados miembros se centran sobre todo en las pymes, mientras que las empresas más grandes disponen de más recursos para solicitar planes de ayuda.³³ En consecuencia, las ayudas suelen favorecer a las empresas pequeñas en mercados locales o a grandes proyectos encabezados por grandes empresas, y el apoyo resulta insuficiente para satisfacer las necesidades y el potencial de las empresas medianas.³⁴

Gráfico 3. La mediana capitalización tiene más productividad laboral



Fuente: EPC/BEI.

³¹ Maurin, Laurent; Delanote, Julie; Tran, Huyen; Riekeles, Georg; y Lausberg, Philipp (2024), “Hidden champions, missed opportunities: Mid-caps’ crucial roles in Europe’s economic transition”, Bruselas: Banco Europeo de Inversiones y European Policy Center.

³² *Ibid.*

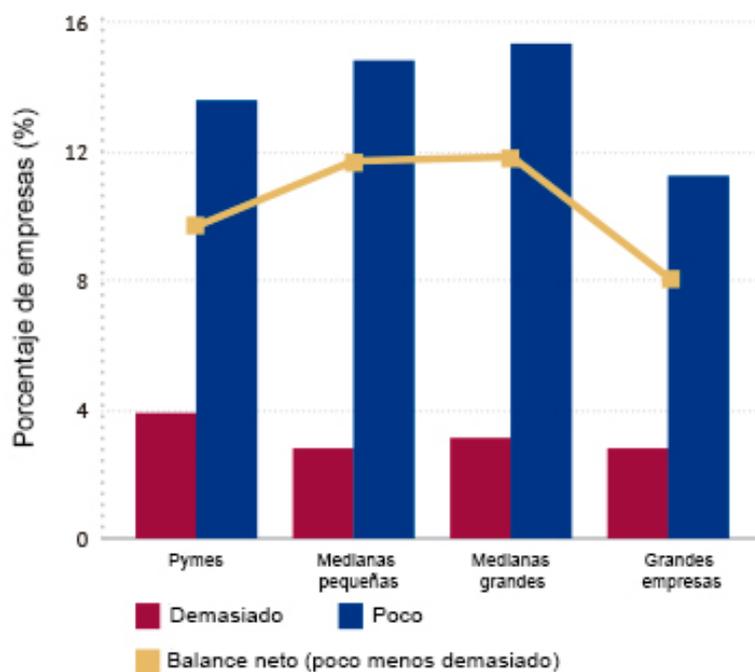
³³ Dachs, Bernard; Siedschalg, Iulia; Yan, Weijie; Yoveska, Maria; Boeira, Fernanda; y Ivory, Sean (2022), *Study to map, measure and portray the EU mid-cap landscape*, Bruselas: Austrian Institute of Technology, The Economic and Social Research Institute, e Integral Research, pág. 78.

³⁴ KPMG Private Enterprise (2022), “Bridging the mid-cap gap. A proposal to recognise, promote and support the growth of mid-caps companies in the European Union”, pág. 25.

Estas cuestiones también entroncan con el problema que tiene Europa con la ampliación de escala, o lo que podríamos llamar el “síndrome de Peter Pan de Europa”, es decir, la reticencia o la incapacidad de las empresas para crecer. Los efectos de umbral vinculados a los beneficios y excepciones para las pymes disuaden a las propias pymes de ampliar la escala de su actividad y pasar a la mediana capitalización,³⁵ y las empresas de mediana capitalización ven limitada su senda de crecimiento por la falta de reconocimiento, las cargas reglamentarias y el apoyo insuficiente del marco económico. La ausencia de mercados de capital con profundidad en la UE tiene mucho que ver en este tema, pero el entorno normativo restrictivo lo exagera. Muchas start-ups innovadoras crecen hasta convertirse en empresas de mediana capitalización, pero no siguen expandiéndose hasta ser lo suficientemente grandes para volverse líderes mundiales.

Europa debe lidiar con su “síndrome de Peter Pan”, la reticencia o incapacidad de sus empresas para subir de escala y crecer.

Gráfico 4. La mediana capitalización reporta más déficits de inversión que pymes y macroempresas



Fuente: EPC/BEI.

La Comisión ha prestado recientemente más atención a la mediana capitalización. A través del Reglamento General de Exención por Categorías revisado³⁶ y de las

³⁵ Sylvest, Janne; Yding Sørensen, Stig; Rzepecka, Julia; Mobilio, Luca; Kilic, Lucija; y Goubet, Marion (2018), [Supporting study for the evaluation of the ‘SME Definition’ Final Evaluation Report](#). Bruselas: Danish Technology Institute; Valdani, Vicari & Associates; y Joint Institute for Innovation Policy.

³⁶ Comisión Europea (2023c), [Reglamento \(UE\) 2023/1315 de la Comisión](#), Bruselas.

Directrices sobre financiación de riesgo,³⁷ facilita ayudas estatales a la pequeña empresa de mediana capitalización. Ateniéndose a la Directiva 2013/34/UE sobre contabilidad, la Comisión aumentó recientemente en un 25% los umbrales de la definición actual de pyme para tener en cuenta la mayor facturación de las pymes y el aumento de sus balances en un contexto de inflación.³⁸ No obstante, si no se incrementa también el criterio del número de empleados, no servirá para extender los importantes beneficios de las pymes a las empresas de mediana capitalización. En paralelo, la Comisión ha prometido elaborar una definición de “pequeñas empresas de mediana capitalización” para toda la UE de entre 250 y 500 empleados en el paquete de ayudas a pymes.³⁹ Aunque se trata de un paso en la dirección correcta, no atiende a la necesidad de actuar de un modo más inmediato.

Para crear una nueva definición de “pequeña empresa de mediana capitalización”, la Comisión acierta al querer recabar datos en primer lugar sobre esta cuestión y después valorar posibles medidas, como por ejemplo otorgarles también los beneficios que reciben determinadas pymes. Después de este proceso, todavía habría que encontrar y actualizar la legislación para incluir la nueva definición de la mediana capitalización, lo que sin duda llevará su tiempo. Además, la definición de “pequeña empresa de mediana capitalización” prevista por la Comisión dejaría fuera a un segmento importante de empresas identificadas en un estudio de EPC-BIE: las que tienen entre 500 y 3.000 empleados.⁴⁰ La competitividad europea también se vería beneficiada si mejorase el régimen reglamentario de estas empresas de mediana capitalización de mayor tamaño.

A pesar de contar con una posición más privilegiada, las pymes también se verán afectadas por la nueva legislación más allá de su capacidad. La CSRD y la CSDDD, por ejemplo, se supone que no se aplicaban a las pymes, pero es posible que las empresas más grandes acaben transfiriendo una parte de la responsabilidad a escalones más bajos de la cadena de suministro, como ya se observa en la legislación alemana sobre cadenas de suministro.⁴¹ El impacto será considerable para las empresas más pequeñas que no pueden cambiar con facilidad de proveedores para que cumplan con las normas sociales y de sostenibilidad de la nueva legislación. El hecho de que las pymes quedaran en gran medida fuera de las evaluaciones de impacto al no aplicárseles directamente las normas fue uno de los factores que provocó que se infravaloraran las repercusiones.

³⁷ Comisión Europea (2021), Comunicación de la Comisión – Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo (europa.eu), Bruselas, (2021/C 508/01).

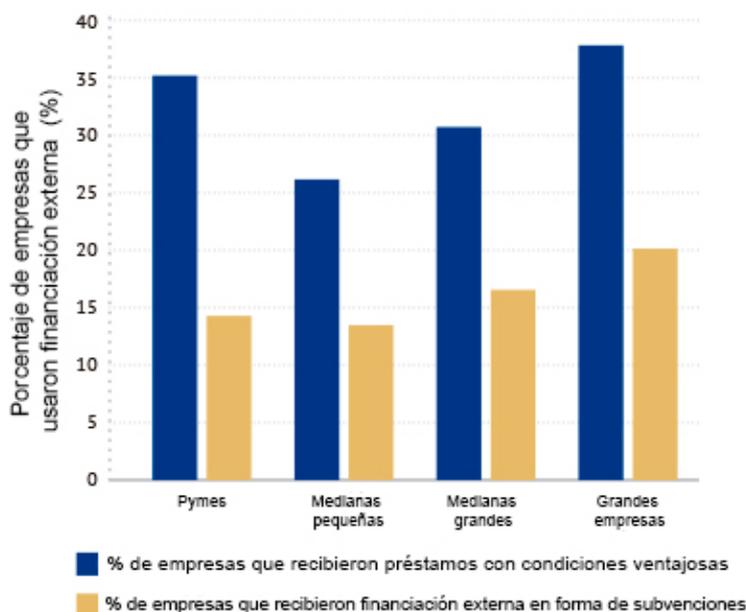
³⁸ Acto Delegado (EU) 2023/2775.

³⁹ Comisión Europea (2023d), [Paquete de ayuda a las pymes](#), Bruselas, COM/2023/535.

⁴⁰ Maurin, Delanote, Tran, Riekes & Lausberg, Georg (2024), *op. cit.*

⁴¹ Bartz, Hage, Hesse, y Müller (2024), *op. cit.*

Gráfico 5. La mediana capitalización suele recibir menos subvenciones y menos préstamos ventajosos



Fuente: EPC/BEI.

La aplicación de la prueba de las pymes para asegurarse de que la legislación se ajusta a sus características ha sido dispar en el marco de los distintos servicios de la Comisión.⁴² El nombramiento de un nuevo representante de las pymes para ayudar a cribar las iniciativas de la UE y detectar el momento en el que hace falta prestar especial atención al impacto para esas empresas podría ser el preludio de un enfoque más coordinado.

Del mismo modo, el paquete de ayuda a las pymes presentado el pasado otoño incluye varias propuestas legislativas muy prometedoras. La propuesta de Reglamento sobre la morosidad introduciría un único plazo máximo de pago de 30 días para todas las transacciones comerciales en la UE, mitigando uno de los mayores riesgos de quiebra para las pymes. La creación de un sistema tributario con sede central serviría para que las pymes con actividad en toda la UE interactuasen con la administración tributaria de un solo Estado miembro, lo que implicaría una reducción considerable de las cargas administrativas.

Además, la Comisión Europea promete plantearse de manera sistemática en el futuro disposiciones favorables para las pymes en las propuestas legislativas nuevas. Por ejemplo, periodos de transición más largos para las pymes, orientaciones específicas, consideración de las repercusiones de los actos delegados y de ejecución para las pymes y cláusulas de revisión y extinción en la legislación secundaria. El problema es que estos beneficios no se acaben extendiendo a las empresas de mediana capitalización que están expuestas a problemas similares a los de las pymes.

⁴² Business Europe (2022), "Making Better Regulation work better for SMEs -The SME Test benchmark 2022", Bruselas.

Disminución del dividendo del Mercado Único la mayor baza de Europa en peligro

El buen funcionamiento del Mercado Único es la base de la competitividad a largo plazo de la UE y resulta indispensable para sus objetivos de transición y su seguridad económica. Al permitir la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas, es algo más que un motor de la inversión, la competencia y las economías de escala. De hecho, es también un instrumento eficaz para reducir las cargas reglamentarias, puesto que está pensado para reemplazar las 27 legislaciones diferentes de los Estados miembros con una normativa única de la UE o para propiciar el reconocimiento mutuo de las legislaciones nacionales. Sin embargo, la ambiciosa agenda legislativa de la Comisión von der Leyen ha quitado el foco de la mayor baza con la que cuenta Europa, en claro detrimento propio.

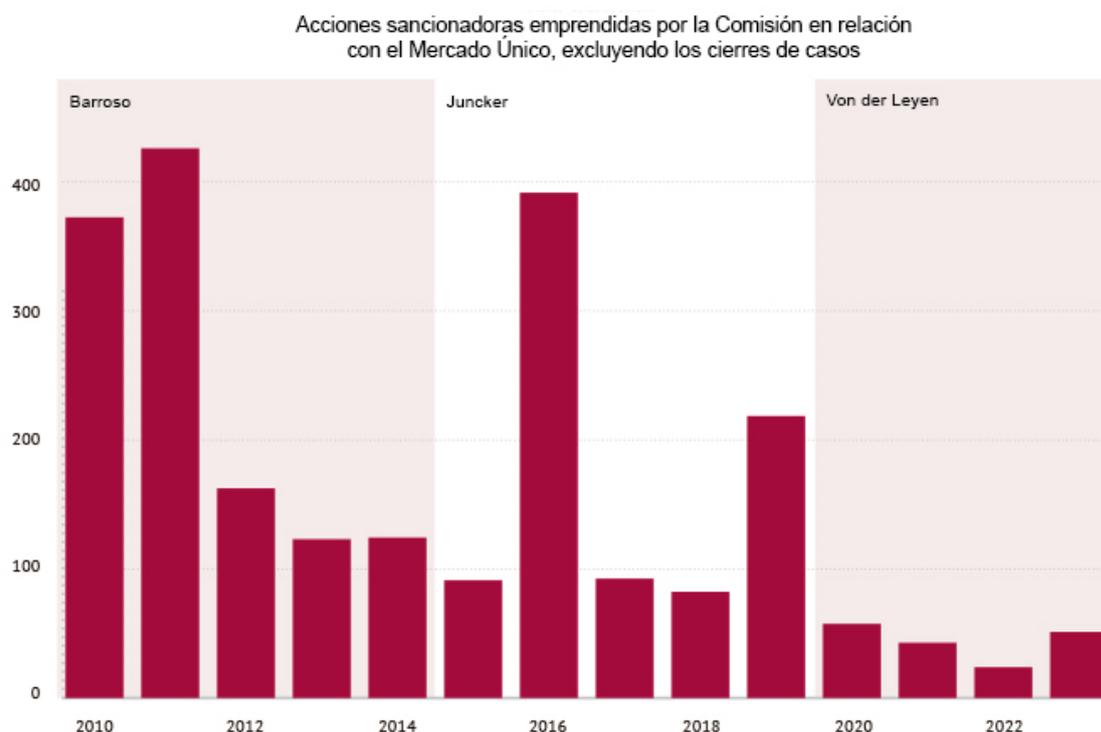
De hecho, las acciones de la Comisión Europea contra las infracciones del mercado interno han caído de un modo considerable en los últimos tres años.⁴³ Además, los procedimientos sancionadores son muy lentos. El tiempo medio que transcurre entre que se recibe una reclamación y que la Comisión incoa el procedimiento sancionador es de entre 6 y 12 meses, mientras que, en promedio, la duración de los casos de infracción pendientes contra los Estados miembros ronda los cuatro años.⁴⁴ Los procedimientos también son demasiado burocráticos y adolecen de falta de transparencia. Además, SOLVIT como herramienta para que las empresas denuncien infracciones de las normas del Mercado Único se ha visto debilitada por la acuciante falta de personal en los centros SOLVIT de varios Estados miembros importantes como Francia e Italia.⁴⁵ Todos estos factores engrosan el riesgo de fragmentación.

⁴³ Lausberg, Philipp, “The Commission must defend the EU's biggest asset – the Single Market”, *European Policy Centre* (último acceso el 11 de enero de 2024).

⁴⁴ Comisión Europea, “Enforcement tools: infringement” (último acceso el 11 de enero de 2024).

⁴⁵ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/solvit_en.

Gráfico 6. Menos acciones de la Comisión Europea sobre el Mercado Único con Von der Leyen



Fuente: Financial Times.

De hecho, el número total de obstáculos y deficiencias del Mercado Único parece ir en aumento.⁴⁶ Uno de los motivos es que la legislación nueva no se suele armonizar lo suficiente entre los distintos Estados miembros. El déficit medio de la transposición de directivas del Mercado Único supera ya el límite marcado por el Consejo Europeo en marzo de 2007, ya que solo hay cinco Estados miembros que hayan cumplido con la meta acordada.⁴⁷

A esto hay que sumar las incoherencias entre las legislaciones nacionales y la normativa de la UE, el solapamiento de normas y la llamada “sobrettransposición”, por la que los Estados miembros amplían el poder de las directivas al transponerlas a la ley nacional, en ocasiones con la idea de dificultar que las empresas de otros países de la UE accedan al mercado.⁴⁸ Estas cargas administrativas nacionales, regionales e incluso locales se deben tener en cuenta al considerar el peso total de la burocracia.

Sucede también porque la adopción del programa de mejora de la regulación por parte de los Estados miembros ha sido dispar y heterogénea. Algunos países, entre ellos Países Bajos, Dinamarca o Alemania, han desarrollado sistemas de mejora de la

⁴⁶ Pelkmans (2024), *op. cit.*, pág. 18.

⁴⁷ Comisión Europea (2023e), *El mercado único cumple treinta años*, Bruselas, COM/2023/162.

⁴⁸ Comisión Europea (2024), *op. cit.*

legislación y han puesto en marcha iniciativas para reducir las cargas reglamentarias.⁴⁹ En colaboración con otras administraciones afines, han creado una red de ocho miembros llamada RegWatchEurope orientada al intercambio de buenas prácticas para reducir las cargas administrativas y la presupuestación normativa.⁵⁰ Sin embargo, en muchos Estados miembros sigue sin desarrollarse el programa de mejora de la legislación.⁵¹ En general, hay muy poca colaboración eficaz entre los propios Estados miembros, así como entre ellos y la Comisión, para garantizar la igualdad de condiciones en el plano normativo.

A ese aspecto se suma que la legislación existente nunca ha generado una verdadera igualdad de condiciones. Los Estados miembros mantienen normas y criterios diferentes para varios sectores de servicios, lo que complica la existencia a las empresas con actividad transfronteriza, sobre todo pymes y empresas de mediana capitalización. De hecho, la integración comercial en los servicios no supera el 7,5%, frente al 26,3% del comercio en bienes, aproximadamente el mismo nivel que en el comercio de servicios de la UE con el resto del mundo.⁵²

Por ejemplo, las profesiones siguen estando reguladas con bastantes diferencias entre uno y otro Estado miembro,⁵³ lo que crea obstáculos para la movilidad laboral, cuando precisamente son las carencias de mano de obra y personal cualificado las que representan una mayor amenaza para la competitividad europea. Otro sector sin un Mercado Único adecuado es el de las telecomunicaciones. Al tratarse de un sector protegido por las redes y reguladores nacionales, existe un número excesivo de operadores de telecomunicaciones con escasa capacidad de inversión,⁵⁴ lo que ha hecho subir los precios y representa una desventaja competitiva para las empresas europeas. Además, los Estados miembros han actuado por su cuenta en el tema de las frecuencias del espectro, creando incertidumbre y generando una subida de precios para las empresas europeas. En el reciente paquete de conectividad en el que se enmarca la Ley de la Infraestructura de Gigabit, la Comisión propuso un enfoque mejor coordinado como la reducción en toda la UE de las cargas administrativas para el despliegue de redes, lo que simplificaría en gran medida los procedimientos de concesión de permisos y limitaría las tasas administrativas, lo que ya de por sí sería un paso en la buena dirección.⁵⁵

⁴⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, “Drittes Bürokratieentlastungsgesetz (BEG III)” (último acceso el 3 de noviembre de 2023).

⁵⁰ Véase RegWatchEurope, “Together for a better regulatory oversight”.

⁵¹ Renda (2022), *op. cit.*

⁵² Comisión Europea (2024), *op. cit.*

⁵³ Dahlberg, Erik; Dalla Pozza, Virginia; Di Salvo, Mattia; Kubovikova Katarina; Marcus, Scott; Naess-Schmidt, Sigur; Pelkmans, Jacques; y Virtanen, Laura (2020) [Legal obstacles in Member States to Single Market rules](#), Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida del Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas del Parlamento Europeo, Bruselas, pág. 83 (último acceso el 11 de marzo de 2024).

⁵⁴ Pelkmans (2024), *op. cit.*, pág. 30.

⁵⁵ Comisión Europea, “Shaping Europe’s Digital Future: Connectivity” (último acceso el 11 de enero de 2024).

Desde la década de 1990, ha habido avances en la integración del mercado de la energía y la electricidad. La directiva revisada sobre energía renovable limita los periodos de concesión de permisos para proyectos de energía verde en toda la UE⁵⁶ y, además, el rediseño del mercado de la electricidad de la Unión en 2023⁵⁷ impulsó cierta simplificación y armonización, pero sigue habiendo margen de sobra para que los Estados miembros echen mano de instrumentos nacionales y gestionen los aspectos micro del desarrollo de sus sistemas energéticos.⁵⁸ Las infraestructuras eléctricas de todos los Estados miembros también carecen de capacidad e interconectores suficientes para permitir un uso más eficiente de las energías renovables en toda la UE.

Una mayor integración del mercado energético podría reducir de manera considerable el precio (y su volatilidad) de la electricidad y la energía, así como aumentar la resiliencia. Por ejemplo, los beneficios anuales derivados de la plena integración de los mercados de electricidad europeos podrían ascender a 43.000 millones de euros en 2030.⁵⁹ Sin embargo, se han puesto encima de la mesa muchas propuestas e intervenciones nacionales que trastocan el mercado europeo de la electricidad y conllevan el riesgo de conducir hacia un sistema más fragmentado.⁶⁰ Esta situación coarta la competitividad del sector europeo y ralentiza la transición hacia la neutralidad de carbono.

La relajación de las normas sobre ayudas estatales del marco temporal de crisis y transición supone una amenaza adicional para el funcionamiento del Mercado Único.

Los mercados siguen siendo predominantemente nacionales, con distintos supervisores a ese nivel y normativas nacionales sobre, por ejemplo, insolvencia, seguro e impuestos que hacen que la financiación transfronteriza sea muy engorrosa. Esa circunstancia impide el desarrollo en profundidad de los mercados de capital mediante la compilación de recursos financieros de toda la UE. Del mismo modo, la unión bancaria europea aún no cuenta con un mecanismo común de seguro de depósitos, lo que impide avanzar en la integración de un mercado único para los servicios bancarios. En consecuencia, no se canaliza suficiente dinero hacia el triple objetivo de transición de la UE, y las empresas europeas carecen de financiación suficiente para ampliar su alcance y seguir siendo competitivas frente a las asiáticas y las estadounidenses. Al igual que ocurre con otros mercados de servicios integrados de un modo insuficiente, la responsabilidad de actuar en cuanto a mercados de capital y unión bancaria recae sobre todo en algunos Estados miembros que hasta ahora se han mostrado reacios a aceptar una mayor armonización.

⁵⁶ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2023), [Directiva \(UE\) 2023/2413](#), Bruselas.

⁵⁷ Consejo de la Unión Europea, ["Reforma del mercado de la electricidad"](#) (último acceso el 14 de diciembre de 2023).

⁵⁸ Zachmann, Georg; Battle, Carlos; Beade, Francois; Mauer, Christoph; Morawiecka, Monika; y Roques, Fabien (2024), ["Unity in power, power in unity: why the EU needs more integrated electricity markets"](#), Bruselas; Bruegel.

⁵⁹ Baker, Philip; Hogan, Michael; y Kolokathis, Christos (2018), ["Realising the benefits of European market integration"](#), Bruselas: RegulatoryAssistance Project.

⁶⁰ Zachmann, Battle, Beade, Mauer, Morawiecka, y Roques (2024), *op. cit.*

Por último, sería muy deseable contar con un mercado europeo de defensa integrado y más eficiente, y no solo por las crecientes amenazas geopolíticas, sino porque las economías de escala y el marco reglamentario armonizado también podrían incrementar la competitividad de la industria europea de defensa, lo que a su vez puede funcionar como un catalizador importante de la innovación en otros sectores.⁶¹

Por último, la relajación de las normas sobre ayudas estatales del marco temporal de crisis y transición supone una amenaza adicional para el funcionamiento del Mercado Único, puesto que acarrea repercusiones de peso para las empresas de países con diferentes capacidades fiscales. Cabe señalar que aproximadamente el 80% de las ayudas estatales han ido a parar a Alemania y Francia desde la liberalización de las normas sobre ayudas estatales a raíz de la invasión rusa de Ucrania.⁶² Además, Alemania tiene pensado subsidiar la electricidad de su industria, mientras que Francia anunció que impondría un precio tope para la electricidad procedente de la generación nuclear.⁶³ Los Estados miembros más pequeños quedan así en una situación de desventaja competitiva y se corre el riesgo de avivar una escalada de subvenciones en el seno de la UE que supondría una amenaza aún más drástica para la integridad y cohesión del mercado interno.

En particular, la ausencia de una unión efectiva de los mercados de capitales o de una capacidad fiscal central ampliada ha mermado la capacidad de Europa para dejar atrás las ayudas estatales y poner encima de la mesa una respuesta convincente de toda la UE a los programas extranjeros de subsidio, como por ejemplo la Ley de Reducción de la Inflación de Estados Unidos, sin hacer mella en el Mercado Único. Esta situación puede incitar a las empresas europeas a trasladarse al extranjero para aprovechar esas subvenciones más generosas, en claro detrimento de la economía de la UE. Por ejemplo, en 2023 se alcanzó la cifra récord de 15.700 millones de dólares en inversiones de capital de las empresas europeas hacia Estados Unidos.⁶⁴ Los proyectos importantes de interés común europeo (PIICE) son un buen instrumento en principio para coordinar grandes proyectos industriales en sectores estratégicos entre distintos Estados miembros. Sin embargo, la falta de transparencia y gobernanza central, unida a la financiación puramente nacional, ha llevado a que los Estados miembros grandes y sus mejores empresas se beneficien de un modo desproporcionado de esas iniciativas, a expensas del Mercado Único y de la política industrial más amplia a nivel europeo.⁶⁵

⁶¹ Reppy, Judith (2000), *The Place of the Defense Industry in National Systems of Innovation*, Occasional Paper No. 25, Cornell University Peace Studies Program (último acceso el 11 de abril de 2024).

⁶² Sgaravatti, Giovanni; Tagliapietra, Simone; Trasi, Cecilia; y Zachmann, Georg (2023), "National fiscal policy responses to the energy crisis", Bruselas: Bruegel

⁶³ Jack, Victor; Folkman, Varg; y Coi, Giovanna, "Franco-German energy cash splash strains EU single market", *Político*, 4 de enero de 2024.

⁶⁴ Smyth, Jamie y Nilsson, Patricia, "German companies flock to US with record pledges of capital investment", *Financial Times*, 19 de febrero de 2024

⁶⁵ Poitiers, Niclas y Weil, Pauline, "Opaque and ill-defined: the problems with Europe's IPCEI subsidy framework", *Bruegel* (último acceso el 11 de enero de 2024).

Competitividad del mundial en peligro: ¿se acabó el “efecto Bruselas”?

La reglamentación de la UE no afecta únicamente a la competitividad de las empresas europeas dentro del Mercado Único, sino también en el extranjero. Muchas leyes y normas europeas se han adoptado por todo el planeta en lo que se ha llamado el “efecto Bruselas”. Esa circunstancia ha facilitado el comercio con otros países y ha dado a las empresas de la UE una ventaja competitiva destacable.

Sigue sin estar claro en qué medida se emularán a nivel internacional normativas como la taxonomía de la UE sobre actividades económicas sostenibles, el MAFC, el Reglamento sobre la Deforestación o la CSDDD. Si ocurre, tendría efectos muy positivos para el clima y ayudaría a afianzar a la UE como adalid legislativo a la hora de encauzar la trayectoria mundial de las empresas éticas y sostenibles. Ahora bien, preocupa ¡que Europa se acabe viendo en desventaja por esa misma legislación, ya que es posible que muchas empresas y muchos ordenamientos no quieran o no puedan aplicarla.

El motivo es que las normas ASG son mucho más difíciles y costosas de implantar que las normas de la UE para productos químicos, por ejemplo, incluidas en el Reglamento REACH, que han sido copiadas ampliamente por empresas y países extranjeros.⁶⁶ La no adopción generalizada no solo podría disminuir la influencia normativa de la UE, sino también impedir legalmente el acceso de las empresas europeas a cadenas de suministro asequibles, restándoles competitividad a los bienes y servicios europeos en el mercado mundial.

Por ahora, la mayoría de los requisitos ASG de la UE, como las obligaciones de información en materia de sostenibilidad, son mucho más exigentes que en el caso de obligaciones internacionales como las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Esta falta de coherencia podría complicar el comercio con terceros países, sobre todo por las exigencias para la cadena de suministro de la CSDDD o el MAFC, amén de generar incertidumbre o costes adicionales para las empresas y los inversores europeos.

Además, las empresas europeas que han estado impulsando el efecto Bruselas al adoptar las normas europeas y presionar a sus gobiernos para que hagan lo propio podrían considerar mucho más onerosa la conformidad con la CSDDD, por ejemplo, que renunciar sin más al acceso a un mercado europeo cuyo tamaño relativo se ha ido encogiendo. Además, la supervisión de las normas ASG es mucho más difícil que en el caso de las normas sobre productos, como el Reglamento REACH ya mencionado para los productos químicos. El resultado sería una mayor transgresión de estas normas por parte de las empresas no europeas, con la consiguiente desventaja para las empresas europeas que sí se atengan a la legislación. Por ejemplo, el Reglamento de la UE sobre minerales originarios de zonas de conflicto, que entró en vigor en 2021, no ha traído consigo una mejora en los procesos de diligencia debida de los proveedores extranjeros,

⁶⁶ Biring, Mel, “The REACH of Chemical Regulations Spans the Entire World”, *Lubrizol* 360 (último acceso el 14 de diciembre de 2023).

lo que pone de manifiesto los límites del efecto Bruselas por lo que respecta a las normas ASG.⁶⁷

Al mismo tiempo, varios países terceros han criticado los requisitos y las obligaciones impuestas por normativas como el MAFC, la CSDDD y el Reglamento de la UE sobre deforestación por dejar en situación de desventaja a sus empresas, mientras que, por ejemplo, las exigencias europeas de poner alto el listón medioambiental en el tratado de libre comercio entre UE y Mercosur ha suscitado acusaciones de neocolonialismo.⁶⁸ En su conjunto, los países del Sur Global están ahora menos dispuestos a hacer suyas las posiciones occidentales, y la influencia de la UE en muchos países importantes de África, América Latina y Asia con muchos recursos va desvaneciéndose en favor de otros actores con exigencias menos onerosas para hacer negocios.⁶⁹ Cabe incluir aquí a potencias como China o Turquía, que cada vez operan más con una escala de valores diferentes a los de la UE, o países como Corea del Sur y Japón, que optan por un enfoque comercial menos basado en valores.⁷⁰

Incluso cuando se desee implantar las normas sociales y ambientales de la UE, la ausencia de infraestructuras burocráticas y de medios financieros dificulta el cumplimiento de la normativa por parte de empresas y países extranjeros, en especial en el Sur Global.⁷¹

El incumplimiento generalizado de la legislación ASG europea en el extranjero obligaría a las empresas europeas a buscar proveedores que respeten las normas europeas, pero, claro está, suelen ser más caros. Si a ello le sumamos el alto precio que supone cribar proveedores de todo el mundo para comprobar su adhesión a las normas sociales y ambientales, podría haber un incremento de los costes totales que restaría competitividad a los productos europeos. En el caso de las materias primas fundamentales que resultan vitales para la triple transición de la UE, el cambio de proveedores resultaría especialmente oneroso o, en algunos casos en los que haya ciertos países que dominen la oferta, directamente imposible.

⁶⁷ Hoex, Lotte; S pulchre, Jean-Sébastien; y Moor, Marianne (2023), "The EU Conflict Minerals Regulation: High Stakes, Disappointing Results", Amberes/Goma/Utrecht: Servicio Internacional de Informaciones sobre la Paz y PAX.

⁶⁸ Bieler, Andreas, "Cementing Neo-Colonial Relations: The EU – Mercosur 'Free' Trade Deal", *PPE Sydney* ( ltimo acceso el 11 de enero de 2024); Cámara de Comercio de los Estados Unidos (2023), "U.S. Chamber of Commerce Position on the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive", Washington DC.

⁶⁹ Dempsey, Harry; Foy, Henry; y Schipani, Andrew, "Diamond certification head hits out at G7 plans to target Russian producers", *Financial Times*, 14 de noviembre de 2023.

⁷⁰ China y Corea del Sur han sido mucho más rápidas a la hora de cerrar acuerdos de libre comercio, entre otras cosas sobre materias primas fundamentales como el litio en América Latina. Por ejemplo, véase: So-Jeong, Mun, "STX to supply lithium with South American partners", *The Korea Herald*, 13 de noviembre de 2023; o Ar stica Fernández, Pamela, "China y el triángulo del litio en América del Sur", *Latinoam rica21*, 10 de junio de 2023.

⁷¹ Tansan, Burak; Figures, Tim; Leiendecker, Jannik; Sancar, Aliriza; Fantini, Lorenzo; y Favorido, Fabio Alberto, "How emerging markets can prepare for the new ESG regulations", *Boston Consulting Group* ( ltimo acceso el 13 de febrero de 2024).

Recomendaciones: reforma del marco reglamentario de la UE

Convertir la competitividad en un objetivo general de la elaboración de políticas y del programa de mejora de la legislación

Para hacer frente al impacto acumulado de las distintas cargas reglamentarias, la UE debe apostar por la competitividad como un objetivo general durante la elaboración de leyes y políticas, al mismo nivel que los objetivos normativos sociales y medioambientales. Los controles de competitividad no deberían aplicarse únicamente a iniciativas legislativas sueltas, sino en la totalidad de las estrategias y los programas e incluso en el mandato de la Comisión que asumirá sus funciones en 2024. La competitividad también deberían adoptarla como una máxima prioridad las sucesivas presidencias del Consejo a través de la troika o de otros mecanismos de cooperación para que haya continuidad desde esa institución. Se ayudaría así a que se tengan en cuenta los efectos acumulados y solapados de las normativas actuales y las nuevas iniciativas legislativas.

Habría que designar a una persona para ocupar una vicepresidencia ejecutiva de la Comisión de “estrategia económica y competitividad” que se encargase de supervisar toda la cartera económica de la próxima Comisión, desde la competitividad y el comercio a la política industrial y la seguridad económica. A esa persona habría que concederle un mandato sólido en torno a la aplicación de controles de competitividad en las iniciativas legisladoras de la UE y la participación en diálogos políticos periódicos con el Consejo, el Parlamento y otros grupos de interés como líderes sectoriales y asociaciones empresariales. Deberá aplicarse un control de la competitividad de manera sistemática en todos los procesos de creación de leyes y políticas y en todas las instituciones de la UE. Asimismo, deberá prestarse especial atención al efecto acumulado de la legislación.

El CCR podría quedar integrado dentro de una autoridad europea de supervisión permanente que aunase el control reglamentario *ex ante* y *ex post*.

El propósito de la Comisión de reducir en un 25% los requisitos de información deberían extenderse a todas las cargas administrativas mediante la aplicación efectiva de una comprobación de competitividad en todo el acervo. En este ejercicio se deberían eliminar también los máximos obstáculos posibles para la innovación y el crecimiento, que suelen ser menos fáciles de cuantificar. El proceso deberá ser transparente y tendrá que garantizar que se mantenga la legislación con beneficios netos comprobados, en especial cuando resulte crucial para la triple transición. El nombramiento de un grupo de trabajo compuesto por economistas de renombre, personal clave de las distintas direcciones generales y especialistas externos debería servir para acelerar este proceso y garantizar que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con la competitividad. Se podrían extraer valiosas lecciones de la labor del Grupo Stoiber, el cual trabajó de

2007 a 2012 para reducir en un 25% las cargas administrativas totales, y cuyas recomendaciones solo se llevaron a la práctica parcialmente.⁷²

Habría que fortalecer el Comité de Control Reglamentario (CCR) para exigirle cuentas a la Comisión y conseguir una implantación más sistemática y una mayor eficacia en general de los controles de competitividad y las evaluaciones de impacto. Habría que aumentar su número de miembros, centrándose en añadir a gente con cumplida experiencia específica sobre competitividad y pymes/empresas de mediana capitalización y vínculos sólidos con la comunidad académica y científica. También se debería contratar a un presidente ajeno a la Comisión para garantizar la independencia de las dinámicas políticas internas de esa institución. Más adelante, el CCR podría integrarse con el grupo de trabajo mencionado para crear una autoridad europea de supervisión permanente que aúne el control reglamentario *ex ante* y *ex post*.

Para garantizar la eficacia de las evaluaciones de impacto de la Comisión, las delegaciones de los Estados miembros en el Consejo y los propios eurodiputados deberían tenerlas más en cuenta en sus actividades legislativas. A su vez, el Consejo y el Parlamento Europeo deberían implantar sus propios procesos de control de la competitividad con los recursos adecuados y aplicarlos de un modo sistemático siempre que introduzcan enmiendas sustantivas. Habida cuenta de su ámbito de aplicación más amplio, tanto el Consejo como el Parlamento deberán dedicar también más recursos al control de los actos delegados de la Comisión.

En concreto, el Parlamento Europeo, cuyas cifras de personal y sus presupuestos generales se han disparado en los últimos años, debería optar por un enfoque más activo, mejor fundamentado y basado en pruebas empíricas a la hora de evaluar el impacto de las enmiendas en el proceso de codecisión, con un papel conjunto más claro para las secretarías del Comité y el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo en ese cometido. Este último servicio podría ayudar a controlar y explicar mejor las evaluaciones de impacto y los actos delegados de la Comisión y a llevar a cabo controles de competitividad de las enmiendas propuestas, mientras que habría que instar más a los eurodiputados a aprovechar estos recursos. Además, la Comisión podría hacer evaluaciones de impacto suplementarias cuando se introduzcan enmiendas de peso en sus propuestas.

Para reflejar mejor las necesidades de las empresas, tanto las instituciones como los Estados miembros de la UE deberían incluirlas en los momentos más adecuados del proceso legislativo y publicar desde el principio los borradores de las evaluaciones de impacto para que sean objeto de escrutinio público. Con el fin de garantizar una participación más rigurosa de la industria en el proceso legislativo, deberían extenderse los entornos de prueba reglamentarios a las legislaciones pertinentes siempre que sea posible. Para ello hará falta también que los Estados tengan más iniciativa para tomar las propuestas de la Comisión, someterlas a entornos de prueba y difundir información a nivel nacional.

⁷² Comisión Europea, “The High Level Group on Administrative Burdens – Questions and Answers” (último acceso el 14 de diciembre de 2023); Röhl, Klaus-Heiner (2017), “European SME Policy: Recommendations for a growth-oriented agenda”, Colonia: Cologne Institute for Economic Research, pág. 13.

Del mismo modo, las asociaciones empresariales y los Estados miembros deberían esforzarse por incrementar la tasa de participación de las empresas en las consultas públicas por internet de la Comisión, mientras que la propia Comisión debería destinar más recursos a comprender, analizar e incorporar los comentarios recabados. También debería mejorar la divulgación y la accesibilidad de sus convocatorias de datos, por ejemplo, ampliando el periodo de recepción de aportaciones. Es importante porque resulta esencial contar con más datos y aportaciones de las partes implicadas para que el programa de mejora de la legislación acabe siendo eficaz.

Además, las instituciones y los Estados miembros de la UE deberían sacar más provecho de herramientas digitales como las evaluaciones de impacto o los informes automatizados sobre aplicación de la legislación, lo que serviría para enriquecer las dotes de anticipación de la Unión. Por ejemplo, habría que facultar a las empresas para preparar y enviar sus documentos informativos obligatorios por vía digital, permitiendo la recopilación y compilación de los datos de la empresa relativos a la situación financiera y la sostenibilidad a través del llamado punto de acceso único europeo. Del mismo modo, debería ampliarse con rapidez la pasarela digital única para poder digitalizar más procedimientos administrativos en toda la Unión. A fin de garantizar los avances, habría que implantar controles sistemáticos y eficaces de la preparación digital.

Por lo que respecta a la sustancia misma de la legislación, los encargados de elaborarla deberían centrarse más en aportar los incentivos adecuados, en vez de controlar aspectos micro de las empresas con obligaciones excesivamente específicas. En casos en los que no se haya materializado una tecnología contrastada para resolver un problema, la legislación deberá decantarse por la neutralidad tecnológica. El régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) es un buen ejemplo, ya que ofrece incentivos para reducir las emisiones sin imponer una manera concreta de conseguirlo. Además, algunas prácticas reglamentarias experimentales como la prueba de la legislación en un sector antes de aplicarla a otros, o bien aprender de los distintos planteamientos de cada Estado miembro, servirían para mejorar la legislación.

Hacer la proporcionalidad un criterio básico para la legislación

La carga reglamentaria europea no debería recaer de un modo desproporcionado sobre las pymes y las empresas de mediana capitalización. Para conseguirlo, la UE debe superar su actual modelo binario que distingue únicamente entre pymes y grandes empresas, y mejorar el reconocimiento de las empresas europeas de mediana capitalización, ajustando su carga reglamentaria en proporción a su tamaño y sus capacidades administrativas.

Para generar un “choque de competitividad” en un segmento esencial de las empresas europeas y generar dinámicas de escala, la Comisión debería ampliar la definición de pyme, con todos sus beneficios y exenciones, a empresas de hasta 500 empleados, aliviando e impulsando de ese modo a las pequeñas empresas de mediana capitalización que soportan cargas reglamentarias desproporcionadas.

Una modificación del umbral extendería automáticamente los beneficios de las pymes (por ejemplo, los requisitos de información simplificados y la posibilidad de acceder a programas de apoyo específicos para pymes) a las que hasta ahora se ha identificado como pequeñas empresas de mediana capitalización, y descargaría de inmediato a las empresas que posiblemente hayan soportado la mayor carga reglamentaria en proporción a su tamaño.

Ahora bien, por sí sola, esta medida no bastará para mejorar la consideración de las empresas de mediana capitalización en el marco reglamentario de la UE. Además, la Comisión debería establecer una nueva definición de la mediana capitalización que incluya a las empresas que cuenten con entre 500 y 3000 empleados, las cuales, según los estudios, presentan un potencial propio sin aprovechar. La creación de esta categoría estadística y jurídica debería servir para confeccionar un programa de simplificación legal y promover acciones que impulsen el papel de estas empresas como adalides del crecimiento y la productividad del Mercado Único y vectores de la transición económica de Europa.

Por ejemplo, podría relajarse la carga administrativa de las empresas de mediana capitalización en normativas especialmente onerosas como la CSDDD y la CSRD, donde los umbrales para su aplicación se encuentran ahora mismo en 1000 y 500 empleados respectivamente. Del mismo modo, deberían revisarse las normas de contratación pública y los procesos de licitación para las empresas de mediana capitalización con la idea de facilitarlos y simplificarlos. A fin de generar más financiación para la innovación, se podría facilitar de manera específica el acceso de las empresas medianas que entren en esta nueva categoría a la financiación del programa Horizonte. En paralelo, se deberían seguir desarrollando los mecanismos del BEI y el FEI para ampliar la financiación y las ayudas destinadas a proyectos de I+D para empresas innovadoras de mediana capitalización.

La Comisión Europea también debería replantearse su principio de “pensar primero a pequeña escala”, así como su preferencia política implícita por los agentes económicos de pequeño tamaño, en favor de una política económica claramente articulada que impulse el crecimiento y la ampliación que se podría formular a través del principio “pensar primero en crecer y ampliar”. No significa que los legisladores europeos deban dejar de considerar las necesidades de las empresas pequeñas, sobre todo en las primeras fases de la elaboración de las políticas, pero la idea debería ser impulsar sendas de crecimiento y ampliación de escala, no validar sin más las situaciones existentes.

En ese sentido, la Comisión debería llevar a cabo sistemáticamente una prueba de pymes y mediana capitalización en las evaluaciones de impacto y marcarse como objetivo garantizar que las tediosas obligaciones de información no se traspasen de las grandes empresas a las de menor tamaño en normativas como la CSDDD. Para responder mejor a las necesidades de las pymes y la mediana capitalización en la legislación, las instituciones y los Estados miembros de la UE también deberían asegurarse de incluirlas en los entornos de pruebas reglamentarias siempre que puedan verse afectadas directa o indirectamente. Las asociaciones empresariales

correspondientes deberían aportar los recursos y los conocimientos necesarios para ayudar a las empresas en ese sentido.

Dar máxima prioridad al fortalecimiento del Mercado Único

La próxima Comisión deberá dedicar más recursos a la implantación y aplicación efectiva de la legislación europea en todos los Estados miembros. Los procedimientos ante infracciones deben ser más rápidos, más transparentes y menos burocráticos, para lo que hace falta aumentar los recursos de personal, así como apostar por nuevas herramientas y tecnologías digitales en el Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único (SMET) para reforzar la vigilancia. En el Parlamento Europeo, la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) debería celebrar sesiones periódicas en las que se diera la oportunidad a ciudadanos y empresas de presentar los problemas relacionados con las barreras del Mercado Único, lo que ayudaría a detectar las infracciones y ejercería presión sobre la Comisión para actuar.

Los Estados miembros también tendrían que poner su granito de arena. Tal y como ha sugerido la Comisión, deberían crear oficinas nacionales del mercado único con personal suficiente para eliminar las barreras y proponer soluciones en el seno de los sistemas decisorios nacionales.⁷³ Estas oficinas podrían funcionar como punto de contacto directo entre la Comisión y los Estados miembros para cuestiones relativas al Mercado Único, contribuir a que las nuevas normas se transpongan y apliquen de manera coherente y oportuna en toda la UE y ayudar a sortear los obstáculos restantes para los servicios. Además, los Estados miembros deberían dar prioridad a SOLVIT y asegurarse de que sus centros SOLVIT tengan personal suficiente con las cualificaciones y los perfiles adecuados para garantizar el manejo eficaz y oportuno de los casos que entren en conflicto con la legislación de la UE.

Asimismo, los Estados miembros deberían ajustarse al programa de mejora de la legislación de la Comisión para reducir la complejidad normativa a nivel nacional, regional y local. Por su parte, la UE podría apoyar este proceso al instar a una mayor colaboración entre los distintos legisladores nacionales para intercambiar mejores prácticas sobre la creación de marcos reglamentarios más ágiles y sencillos, amén de impulsar el diálogo con las empresas para encontrar el mejor modo de cumplir con los objetivos de digitalización y reducción de las emisiones de carbono sin sacrificar la competitividad.

En ámbitos en los que resulte difícil armonizar, la UE debería volver a una aplicación más rigurosa del principio fundacional del Mercado Único del reconocimiento mutuo.

Estas iniciativas deberían ir acompañadas de un compromiso por parte de los dirigentes nacionales de facilitar un entorno reglamentario que impulse el crecimiento con el menor número posible de obstáculos y cargas. Este empuje a la competitividad armonizada

⁷³ Comisión Europea (2023), *op. cit.* – El mercado único cumple treinta años.

deberían impulsarlo todos los Estados miembros en un marco de transparencia. Allá donde los Estados miembros no sean capaces de llevar a cabo la vigilancia del mercado y garantizar la conformidad, la UE debería proporcionar ayuda técnica y, en caso necesario, también financiera.

Además, la Unión debería apostar por revitalizar y ampliar el mercado único para los servicios. En el sector energético, una de las medidas podría ser la homogeneización de normas y procesos con la idea de reducir la carga reglamentaria para la energía verde. Además, los Estados miembros tienen que cooperar más para mejorar la red eléctrica mediante una mayor capacidad y un aumento de los interconectores transfronterizos con la idea de mover energía renovable de un modo más eficiente desde las zonas de oferta a las zonas de demanda. Para conseguir avances, la integración del mercado energético debería recibir la atención política de alto nivel que se merece por su potencial, a fin de incrementar de manera considerable la competitividad europea.

Deberían abordarse con la misma urgencia los servicios financieros, profesionales, digitales y de telecomunicaciones. Asimismo, deberían implantarse planes de acción ambiciosos del Mercado Único con hitos claros para cada uno de estos sectores estratégicos. Con el fin de obtener el respaldo político de alto nivel necesario para que los avances sean decisivos, estas medidas deberían impulsarse desde una nueva vicepresidencia ejecutiva de la Comisión responsable de estrategia económica y competitividad e incorporarse a la agenda de las reuniones pertinentes del Consejo de la UE y del Consejo de Europa.

En ámbitos en los que resulte difícil llevar a la práctica la armonización, la UE deberá volver a una aplicación más rigurosa del principio fundacional del Mercado Único del reconocimiento mutuo, que solía ser el motor de la integración del mercado único europeo. El artículo 3 de la Directiva sobre el comercio electrónico (2000/31) sirve de modelo para una “cláusula de mercado interno” al combinar la norma del país de origen con el reconocimiento mutuo. Por supuesto, el reconocimiento mutuo cuenta con un largo historial de sensibilidades diversas, en particular en el ámbito de los servicios. Por lo tanto, más que solventar los problemas heredados del pasado, los Estados miembros deberían ponerse de acuerdo para aplicar el principio a los nuevos sectores estratégicos que necesitan con urgencia los beneficios derivados de un mercado único con profundidad y escala suficientes.

Por último, habida cuenta de que las ayudas estatales han acabado siendo una amenaza para la igualdad de condiciones en el Mercado Único, se debería poner fin de manera gradual al marco temporal de crisis y transición para devolver las ayudas estatales a su propósito original de poner remedio a los fallos del mercado. Allá donde socaven el funcionamiento del Mercado Único, sí que cabría evitar las herramientas de ayuda estatal en favor de la financiación de la UE para inversiones estratégicas.⁷⁴ Por ejemplo, la introducción de un Fondo de Soberanía podría responder a este fin. Además, se deberían crear proyectos importantes de interés común europeo (PIICE) en todos los sectores estratégicos adecuados, facilitando el acceso a todas las empresas

⁷⁴ Zuleeg, Fabian y Lausberg, Philipp, “Resolving the EU’s industrial policy trilemma”, *European Policy Centre* (último acceso el 14 de diciembre de 2023).

especializadas, con independencia de la capacidad fiscal de los Estados miembros en los que estén ubicadas. Se podría conseguir trasladando la gestión general y una buena parte del origen de la financiación de los PIICE a la UE.

Redoblar esfuerzos para gestionar las repercusiones mundiales de la reglamentación de las cadenas de suministro

Para evitar que normativas de la UE como la CSDDD limiten el acceso a cadenas de suministro asequibles y mermen la competitividad internacional de las empresas europeas, la UE deberá tener más en cuenta las repercusiones exteriores de su reglamentación y redoblar esfuerzos para convencer y ayudar a otros actores para que cumplan con la nueva legislación, impulsando y protegiendo de ese modo el efecto Bruselas.

La UE debe prestar atención a la competitividad internacional de un modo sistemático en sus controles de competitividad. Cuando exista una amenaza de generar efectos externos adversos para la competitividad de las empresas europeas, la UE deberá complementar la aplicación con iniciativas diplomáticas, comerciales y de desarrollo (véase más adelante). Al mismo tiempo, la UE debería invertir en mayor medida para facilitar que las empresas participen en la creación de las normas, ya que suelen ser quienes mejor saben predecir la adopción internacional de las normativas.

Tal y como se sugiere en su estrategia de normalización,⁷⁵ la Comisión debería coordinarse mejor con socios internacionales como Estados Unidos, Japón y otros miembros del G7 para intentar recabar apoyo para sus normativas nuevas. Además, la UE haría bien en redoblar sus esfuerzos para armonizar la nueva legislación sobre responsabilidad social y climática empresarial con procesos de negociación similares en organizaciones internacionales como la OCDE o las Naciones Unidas y en foros internacionales como el G20, así como luchar para que los organismos internacionales de normalización adopten sus normas.

En caso de que los países no puedan adoptar las normas de la UE, la Unión deberá estar preparada para ofrecer beneficios a cambio del cumplimiento de las normas ASG, sobre todo cuando en casos que coincidan con intereses geoeconómicos. Es probable que este sea el enfoque necesario en países ricos en recursos del Sur Global en los que el cumplimiento de las normas de la UE suele resultar demasiado oneroso y se considera una intromisión en la soberanía nacional.

La UE debería ampliar la ayuda técnica o financiera proporcionada a través de la iniciativa de la Pasarela Mundial para ayudar a las empresas locales a respetar las normas ecológicas y sociales y asistir a las administraciones a la hora de implantarlas y ejecutarlas.

⁷⁵ Comisión Europea (2022), *Estrategia de la UE en materia de normalización Establecer normas mundiales para apoyar un mercado único de la Unión resiliente, ecológico y digital*, Bruselas, COM/2022/31.

Por ejemplo, la UE debería ampliar la ayuda técnica o financiera proporcionada a través de la iniciativa Pasarela Mundial para ayudar a las empresas locales a respetar las normas ecológicas y sociales y asistir a las administraciones a la hora de implantarlas y ejecutarlas. También podrían incluirse la cooperación para la innovación, ayuda para generar la capacidad administrativa necesaria en los países en desarrollo y prestar apoyo a las iniciativas locales de la sociedad civil en favor de los derechos sociales y la sostenibilidad. Esas iniciativas también deberían contar con el respaldo de una ayuda al desarrollo específica.

En general, la UE debería adoptar un enfoque más integrado que vincule el comercio, el desarrollo y la política exterior con las iniciativas reglamentarias que afecten a los negocios y las relaciones comerciales en el extranjero. Un buen ejemplo es la Iniciativa sobre el Cacao Sostenible con la que se presta apoyo a proyectos locales de cacao en el África Occidental a través de la Pasarela Mundial, combinando inversiones con una asociación comercial y ayuda para cumplir con normas exigentes en el ámbito laboral y ambiental, como por ejemplo los requisitos del Reglamento sobre la Deforestación.⁷⁶ Este tipo de asociaciones se deberían extender a otros ámbitos, en particular a los minerales críticos y otros insumos importantes para las empresas europeas.

Del mismo modo, se podría vincular la mejora de los acuerdos comerciales con países ricos en recursos con la promoción de las normas ASG europeas. Se generaría una mejor posición negociadora para la UE a la hora de exigir adherencia a las leyes y normas europeas. Por ejemplo, a fin de alejarlos del mero papel de proveedores de materias primas y subir en la cadena de valor, la UE podría permitir que los socios comerciales ricos en recursos vendiesen materias primas a precio más barato en su territorio nacional, lo que beneficiaría a los sectores locales del procesamiento y refinado y podría servir para impulsar el desarrollo económico y la creación de industrias ecológicas propias.

Para facilitar este tipo de iniciativas integradas, debería haber más coordinación entre los diferentes servicios de la Comisión, por ejemplo entre la DG INTPA (asociaciones internacionales) y la DG TRADE (comercio), así como entre los programas y asociaciones de UE y Estados miembros con terceros países. La vicepresidencia ejecutiva propuesta de “estrategia económica y competitividad” haría las veces de punto focal para ese enfoque de cooperación con las carteras de acción exterior.

Conclusiones

Los responsables políticos de Europa se encuentran en una encrucijada. La crisis climática, la adopción de nuevas tecnologías y el surgimiento de un orden geopolítico más fragmentado y beligerante exigen cambios radicales. Sin embargo, la legislación promulgada para implantar la triple transición ecológica, digital y económica ha generado una carga reglamentaria que merma en demasía la competitividad de las empresas europeas. Sin la capacidad de innovación de la empresa europea, la UE no podrá llevar a buen puerto sus transiciones y, además, perderá la prosperidad que sustenta el proyecto europeo.

⁷⁶ Comisión Europea, “[The Sustainable Cocoa Initiative](#)” (último acceso en abril de 2024).

Al mismo tiempo, el coste de las transiciones es un arma en manos de las fuerzas euroescépticas de cara a las elecciones europeas.

Aparte de la necesidad de gestionar las repercusiones sociales de la triple transición, habrá que incorporar la competitividad como un objetivo general de la elaboración de políticas de la UE, al mismo nivel que los objetivos ecológicos, digitales y de resiliencia. No cabe duda de que habrá que hacer concesiones. La legislación siempre es el resultado de una serie de compromisos políticos, en particular en el sistema político de múltiples niveles de la UE. Ningún sistema de mejora de la legislación podrá garantizar que siempre sea buena para las empresas, que proteja el medio ambiente y que genere justicia social, pero, teniendo en cuenta esas limitaciones, en este documento de debate se han propuesto varias soluciones para las que, a nuestro juicio, constituyen las dimensiones principales a la hora de crear un marco reglamentario más propicio para la competitividad sin perder de vista otros objetivos.

Sabiendo que la UE ha aprobado la ambiciosa legislación incluida en el Pacto Verde Europeo y el Decenio Digital, la próxima Comisión haría bien en centrar sus esfuerzos en consolidar la reglamentación existente y decantarse por un enfoque más cauteloso para la elaboración de leyes. Serviría para reducir la incertidumbre para las empresas y daría margen para adaptarse a las nuevas normativas. En última instancia, también liberaría las energías públicas y privadas tan necesarias en estos momentos para garantizar el futuro industrial de Europa y hacer realidad la transición ecológica, digital y económica en un clima de competencia internacional sin precedentes. En esta tesitura, Europa deberá hacer todo lo que esté en su mano para recuperar su ventaja competitiva.

*Con el apoyo
estratégico de*



**Funded by
the European Union**