
Hacia el Mercado Único Digital en la Unión Europea: retos y potencialidades para los entes subestatales

Towards a Digital Single Market in the European Union: challenges and opportunities for sub-state entities

El Mercado Único Digital (MUD) constituye actualmente una de las prioridades principales de la Unión Europea (UE). Las acciones adoptadas hasta el momento han sido importantes, pero la UE sigue retrasada con respecto a otros países en aspectos como el comercio electrónico. En este trabajo se argumenta este retraso debido, fundamentalmente, a la fragmentación normativa que caracteriza el mercado interior europeo en sectores no digitales. En términos de gobernanza, otra deficiencia en la implementación del MUD ha sido la escasa consideración al papel de las entidades subestatales. Consecuentemente, la realización plena del MUD pasa por acometer una armonización normativa profunda en sectores no digitales y por garantizar una participación más activa de los actores subestatales, para que los beneficios de la digitalización lleguen a todos los ciudadanos y comunidades.

Merkatu Digital Bakarra (MDB) da, gaur egun, Europar Batasunaren (EB) lehentasun nagusietako bat. Erabaki garrantzitsuak hartu dira orain arte, baina EBk atzeratuta jarraitzen du beste herrialde batzuekin alderatuta, merkataritza elektronikoari dagokionez. Lan honen arabera, atzerapen horren oinarrian egongo litzateke sektore ez digitaletan Europako barne-merkatuaren ezaugarri den araugintza-zatiketa. Gobernantza kontuetan, MDBren inplementazioaren beste gabezia bat izan da estatuz azpiko erakundeen zereginari garrantzi gutxi eman zaiola. Horrela bada, MDB erabat gauzatzeko, batetik, araudien bateratze sakon bat egin behar da sektore ez digitaletan, eta, bestetik, estatuz azpiko eragileen parte hartze aktiboago bat bermatu behar da, digitalizazioaren onurak herritar guztietara eta toki-komunitate guztietara iritsi daitezen.

The Digital Single Market (DSM) is currently one of the main priorities of the European Union (EU). The actions taken so far have been important, but the EU is still lagging behind other countries when it comes to aspects as the electronic commerce. This is mainly due to the regulatory fragmentation that still characterizes the European internal market in non-digital sectors. In terms of governance, another shortcoming in the implementation of the DSM has been the few references to the sub-state entities' role and involvement. Consequently, the full achievement of the DSM will have to undertake a greater regulatory harmonization in non-digital sectors, while ensuring a more active participation of sub-state actors, so that the digitalization benefits can be delivered to all citizens and communities.

Índice

1. Introducción
 2. La implantación del mercado único digital: excesiva regulación normativa, escasa liberalización económica
 3. Los entes regionales y locales en la transición digital de Europa: hacia un diálogo multinivel más efectivo e inclusivo
 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: mercado único digital, comercio electrónico, fragmentación normativa, entes locales y regionales, gobernanza digital multinivel.

Keywords: digital single market, electronic commerce, normative fragmentation, local and regional entities, multi-level digital governance.

Nº de clasificación JEL: F12, F15, K33, O33.

Fecha de entrada: 16/07/2019

Fecha de aceptación: 04/11/2019

1. INTRODUCCIÓN

La transición hacia una economía digital constituye una prioridad fundamental y uno de los retos más relevantes a los que se enfrenta actualmente la Unión Europea (UE). Hace casi diez años, la Estrategia Europa 2020 identificaba, en concreto, la Agenda Digital para Europa como una de las siete iniciativas emblemáticas diseñadas para convertir a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora, capaz de fomentar altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social y territorial (Comisión Europea, 2010). La Agenda Digital para Europa constituye, por tanto, uno de los principales instrumentos a través de los cuales la UE promueve el crecimiento inteligente (Comisión Europea, 2010a). Uno de los pilares fundamentales de la Agenda Digital es el desarrollo de un Mercado Único Digital (en adelante MUD), concebido como un espacio donde los agentes económicos y los ciudadanos puedan aprovechar todas las oportunidades de crecimiento económico y de conectividad sin obstáculos ni barreras administrativas¹. Para su implementación efectiva, la Comisión Europea adoptó en 2015 la Estrategia para el Mercado Único Digital (Comisión Europea, 2015).

¹ Otros pilares fundamentales de la Agenda Digital, que se corresponden con ámbitos de acción prioritarios son: la interoperabilidad y estándares, confianza y seguridad, acceso a internet rápido y ultrarrápido, investigación e innovación, mejora de la alfabetización, competencias e inclusión digital, y beneficios de las TIC para la sociedad europea (Comisión Europea, 2010a: 8-38).

El desarrollo del MUD ofrece enormes potencialidades para introducir nuevos modelos empresariales y de negocios, propiciar procedimientos de gestión administrativa mejorados, reducir el coste de las transacciones, desmaterializar el consumo y disminuir la huella ecológica, entre otras. Las iniciativas que se vienen desarrollando en los últimos cuatro años para la realización del MUD son muy numerosas y diversas, abarcando desde cuestiones de seguridad de datos, contenidos de *websites* y cuestiones relacionadas con derechos de propiedad intelectual hasta comercio electrónico transfronterizo, infraestructura de banda ancha y administración electrónica (eAdministración). Según las estimaciones iniciales de la Comisión, los beneficios de estas medidas se prevén cuantiosos, en torno a 415 billones de euros al año de crecimiento añadido, cientos de miles de puestos de trabajo y una sociedad más activa basada en el conocimiento (Comisión Europea, 2015).

A pesar de que la mayoría de las propuestas y acciones adoptadas por la UE se implementan a nivel nacional, numerosas iniciativas pueden también explorarse y desarrollarse a nivel regional y local. Las regiones y ciudades pueden jugar, en efecto, un papel clave en la realización del MUD y en la digitalización de Europa. De hecho, numerosos entes regionales y locales están desarrollando sus propias estrategias digitales con el propósito de dinamizar su crecimiento económico, promover el acceso de los ciudadanos a la información y la cultura y garantizar una administración abierta (Vezzani *et al.*, 2018).

La Comisión Europea presidida por Jean Claude Juncker hizo de la Agenda Digital para Europa una de sus prioridades principales. Durante su mandato (2014-2019), se han realizado importantes avances en la realización del MUD. Sin embargo, comparativamente, la UE está todavía bastante rezagada con respecto a otros países y regiones del mundo en lo relativo, en concreto, al comercio digital transfronterizo, a las competencias digitales, a una regulación más innovadora y al nivel de inversión en infraestructura digital. La mayor parte de este retraso se debe principalmente a la fragmentación normativa que sigue caracterizando el mercado interior europeo en sectores no digitales, lo que se salda en restricciones, no sólo para estos sectores tradicionales, sino también para el comercio digital de productos y servicios (Stupp, 2018). Así mismo, en lo que respecta a las entidades regionales y locales, su escasa implicación directa en la implementación de la Estrategia del MUD y la falta generalizada de infraestructura adecuada y de recursos humanos capacitados arrojan un panorama muy asimétrico en lo que respecta a su potencial y nivel de digitalización.

Este artículo tiene como objeto analizar el alcance de la implementación de la Estrategia del MUD, valorando a continuación las opciones de desarrollo económico y conectividad que ofrece a las entidades regionales y locales. A tal fin, se analiza en primer lugar los principales desarrollos y resultados observados en la realización del MUD en los últimos cuatro años. Este primer análisis sostiene que, a pesar de los avances realizados, la Estrategia del MUD ha producido un exceso de normativa que, paradójicamente, no ha servido para la liberalización económica del sector di-

gital, sino para entorpecerlo aún más con formalidades y requisitos excesivos. A ello se añaden, además, los obstáculos que genera la coexistencia de normativas nacionales diferentes en sectores no digitales. En este contexto, se valoran a continuación las oportunidades que la plena realización del MUD ofrece a las regiones y ciudades europeas para su desarrollo económico y social, su mayor conectividad y digitalización de servicios públicos. El análisis destaca la escasa consideración que la Estrategia del MUD y las medidas para su implementación dedican al papel de las entidades regionales y locales, lo que merma visibilidad y potencial a sus esfuerzos de innovación digital, observándose una acusada asimetría entre ellas. Concluye el artículo que la consecución plena del MUD pasa por acometer una mayor simplificación y homogeneidad normativa en sectores, tanto digitales, como no digitales, y que el potencial de ese marco más unificado debe englobar también el nivel subestatal, con medidas complementarias que habiliten una implicación activa de todas las entidades regionales y locales en la gobernanza digital europea.

2. **LA IMPLANTACIÓN DEL MERCADO ÚNICO DIGITAL: EXCESIVA REGULACIÓN NORMATIVA, ESCASA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA**

La UE constituye el mercado único más grande del mundo, por lo que potencialmente podría albergar gigantes digitales del tamaño de Google o Facebook. Sin embargo, la realidad del mercado y de la economía digital en Europa está todavía muy alejada de ese ideal y ello se debe, principalmente, a la fragmentación del mercado. En efecto, la implementación de la Estrategia del MUD ha supuesto la adopción de numerosas medidas y el logro de importantes resultados en los últimos cuatro años, pero las acciones desplegadas no han conseguido eliminar las barreras normativas que segmentan los mercados nacionales y entorpecen el intercambio de bienes y servicios digitales. Un excesivo énfasis en la regulación normativa, más que en la liberalización económica del sector, explica este estado de irrealización. La nueva Comisión Europea (2019-2024) tendrá que empeñarse en impulsar nuevas medidas que conduzcan a una mayor homogeneidad normativa y una plena liberalización del MUD.

2.1. **Principales desarrollos y resultados: impacto asimétrico según indicadores y Estados miembros**

La Estrategia del MUD está articulada en torno a tres ejes fundamentales (Parlamento Europeo, 2019):

- Acceso: mejorar el acceso de los agentes económicos y de la sociedad civil en su conjunto a productos y servicios digitales en la UE.
- Ambiente: crear las condiciones idóneas para que las redes digitales y los servicios innovadoras puedan emerger y desarrollarse.
- Economía y sociedad: maximizar el potencial de crecimiento que aporta la economía digital.

En 2016, la Comisión Europea adoptó una hoja de ruta con 16 acciones clave en el marco de estos tres pilares, al tiempo que creó el «Índice de la Economía y Sociedad Digital» (DESI, en sus siglas en inglés), como instrumento en línea para medir los avances de los Estados miembros hacia una economía y sociedad digital, en base a cinco indicadores (conectividad, capital humano, uso de internet, integración de tecnología digital y servicios públicos digitales). Las propuestas legislativas para introducir las distintas acciones empezaron a adoptarse en 2016². Además de propiciar la digitalización de los sectores industriales, productivos y de servicios, un aspecto clave del MUD gravita también en torno a las medidas impulsadas para la transformación digital de los servicios públicos. En esta línea, el Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la Unión Europea 2016-2020 tiene como objetivo eliminar las barreras que impiden la modernización de las administraciones públicas en el contexto del MUD (Comisión Europea, 2016). Como instrumento de apoyo, el Programa sobre Soluciones de Interoperabilidad para las Administraciones Públicas, Empresas y Ciudadanos (ISA, en sus siglas en inglés), promueve el desarrollo de herramientas, servicios y mecanismos de interacción en el ámbito de la administración pública, como el Observatorio Marco de Interoperabilidad Nacional (NIFO en sus siglas en inglés) (Comisión Europea, 2018).

Con respecto a usuarios y consumidores, se han adoptado algunas medidas relevantes, como la eliminación de los costos por itinerancia (*roaming*) en el uso del móvil en el Espacio Económico Europeo (UE+ Noruega, Islandia y Liechtenstein)³, la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea⁴, el uso coordinado de banda de frecuencia 700 MHz, que facilitará la adopción de la banda ancha inalámbrica 4G y el paso a 5G en 2020⁵, el Reglamento de Protección General de Datos⁶ o el relativo a la eliminación del bloqueo geográfico (*geo-blocking*)⁷ (Comisión Europea, 2019).

Conforme al último informe del DESI, publicado en junio de 2019, los efectos de estos progresos realizados varían según los Estados miembros y los indicadores que se consideren. En términos globales, los países con economías digitales más avanzados son Finlandia, Suecia, Holanda y Dinamarca, seguidos por Luxemburgo,

² Información detallada sobre las distintas acciones desarrolladas está disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/shaping-digital-single-market#Moredocuments> (última consulta el 15.07.2019).

³ Reglamento UE 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015, DOUE L310 de 26 de noviembre de 2015.

⁴ Reglamento UE 2017/1128 del Parlamento Europeo y del Consejo de junio de 2017, DOUE L168 de 30 de junio de 2017.

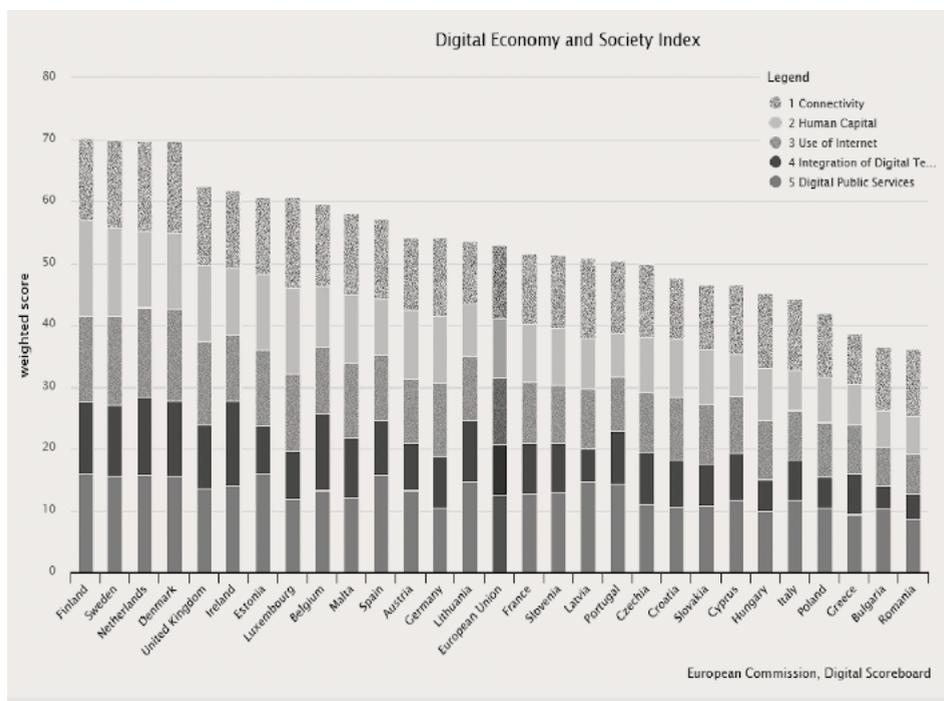
⁵ Decisión UE 2017/899 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de mayo de 2017, DOUE L138 de 25 de mayo de 2017.

⁶ Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2017, DOUE L 119 de 4 de mayo de 2016.

⁷ Reglamento UE 2018/302 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de febrero de 2018, DOUE L601 de 2 de marzo de 2018.

Irlanda, Reino Unido, Bélgica y Estonia. Por el contrario, Polonia, Grecia, Rumanía y Bulgaria son los Estados miembros con menor crecimiento digital. En lo que respecta, en concreto, a la conectividad (banda ancha fija y móvil, banda rápida y ultrarrápida y precios), Dinamarca lidera este indicador, seguida de Luxemburgo, Holanda, Suecia y Finlandia. En lo relativo a capital humano (uso de internet, competencias digitales básicas y avanzadas), Finlandia, Holanda, Suecia, Reino Unido, Luxemburgo y Dinamarca registran los índices más altos. En el uso de servicios por internet, los más activos son los ciudadanos daneses, seguidos por holandeses y suecos. También se registran los índices más altos en los países nórdicos (Dinamarca y Finlandia), junto con Irlanda, en lo que se refiere a la integración de tecnología digital por parte de las empresas y el comercio electrónico. Finalmente, en servicios públicos digitales (administración y sanidad electrónicas), Finlandia, Estonia, Holanda y España lideran el ranking (gráfico nº1).

Gráfico nº 1. **ÍNDICE DE LA ECONOMÍA Y SOCIEDAD DIGITAL (DESI 2019)**



Fuente: European Commission, Digital Single Market, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/countries-performance-digitisation>.

Puede concluirse, por tanto, que son los países nórdicos los que están a la vanguardia del desarrollo digital, en gran parte debido a su propia cultura política y económica, siempre abierta a nuevas ideas y proclive al cambio tecnológico y social (Erixon y Lamprecht, 2018).

Los progresos observados estos últimos años no han merecido, sin embargo, la misma valoración por parte de usuarios y expertos, ni han tenido el mismo impacto en términos de liberación económica. Así, por ejemplo, la supresión del *roaming* desde junio de 2017 ha sido considerada una medida positiva por turistas y ciudadanos en viajes de negocios en otros Estados miembros. Sin embargo, el Reglamento UE 2015/2120, que elimina estos costes por itinerancia, es considerado tan sólo un pequeño paso en términos de integración del mercado, ya que no aborda las verdaderas razones de las acusadas diferencias de tarifas derivadas de la fragmentación del sector de los servicios de telecomunicaciones en la UE y el impacto negativo que esta circunstancia tiene en las inversiones necesarias para modernizar las infraestructuras y redes de comunicación (Dittrich, 2017). En la misma línea, la portabilidad transfronteriza de servicios de contenidos digitales permite a los consumidores europeos acceder, desde otro Estado miembro en el que se encuentren de viaje turístico o de negocio, a los servicios suscritos en su país de origen (música, cine, deportes, etc), pero el impacto de esta medida resulta poco relevante dado el modesto porcentaje de usuarios europeos de internet que accede a estos servicios digitales desde otros Estados miembros (apenas un 19%)⁸. El Reglamento UE 2016/679 sobre protección de datos ha sido criticado por los costos administrativos que añade a los operadores económicos y por hacer innecesariamente difícil la realización y comercialización de servicios basados en datos extraídos de información proporcionada por los usuarios. Finalmente, el Reglamento UE 2018/302, que elimina el bloqueo geográfico en el acceso a productos y servicios adquiridos desde un sitio web alojado en otro Estado miembro, evita, en efecto, la discriminación de empresas y consumidores en lo que se refiere a las condiciones de venta y pago, pero también ha recibido críticas, por no resolver precisamente el problema de la fragmentación normativa que impide a proveedores y usuarios del comercio electrónico extraer todas las ventajas propias del mercado único (Erixon y Lamprecht, 2018a).

Por tanto, puede concluirse que, a pesar de los indudables avances, queda todavía mucho por hacer para conseguir plenamente el MUD. El Programa de Trabajo para 2019 de la Comisión Europea reconocía que de las 30 propuestas legislativas previstas para la realización del MUD, se habían adoptado 18 (Comisión Europea, 2018a). No obstante, durante los primeros meses de 2019 se adoptaron los actos jurídicos definitivos de algunas de estas iniciativas, como la Directiva sobre contratos de suministro de contenidos digitales y la Directiva sobre determinados aspectos de los contratos de compra de bienes⁹, la Directiva sobre derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital y la Directiva sobre derechos de autor y derechos

⁸ Eurobarometer (2019): «Accessing content online and cross-border portability of online content services», Report, Flash Eurobarometer 477a, p. 44.

⁹ Respectivamente, Directivas UE/2019/770 y 771 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019, DOUE L136 de 22 de mayo de 2019.

afines aplicables a retransmisiones de radio y televisión¹⁰, el Reglamento sobre la aplicación y el funcionamiento del nombre de dominio de primer nivel «eu»¹¹, la Directiva sobre requisitos de accesibilidad de productos y servicios¹² o el Reglamento relativo a ENISA (Agencia de la UE para la Ciberseguridad, en sus siglas en inglés) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación¹³ (Marcus *et al.*, 2019).

No obstante, de todas estas medidas, adoptadas o todavía en fase de propuesta, muy pocas abordan expresamente la cuestión de la fragmentación del mercado. Una de ellas es la Directiva 2019/882/UE sobre requisitos de accesibilidad de productos y servicios, si bien no parece considerar como prioritaria la superación de la fragmentación normativa, a juzgar por el dilatado plazo que prevé, hasta el 28 de junio de 2025, para su aplicación efectiva en el derecho interno de los Estados miembros (art. 31).

Puede concluirse, por tanto, que aunque la Estrategia del MUD fue concebida como un proyecto dirigido a armonizar las economías digitales en Europa a través de una mayor homogeneidad normativa, lo cierto es que, en la práctica, las distintas iniciativas han añadido más regulación y cargas adicionales a los operadores, especialmente pequeños emprendedores, siendo muy pocas al día de hoy aquellas medidas que han promovido la liberalización económica del sector mediante la desregulación a nivel nacional y la simplificación de los costes administrativos. Nuevas plataformas digitales de negocios, por ejemplo, han sido rechazadas en algunos Estados miembros por considerarse anticompetitivas, a pesar de que aportan importantes mejoras en algunos sectores y más competencia en gran parte de ellos. Como resultado de este enfoque basado en la regulación del mercado, más que en la creación del mercado, la economía digital europea permanece rezagada con respecto a otros países en términos de comercio electrónico transfronterizo, competencias digitales, inversiones en infraestructura digital y regulación innovadora (Benito, 2018). En consecuencia, son necesarias nuevas iniciativas, centradas más en la desregulación que en la introducción de más normas y dificultades para los operadores y usuarios.

Ahora bien, además de la densidad normativa, el obstáculo más relevante, que frena la expansión de nuevos modelos de negocios, digitales y no digitales, es la heterogeneidad normativa imperante en el mercado interior europeo.

¹⁰ Respectivamente, Directivas UE 2019/789 y 790 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019, DOUE L130 de 17 de mayo de 2019.

¹¹ Reglamento UE 2019/517 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2019, DOUE L91 de 29 de marzo de 2019.

¹² Directiva UE 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019, DOUE L151 de 7 de junio de 2019.

¹³ Reglamento UE 2019/881 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019, DOUE L151 de 7 de junio de 2019.

2.2. Un reto no superado: la heterogeneidad normativa en sectores no digitales

Muchas de las medidas necesarias para potenciar la economía digital en Europa guardan relación con la realización del propio mercado interior, más que con la implementación del MUD. En efecto, las acciones impulsadas por la Estrategia del MUD se centran esencialmente en la regulación de datos y eliminación de barreras digitales, pero el obstáculo más determinante a la creación y expansión de empresas y negocios digitales reside en la heterogeneidad normativa existente en sectores no digitales. Así, mientras crecientes plataformas digitales en EE.UU. o China pueden acceder fácilmente a su propio mercado como base de partida para competir a nivel global, las empresas que desean expandirse en Europa tienen que adaptarse a regímenes regulatorios que difieren según los países. Por ejemplo, la existencia de 81 regímenes nacionales de IVA constituye un escollo, en particular, para pequeñas y medianas empresas (pymes) (World Economic Forum, 2019). Hay que añadir además que el énfasis casi exclusivo puesto en los obstáculos identificados en la Estrategia del MUD y en algunos de los resultados obtenidos, fáciles de vender ante la opinión pública, como la eliminación del *roaming*, ha generado otro problema añadido, como es el haber distraído la atención del carácter jurídico y económicamente fragmentado que presenta todavía el mercado interior europeo (Bauer, 2017).

Las diversas regulaciones nacionales persistentes en sectores no digitales impiden, tanto a empresas grandes, como aquellas emergentes (*start-ups*) o en expansión (*scale-ups*), experimentar con nuevos productos, procesos y modelos de negocios, que podrían aportar, además, efectos beneficiosos a otros sectores no digitales como, por ejemplo, un uso más eficiente de tecnologías de información y comunicación (TICs). Por tanto, a pesar de que han transcurrido más de 25 años desde la fecha establecida para la implementación efectiva del mercado interior europeo (1993), lo cierto es que la heterogeneidad normativa sigue siendo una de sus características clave, debido principalmente a la falta de armonización de las normativas nacionales, a la deficiente aplicación del mecanismo de reconocimiento mutuo y al retraso en la transposición de las Directivas (Pataki, 2014; Comisión Europea, 2018a). Más concretamente, estudios empíricos revelan que los subsidios, las barreras al establecimiento empresarial y profesional y las diferencias de los sistemas fiscales entorpecen los procesos de evolución y ajustes económicos, al proteger de la competencia a operadores tradicionales poco productivos, que no sobrevivirían precisamente en un entorno económico más armonizado (Hiller, 2017). Por el contrario, la eliminación de obstáculos al emprendimiento y a la innovación, a la inversión y la competencia estimularía la experimentación de nuevas ideas, productos y modelos de negocios, en y más allá de los mercados que actualmente están muy regulados (Caldera, 2018).

La realidad en la UE dista, por el momento, de ese ideal, ya que los obstáculos normativos siguen impidiendo o entorpeciendo a las empresas a la hora de invertir o prestar servicios en el mercado de otros Estados miembros. Por tanto, la heteroge-

neidad normativa frena a muchos operadores de implicarse en el mercado internacional, lo que acarrea consecuencias adversas para la competencia, la innovación transnacional y la convergencia económica. Así mismo, la diversidad regulatoria tiene efectos negativos, no sólo para las empresas, sino también para los consumidores, al enfrentarse a precios más altos y menos variedad de oferta. La práctica del bloqueo geográfico, que obliga a modificar los contenidos digitales en base al lugar de residencia de los consumidores dentro de la UE, constituye una consecuencia directa de la fragmentación normativa del mercado y un claro ejemplo de cómo regulaciones nacionales innecesarias imponen restricciones injustificadas a los operadores a la hora de ofrecer sus productos y servicios en Europa (Drake *et al.*, 2016).

La fragmentación normativa en los sectores tradicionales no digitales explica también los diferentes niveles de productividad entre los propios Estados miembros, lo que a su vez refleja la falta de convergencia económica dentro del mercado interior europeo. Según el último índice de regulación del mercado de productos elaborado por la OCDE, en el que se evalúan las barreras normativas en el acceso a otros mercados, el Reino Unido es el país con menor grado de restricción regulatoria (0,80), mientras que las regulaciones más restrictivas son las de Luxemburgo (1,72), Francia (1,60) y Grecia (1,57) (OECD, 2018).

La heterogeneidad se observa, tanto en las normativas de aplicación horizontal, tales como las relativas a IVA o a la protección de consumidores y datos, como en las relativas a sectores específicos (construcción, transporte, comercio minorista, etc). Todas ellas afectan a los operadores, digitales o no, que deben adaptarse a los correspondientes regímenes del país donde desean ofrecer sus productos y servicios. Así, por ejemplo, un estudio de arquitectura de Atenas no puede prestar directamente sus servicios a través de una plataforma digital a clientes de Berlín si primero no alinea su oferta y demás condiciones a los requisitos específicos de Alemania. En la misma línea, un proveedor de materiales de construcción de Varsovia que desea vender sus productos en Suecia, debe acomodar primero su portafolio a la normativa sueca de construcción y de materiales (Bauer y Erixon, 2018).

Por tanto, resulta evidente que para que las industrias y demás sectores económicos en Europa, digitales y no digitales, puedan ser innovadores y competir a nivel internacional, las instituciones europeas deben abordar prioritariamente la fragmentación de los mercados de productos y servicios derivada de la coexistencia de diversas normativas nacionales. Algunos intentos se han hecho o están en marcha, como el nuevo paquete de medidas para liberalizar los servicios, adoptado en 2017 y que incluye, entre otras propuestas, la introducción de una tarjeta electrónica de servicios, o las dos Directivas que integran el denominado «Nuevo Acuerdo para los Consumidores», cuya adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo está prevista para el otoño de 2020 (Comisión Europea, 2019a). Sin embargo, las reformas no van al mismo ritmo con el que las empresas digitales crecen y adoptan decisiones. Así, por ejemplo, las nuevas normas propuestas en materia de IVA para el comercio

electrónico reducirán sin duda los costes administrativos y facilitarán el comercio transfronterizo, pero la mayoría de las medidas no será implementada hasta enero de 2021 (Comisión Europea, 2018c). Para las *start-ups* y *scale-ups*, en concreto, la diversidad de requisitos de tipo fiscal, laboral o administrativo es considerada la segunda dificultad operativa más importante, después del acceso a financiación. La mayoría de ellas son pymes que operan en todos los sectores, pero que en un amplio porcentaje (99,3%) ofrecen servicios y soluciones online, con una clara vocación a expandirse internacionalmente (88,1%) (Steigertahl y Mauer, 2019). La UE lanzó en 2016 una iniciativa específica para las *start-ups* y *scale-ups* con el propósito específico de eliminar obstáculos a sus actividades transfronterizas y mejorar su acceso a fuentes de financiación (Comisión Europea, 2016a), pero los progresos en términos de simplificación normativa han sido escasos. Así, por ejemplo, los Estados miembros han establecido distintas edades para el consentimiento del uso de servicios online, lo que claramente complica la prestación transfronteriza de los mismos (Milkaitė y Lievens, 2019).

En consecuencia, si la UE aspira a crear un auténtico MUD, debe en primer lugar, acometer una armonización normativa más profunda que garantice la plena consecución del mercado interior de productos y servicios no digitales y facilite al mismo tiempo los cambios económicos estructurales necesarios a tal fin. Por el momento, el nuevo Programa Europa Digital (2021-2027) propone un paquete de medidas que integra la digitalización, la investigación y la innovación en todos los principales programas de la UE. Sin embargo, siguen siendo escasas y aisladas las referencias en este documento a la necesidad de eliminar las barreras normativas y reducir la burocracia administrativa (Comisión Europea, 2018d).

En todo caso, en este contexto de nuevas perspectivas y medidas para acelerar el desarrollo del MUD, habrá de tenerse en cuenta el papel fundamental que desempeñan las entidades locales y regionales, como actores más cercanos a los ciudadanos y puente de conexión clave entre los niveles europeo y estatal.

3. LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES EN LA TRANSICIÓN DIGITAL DE EUROPA: HACIA UN DIÁLOGO MULTINIVEL MÁS EFECTIVO E INCLUSIVO

Las estrategias y medidas para conseguir el MUD se han concebido fundamentalmente a nivel supranacional e implementado principalmente a escala nacional, con escasa consideración al papel activo que pueden desempeñar las entidades locales y regionales. La UE ha dispuesto, no obstante, algunos mecanismos para implicar a estas entidades en el sistema de gobernanza multinivel de las políticas digitales, pero el grado de compromiso y participación de los actores subestatales ha sido, por el momento, muy desigual. Al igual que en otros ámbitos de la integración europea, las ciudades y regiones juegan un papel clave en la digitalización de Europa, princi-

palmente por su cercanía con la sociedad civil y el conocimiento directo de sus necesidades, por lo que los futuros programas y estrategias deberán asegurar un diálogo multinivel más efectivo, con soluciones digitales sostenibles y accesibles para todas las comunidades.

3.1. Un proceso asimétrico de digitalización

Las entidades regionales y locales juegan un papel clave a la hora de trasladar los beneficios derivados de la transformación digital a la economía y la sociedad en general. Son responsables del 50% de la inversión pública en la UE, perciben el 25% de los ingresos fiscales y constituyen una importante fuente de empleo público. Actualmente, en el contexto de la UE hay registradas 280 regiones, 80.000 autoridades locales y 74 parlamentos regionales (European Committee of the Regions, 2018). A pesar de su función central en la implementación de todas las políticas de la UE, lo cierto es que, con respecto en concreto a la Estrategia del MUD, su implicación ha sido muy escasa, ya que la aplicación efectiva de la Estrategia ha gravitado principalmente en torno al binomio colaborativo entre las instituciones europeas y las autoridades nacionales. De hecho, son muy aisladas, apenas un par, las referencias que la Estrategia del MUD contiene a la implicación de las entidades regionales y locales, como son, en concreto, la relativa a su contribución a la «competencia de infraestructuras» en el sector de telecomunicaciones y la referida a la fragmentación de las infraestructuras o centros de datos (Comisión Europea, 2015).

La revisión intermedia de la aplicación de la Estrategia del MUD (Comisión Europea, 2017) contiene algunas referencias más a los actores subestatales a la hora de proponer nuevas medidas para acelerar los progresos, pero continúan siendo limitadas y aisladas. En concreto, se apunta a la necesidad de garantizar una conectividad por internet para todos, con especial referencia a las zonas rurales. Igualmente, las entidades locales y regionales aparecen consideradas en el apartado relativo a empresas emergentes y digitalización de los sectores de la industria y los servicios, como el transporte, la energía o la salud, así como en el referido a la innovación digital para modernizar los servicios públicos (Comisión Europea, 2017).

A pesar de esta escasa consideración a la dimensión territorial de la digitalización de Europa, en la práctica, la UE ha intentado impulsar en los últimos tres años diversas medidas y acciones piloto para promover economías inteligentes a nivel regional y local. Así, por ejemplo, a través de los Fondos Estructurales y del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas está apoyando iniciativas de conectividad por banda ancha, como el Mecanismo «Conectar Europa» (WiFi4EU), que ha permitido recientemente a 2800 comunidades ofrecer internet gratis a sus ciudadanos. Otra acción relevante es la creación de los Mecanismos Mínimos de Interoperabilidad (MMIs), como herramientas de carácter universal para la interoperabilidad de datos, sistemas y servicios entre ciudades y proveedores de todo el mundo. Más de cien ciudades europeas se han adherido a estos MMIs, impulsados por la iniciativa *Open & Agile Smart Cities*

(OASC) y cuyos estándares han sido validados por el proyecto *SynchroniCity EU Large Scale Pilot*¹⁴. Con alcance más general, otra iniciativa clave para que las entidades subestatales participen en el proceso de innovación inferido del MUD ha sido la introducción de las Estrategias de Especialización Inteligente (RIS3), como instrumento central para desarrollar su potencial innovador y reforzar su competitividad. La elaboración de RIS3 constituye un presupuesto previo para poder optar a los fondos de la política de cohesión en el actual período 2014-2020 y parece que así seguirá siendo en el nuevo marco financiero 2021-2027, como eje principal de los objetivos para una «Europa más inteligente» (Polverari y Dozhdeva, 2018).

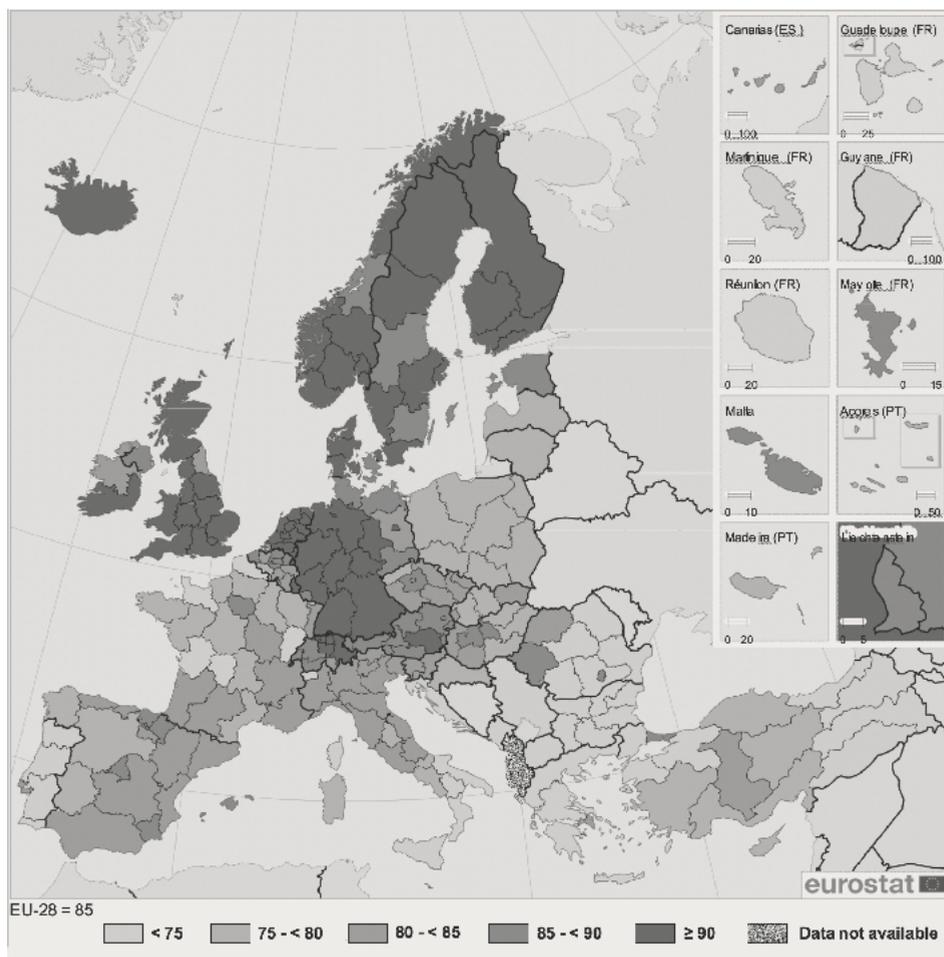
A pesar de las iniciativas impulsadas a escala de la UE, la visión de oportunidad, la voluntad política de converger y la capacidad para gestionar los cambios y proporcionar soluciones innovadoras varían enormemente entre las entidades subestatales. En términos generales, puede afirmarse que las principales beneficiarias de la revolución digital están siendo, por el momento, las grandes ciudades, las regiones más prósperas y unas pocas comunidades locales con acusado perfil de liderazgo. Atendiendo a datos concretos, se observa una evidente brecha digital en casi todos los indicadores entre las regiones del norte y oeste de Europa y las del sur y este del continente. Así, por ejemplo, situando el acceso a internet en el hogar en una media del 85% en la UE, las diferencias van desde el casi el 100% de acceso en la ciudad de Helsinki y en regiones holandesas, como Flevoland, y suecas, como Mellersta Norrland, a menos del 75% en regiones y localidades de Portugal, Grecia, Malta o Rumanía. Similares tendencias y porcentajes se observan en cuanto al uso de internet, banca online y comercio electrónico. Únicamente con respecto al uso de redes sociales, la tendencia se invierte, siendo las regiones del este y sur de Europa, como Malta, las que mayor porcentaje de participación registran (gráfico nº 2) (Eurostat, 2018).

Este dispar grado de digitalización entre regiones y ciudades de Europa corrobora la necesidad de que las futuras estrategias e iniciativas impulsadas por la nueva Comisión Europea se fijen como prioridad central la inclusión y la cohesión digital, manteniendo a tal fin un diálogo multinivel más directo y eficaz. A tal fin y como parte implicada en el proceso legislativo de la UE, el Comité Europeo de las Regiones (en adelante CDR) presentó, en enero de 2018, un dictamen sobre la revisión intermedia de la Estrategia del MUD, donde incluía un apartado específico que incidía en el papel central que desempeñan las autoridades locales y regionales en la prestación de servicios digitales y en la creación y gestión de las infraestructuras digitales. En este contexto, el órgano consultivo resalta cómo la digitalización de la sociedad supone una oportunidad para el crecimiento económico, la creación de empleo y la conectividad, en particular en las regiones remotas y aquellas con problemas demográficos. Reclama, por ello, un mayor reconocimiento a la importante contribución que las entidades locales y regionales pueden realizar en la armonización de los datos y el crecimiento potencial de la economía digital,

¹⁴ Véase información detallada al respecto en <https://oascities.org/about-oasc/> (última consulta el 15.07.2019).

al tiempo que insta a que se tenga en cuenta esta dimensión territorial cuando una acción se adopte a nivel europeo o nacional (European Committee of the Regions, 2018a).

Gráfico nº 2. **ACCESO A INTERNET EN EL HOGAR (2017)**
(% de hogares con acceso)



Fuente: Eurostat regional yearbook. 2018 edition.

Con posterioridad, en junio de 2019, con vistas al inicio del mandato de la nueva Comisión Europea 2019-2024, el CDR desgranó toda una serie de propuestas concretas para un proceso más integrador e inclusivo en la digitalización del mercado interior.

3.2. Hacia una mayor inclusión y cohesión digital

Con un acusado enfoque territorial, el documento *Digital Europe for all* fue presentado a mediados de junio de 2019 por el CDR a la Asamblea Digital, principal foro de la UE donde se analizan los logros de la Estrategia del MUD. De contenido marca-

164

damente propositivo, este documento constituye la base de la reivindicación actual de los entes regionales y locales para una mayor implicación activa en las actuales y venideras políticas digitales europeas (European Committee of the Regions, 2019). El objetivo primordial es conseguir que en los próximos años la UE brinde un apoyo más directo a las ciudades y regiones en sus esfuerzos de innovación digital, garantizando que los beneficios económicos y sociales lleguen a todas las comunidades y a todos los ciudadanos. Un proceso de digitalización más integrador e inclusivo a escala de la UE constituye, además, un elemento clave en la implementación efectiva de la Estrategia 2030 para una Europa sostenible (Comisión Europea, 2019b). Por tanto, la inclusión territorial se sitúa en el epicentro del debate actual sobre las nuevas estrategias europeas de digitalización como medio para alcanzar, no sólo los objetivos del MUD, sino también los de desarrollo sostenible. El nuevo enfoque brinda, además, la ocasión de reforzar la imagen de la UE a nivel local y regional.

Como acciones concretas para impulsar el potencial de innovación digital de las entidades subestatales, el CDR propone, como primer paso, crear ecosistemas interoperables y centrados en los ciudadanos. Dentro de estos ecosistemas, las autoridades locales y regionales, en conjunción con otros actores clave (centros de investigación, universidades, empresas, etc) impulsarían las acciones pertinentes en los ámbitos considerados relevantes, con un enfoque holístico e intersectorial. El propio CDR, junto con su Plataforma de Banda Ancha, se han comprometido a facilitar el diálogo e intercambio de opiniones entre las instituciones europeas y las autoridades regionales y locales, especialmente con el fin de compartir, expandir y establecer sinergias, dentro y entre los sectores y las regiones¹⁵.

Desde el punto de vista estratégico, el CDR sugiere en su documento *Digital Europe for all* que las ciudades y comunidades regionales consideren la oportunidad de establecer grupos de acción (*clusters*) para implicarse más activa y eficazmente en las medidas relativas al MUD. En particular, el órgano consultivo propone tres tipos de *cluster* para la interacción colectiva: uno sobre economía local, donde se impulse, entre otros aspectos, la conectividad e interoperabilidad con estándares abiertos, las competencias digitales, el desarrollo de negocios y la economía de datos; un segundo sobre servicios locales (transporte sostenible, salud pública, eficiencia energética, economía circular, etc) desarrollados de forma integrada y no como sectores separados, y un tercero sobre democracia local, donde se promueva la administración electrónica, la protección de los consumidores y el compromiso y la participación ciudadana (European Committee of the Regions, 2019).

En realidad, las entidades subestatales no parten de cero a la hora de aportar soluciones digitales en algunos de los aspectos propuestos por el CDR. Así, con objeto

¹⁵ Léase al respecto «Broadband Platform: regions and cities join forces with the Commission to narrow the digital divide», disponible en <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/broadband-platform.aspx> (última consulta el 15.07.2019).

de revertir la tendencia observada de que los resultados y beneficios de la transformación digital se concentran siempre en las mismas regiones y grandes ciudades, el documento *Digital Europe for All* desgana con detalle numerosas iniciativas y recomendaciones específicas para cada uno de los tres *clusters* o grupos de acción propuestos.

En lo que respecta, por ejemplo, al *cluster* de economía local, el documento recomienda la elaboración de estrategias locales de transformación digital como parte de las RIS3 que los Estados miembros y las regiones tienen que trazar para el próximo período 2021-2027 de los fondos estructurales. Estas estrategias digitales a escala local podrían contar con una fuerte participación de centros de innovación digital (*Digital Innovation Hubs*), cuya creación para cada región ha propuesto el CDR dentro de los debates sobre el Programa Europa Digital (European Committee of the Regions, 2019). Estos centros de innovación digital servirían también como base para reforzar la cooperación interregional. A este respecto, existen ya algunas redes transnacionales creadas precisamente para promover la cooperación entre ciudades y regiones en el ámbito de las tecnologías digitales, como la *European Regions Network for the Application of Communications Technology* (ERNACT)¹⁶ o la *ONE project*, que agrupa a un conjunto de observadores regionales de Chipre, República Checa, Francia, Alemania, Italia, Polonia y Reino Unido, cuya función principal es mejorar la capacidad de los entes regionales a la hora de planificar inversiones en TICs¹⁷. Estas tendencias de cooperación interregional, que cuentan con la participación de agentes económicos y de I+D, sectores industriales y otros colectivos interesados de varios Estados, se sitúan también en la línea de las propuestas promovidas por la Comisión Europea con el fin de optimizar el alcance y los resultados de las RIS3. De hecho, las normas propuestas sobre la política de cohesión para el período 2021-2027 contemplan las «Inversiones de Innovación Interregional», lo que en la práctica supone que las regiones que incluyan en sus RIS3 proyectos interregionales recibirán más apoyo financiero para trabajar conjuntamente y crear cadenas de valor europeo en sectores prioritarios (Polverari y Dozhdeva, 2018).

Otra medida a impulsar dentro del consorcio sobre economía local sería la conectividad de banda ancha, especialmente para negocios locales, hospitales y centros educativos en regiones rurales y áreas de montaña, islas y territorios remotos, donde la densidad demográfica es baja y la sociedad civil corre el riesgo de quedar excluida de los beneficios de la digitalización. A tal fin, distintos instrumentos financieros europeos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Mecanismo Conectar Europa y el nuevo Programa *InvestEU*, deberían continuar cofinanciando la Plataforma de Banda Ancha, establecida conjuntamente entre el CDR y la Comisión Europea en 2017 (European Regional Bureau, 2019).

¹⁶ Sobre sus actividades y proyectos, véase la información disponible en <https://www.ernact.eu/> (última consulta el 15.07.2019).

¹⁷ Véase al respecto la información disponible en <https://all-digital.org/one-project-launches-an-ict-observatory-network-among-11-partners/> (última consulta el 15.07.2019).

Garantizar el acceso a internet para toda la ciudadanía es, sin duda, un factor importante para mejorar su calidad de vida, pero no es suficiente por sí solo. Mejorar la formación y las competencias digitales es también en estos momentos un elemento clave para la cohesión social y territorial. Según estimaciones recientes de Eurostat, más de la mitad de las empresas europeas sigue teniendo dificultades para reclutar personal especializado en TICs, cuya necesidad es cada vez mayor en todos los sectores económicos y profesionales¹⁸. Pero, aparte de este reto de cubrir el déficit de expertos cualificados, lo cierto es que, en el contexto actual de revolución digital a escala global, para la sociedad en su conjunto, contar con una formación y un conocimiento mínimo en técnicas digitales se está convirtiendo en una competencia tan importante como la de leer, escribir o sumar. Por tanto, es evidente que aquellos sectores de la sociedad que no tengan unas capacidades digitales adecuadas para acceder a servicios e información *online* corren el riesgo de quedar excluidos. En 2018, la Comisión Europea lanzó el programa *Digital Opportunities Traineeships*¹⁹, dirigido a ayudar a las empresas a encontrar candidatos con conocimientos digitales, y el Plan de Acción en Educación Digital, para impulsar la formación y el uso de herramientas digitales en los centros educativos (Comisión Europea, 2018e). Ambas iniciativas sitúan su implementación a un nivel principalmente estatal. Sin embargo, es indudable que las regiones y ciudades, por su proximidad y conocimiento directo de las necesidades de sus ciudadanos, están en mejor posición para ofrecer programas de formación en TICs, especialmente para los grupos más vulnerables. Con este objetivo, el CDR propone la creación de alianzas regionales en materia de competencias digitales, semejantes a las alianzas nacionales existentes en este ámbito²⁰, en las que participarían las universidades y otros centros educativos para responder a las necesidades digitales concretas de la ciudadanía, las empresas y los negocios de ámbito local (European Committee of the Regions, 2019).

En lo que se refiere al *cluster* propuesto de servicios locales, la mayoría de ellos está actualmente afectada directamente por la transición digital, desde la iluminación pública de calles y servicios de protección social hasta el transporte colectivo, la sanidad y la educación. La emergencia de plataformas digitales y la disponibilidad de datos e información está rápidamente transformando la forma en que los ciudadanos acceden y usan estos servicios. Para promover la digitalización de los mismos y garantizar que con ello se mejora la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, existen en marcha diversas iniciativas e instrumentos, como la *European Innovation*

¹⁸ Eurostat, «ICT specialists-statistics on hard-to-fill vacancies in enterprises», disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ICT_specialists_-_statistics_on_hard-to-fill_vacancies_in_enterprises (última consulta el 15.07.2019).

¹⁹ Véase al respecto la información disponible en <https://erasmusintern.org/digital-opportunities> (última consulta el 15.07.2019).

²⁰ Véase al respecto la información disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-skills-jobs-coalition> (última consulta el 15.07.2019).

Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SCC)²¹, impulsada por la Comisión Europea y que implica a las ciudades, la industria y los ciudadanos en la mejora de la vida urbana mediante soluciones integradas sostenibles relativas a eficiencia energética, transporte e innovación digital, principalmente. En la misma línea se sitúa la iniciativa Pueblos Inteligentes (*Smart Villages*), dentro de la Red Europea para el Desarrollo Rural, donde se intenta potenciar los servicios en las zonas rurales mediante la innovación social y digital²². La red *Eurocities* también ha venido impulsando en los últimos años iniciativas regionales y locales interesantes en el contexto de la transición digital, como la referida al acceso y uso de datos del sector privado, al tiempo que apoya también, junto con OASC y el Consejo de Municipios y Regiones Europeos (CEMR, en sus siglas en inglés), la Asociación para la Transición Digital como marco financiero de apoyo específico a ciudades y regiones²³.

Con todo, el estado de digitalización de los servicios públicos a nivel local sigue siendo muy diferente, según las regiones en las que se localicen. Una vez más, las ciudades más avanzadas en este aspecto son las del norte de Europa, conforme a la tendencia general ya mencionada. En concreto, Gotemburgo en Suecia y Oulu y Helsinki en Finlandia representan los mejores ejemplos de estrategia digital y recursos disponibles para la transición digital, ofreciendo una amplia gama de servicios a sus ciudadanos y empresas. En el sur de Europa, no obstante, ciudades como Bolonia en Italia y Pombal en Portugal, así como la checa Brno y la polaca Szczecin en el este de Europa, presentan semejantes características (ESPON, 2018).

Con objeto de mejorar las iniciativas existentes y crear soluciones de escala que permitan superar esta brecha en la prestación de servicios digitales por las distintas comunidades, el CDR propone, entre otras acciones, aprovechar la modificación de la Directiva sobre contratación pública para promover servicios inteligentes en estrecha colaboración con los también propuestos centros regionales para la innovación digital. Otra iniciativa apunta a realizar una convocatoria para elegir localidades y regiones inteligentes modelo en cada Estado miembro. En la misma línea, el órgano consultivo sugiere desarrollar una serie de unos 150 diálogos a escala local con los ciudadanos sobre nuevas soluciones digitales para los servicios regionales y locales, en cooperación directa con el propio CDR y los centros regionales para la innovación digital (European Committee of the Regions, 2019).

Finalmente, en lo que concierne a los *clusters* sobre democracia local, su constitución se justifica por la preocupación creciente que expresan los propios ciudadanos

²¹ Ejemplos de actividades y eventos concretos de esta iniciativa pueden encontrarse en <https://e3p.jrc.ec.europa.eu/articulos/european-innovation-partnership-smart-cities-and-communities> (última consulta el 15.07.2019).

²² Para más información, véase https://enrd.ec.europa.eu/smart-and-competitive-rural-areas/smart-villages/smart-villages-portal_es (última consulta el 15.07.2019).

²³ Para una información más detallada, véase <https://ec.europa.eu/futurium/en/digital-transition> (última consulta el 15.07.2019).

168

sobre la protección de sus datos y su interés en un mejor acceso y participación en la toma de decisiones a nivel local. Además, racionalizar y simplificar los procedimientos administrativos y los servicios contribuye a reducir la burocracia, las formalidades innecesarias y a reducir costes, facilitando las relaciones entre individuos y las administraciones públicas. Los responsables políticos a nivel local son los mejor posicionados para acometer estos cambios y trasladar sus beneficios a los ciudadanos. En este contexto, se han puesto en marcha algunas iniciativas para promover la participación ciudadana en las políticas locales a través de herramientas digitales, como la Coalición de Ciudades para los Derechos Digitales, cuyo objetivo es preservar los valores democráticos y los derechos humanos en el uso de internet (European Liberal Forum, 2017).

No obstante, con el fin de reforzar la implicación ciudadana y las soluciones de administración electrónica a nivel local, el CDR propone la creación de *apps* a través de las cuales se garantice un diálogo permanente con los ciudadanos sobre temas de su interés, como la ciberseguridad y el acceso a servicios públicos digitales. Esta iniciativa contaría con la participación de miembros del propio CDR y de las autoridades locales y regionales, bajo la coordinación de la Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnología (DG CNECT) de la Comisión Europea, lo que permitiría un diálogo más directo entre los niveles europeo y subestatal. Con una perspectiva más horizontal, el CDR propone también la creación de un fórum para soluciones de administración electrónica local, como plataforma de apoyo e intercambio de experiencias y propuestas, y que complementaría las iniciativas desarrolladas también por la EIP-SCC, anteriormente mencionada (European Committee of the Regions, 2019).

Finalmente, para el seguimiento y la aportación regular de evidencias, el CDR ha propuesto la elaboración de un índice local sobre digitalización social y económica, esto es, un DESI local, semejante al que ya existe a nivel de los Estados miembros de la UE. Estaría basado en una serie de indicadores relevantes, que incluirían información proporcionada por la Comisión Europea, a través de su Dirección General de Política Regional (DG Regio), el Centro Común de Investigación y el programa ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*), así como por Eurostat y la OCDE. Los datos ofrecidos por estos indicadores servirían para ayudar a las entidades locales y regionales a realizar sus objetivos de desarrollo socioeconómico y demostrar eventualmente los progresos conseguidos en este proceso de abajo-arriba hacia una Europa digital más inclusiva y cohesionada.

4. CONCLUSIONES

No cabe duda de que el proceso de digitalización constituye un factor de impulso y representa una gran oportunidad para la economía y la sociedad en Europa. En los últimos años, la UE viene desplegando importantes esfuerzos para conseguir el MUD, pero a pesar de los logros conseguidos, su plena realización sigue siendo una aspiración, más que una realidad.

En concreto, este artículo ha puesto de manifiesto que, por una parte, no todas las medidas previstas en la Estrategia del MUD han sido adoptadas en los plazos previstos. Por otra parte, algunas acciones introducidas por la nueva regulación han añadido excesivas y complejas normas que dificultan en la práctica la comercialización digital de productos y servicios. Con todo, el factor que se ha destacado como el más determinante de la ralentización digital que se observa en la UE no se refiere a aspectos específicos del MUD, sino a la diversidad normativa existente entre Estados miembros en sectores no digitales. En efecto, a falta de una mayor armonización jurídica, esta fragmentación acarrea que los agentes económicos que desean operar en otros Estados miembros tengan que acomodarse previamente a las exigencias regulatorias correspondientes de cada país, lo que resulta disuasorio frecuentemente por los esfuerzos administrativos y los costes que acarrean estos ajustes. Estos obstáculos regulatorios también afectan a los nuevos modelos de negocios digitales, complicando aún más su expansión y competencia con los mercados no digitales.

Por tanto, las acciones específicas para la configuración del MUD, por sí solas, difícilmente podrán cambiar el rumbo y la dirección de la economía digital en Europa, ya que el verdadero problema para su progreso y futuro reside en la heterogeneidad normativa que todavía predomina en los sectores tradicionales del mercado interior. Abordar la solución de este problema requiere que las instituciones europeas y los Estados miembros acuerden una agenda paralela y complementaria de reformas sustanciales que reporten una mayor homogeneidad y simplificación regulatoria.

En todo este proceso de transición, la participación de las entidades subestatales a través de instrumentos efectivos de diálogo multinivel resulta crucial para garantizar que los beneficios de la digitalización lleguen a todos los ciudadanos y comunidades. Como se ha resaltado, existe actualmente una clara brecha digital entre las distintas regiones y ciudades del norte y oeste de Europa y las del sur y el este del territorio europeo, debido a una evolución digital asimétrica que se explica, entre otros factores, por la falta de consideración directa de estos niveles de gobernanza local y regional en las estrategias y acciones relativas al MUD.

Como interlocutor principal con las instituciones europeas y la Asamblea Digital, el CDR lanzó en junio de 2019 toda una batería de propuestas en su documento *Digital Europe for All*. Esta hoja de ruta incluye medidas novedosas y ambiciosas, dirigidas a transformar a las entidades locales y regionales en participantes activos en la gobernanza de las políticas digitales europeas. Entre ellas, el desarrollo de una red europea de centros regionales de innovación digital vinculados a las RIS3, la creación de alianzas regionales en materia de competencias digitales con el sector de la educación y la formación para atender las necesidades de las empresas locales, o la introducción de un índice específico de indicadores relevantes que puedan medir los avances realizados en el plano local y regional en el ámbito del MUD.

Los obstáculos están identificados, las oportunidades son ampliamente conocidas y las propuestas concretas están ya formuladas. Corresponde ahora a la nueva Comisión de la Presidenta Ursula Von der Leyen, como institución responsable de impulsar la integración europea, atenderlas e incorporarlas a los nuevos impulsos que se decidan en la digitalización de Europa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUER, M. 2017: «Right Direction, Wrong Territory. Why the EU's Digital Single Market raises wrong expectations», American Enterprise Institute.
- BAUER, M.; ERIXON, F. (2018): «Competition, growth and regulatory heterogeneity in Europe's digital economy», ECIPE, *Working Paper*, 2:1-22.
- BENITO CARRILLO, A. (2018): «The Digital Single Market: achievements and challenges for Europe», disponible en <https://www.viafirma.com/blog-xnoccio/en/the-european-single-digital-market/> (última consulta el 20.06.2019).
- CALDERA SÁNCHEZ, A. (2018): «Building a stronger and more integrated Europe», OECD Economic Department, *Working Paper*, 1491:1-54.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): «EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM (2010) 2020 final de 3 de marzo de 2010.
- (2010a): «Una Agenda Digital para Europa», COM (2010) 245 final de 17 de mayo de 2010.
- (2015): «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa», COM (2015) 192 final de 6 de mayo de 2015.
- (2016): «Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la Unión Europea 2016-2020», COM (2016) 179 final de 19 de abril de 2016.
- (2016a): «Los líderes de la Europa del mañana: la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión», COM (2016) 733 final de 22 de noviembre de 2016.
- (2017): «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones relativa a la revisión intermedia de la aplicación de la Estrategia para el Mercado Único Digital. Un mercado único digital conectado para todos», COM (2017) 228 final de 10 de mayo de 2017.
- (2018): «eGovernment infographics brochure. ISA», disponible en https://ec.europa.eu/isa2/home_en (última consulta el 20.06.2019).
- (2018a): «Programa de Trabajo de la Comisión para 2019. Cumplir lo prometido y prepararnos para el futuro», COM (2018) 800 final de 23 de octubre de 2018.
- (2018b): «Monitoring the application of Union law. 2017 Annual Report», disponible en <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2017-annual-report-monitoring-application-eu-law.pdf> (última consulta el 26.06.2019).
- (2018c): «Modernising VAT for cross-border e-commerce», disponible en https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/digital-single-market-modernising-vat-cross-border-ecommerce_en (última consulta el 26.06.2019).
- (2018d): «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa Europa Digital para el periodo 2021-2027», COM (2018) 434 final de 6 de junio de 2018.
- (2018e): «Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones sobre el Plan de Acción de Educación Digital», COM (2018) 22 final de 17 de enero de 2018.
- (2019): «Prioridad. Mercado Único Digital. Derribar barreras para aprovechar las posibilidades que ofrece internet», disponible en https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_es (última consulta el 20.06.2019).

- (2019a): «Nuevo acuerdo para los consumidores», disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1755_es.htm (última consulta el 26.06.2019).
- (2019b): «Para una Europa sostenible de aquí a 2030», COM (2019) 22 de 30 de enero de 2019.
- DITTRICH, P.-J. (2017): «Balancing ambition and pragmatism for the digital single market», Jacques Delors Institut, *Policy Paper*, 204: 1-14.
- DRAKE, W.; CERF, V.; KLEINWÄCHTER, W. (2016): «Internet fragmentation: an overview», World Economic Forum.
- ERIXON, F.; LAMPRECHT, P.H. (2018): «Cooperation in Europe's digital economy: how do countries position themselves?», *ECIPE Policy Brief*, 1: 2-23.
- (2018a): «The next steps for the Digital Single Market: from where do we start?», *ECIPE Policy Brief*, 2: 2-15.
- ESPON (2018): «Territorial and urban dimensions of digital transition in Europe», ESPON Working Paper, disponible en www.espon.eu (última consulta el 15.07.2019).
- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS (2018): «Local and regional levels governments in the EU», Publications Office of the EU, Luxemburgo.
- (2018a): «Dictamen. Mercado Único Digital: revisión intermedia», SEDEC-VI-031.
- (2019): «Proposal for the strategic agenda of the next European Commission. «Digital Europe for all», disponible en <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/sedec-stock-taking-digital-europe.aspx> (última consulta el 15.07.2019).
- EUROPEAN LIBERAL FORUM (2017): «E-democracy and E-participation. The precious first steps and the way forward», disponible en www.liberalforum.eu (última consulta el 15.07.2019).
- EUROPEAN REGIONAL BUREAU (2019): «Internet access», *Newsletter* 20-26 April, disponible en https://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2019/04/ERBNewsletter_26April.pdf (última consulta el 26.06.2019).
- EUROSTAT (2018): «Eurostat regional yearbook. 2018 edition», Publications Office of the EU, Luxemburgo.
- HILLER, W. (2017): «Mapping the cost of non-Europe, 2014-2019», European Parliamentary Research Service, PE 603.239.
- MARCUS, J.S; PETROPOULOS, G; YEUNG, T. (2019): «Contribution to growth. The European Digital Market. Delivering benefits for citizens and businesses», European Parliament, PE 631.044.
- MILKAITE, I; LIEVENS, E. (2019): «The changing patchwork of the child's age of consent data processing across the EU», disponible en <https://biblio.ugent.be/publication/8601665/file/8601666.pdf> (última consulta el 26.06.2019).
- OECD (2018): «Indicators of Product Market Regulation», disponible en <http://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> (última consulta el 20.06.2019).
- PARLAMENTO EUROPEO (2019): «El Mercado Único Digital Omnipresente», Fichas técnicas sobre la Unión Europea, disponible en http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.1.7.pdf (última consulta el 20.06.2019).
- PATAKI, Z. (2014): «The cost of non-Europe in the Single Market», European Parliamentary Research Service, PE 510.981.
- POLVERARI, L.; DOZHDEVA, V. (2018): «From smart growth to smarter Europe: learning from smart specialisation delivery», European Policies Research Centre Delft, IQ-Net Thematic Paper 43(2).
- STEIGERTAHL, L.; MAUER, R. (2019): «EU Startup Monitor», 2018 Report, European Commission.
- STUPP, C. (2018): «EU scrambles to finish digital single market in 2018», Euroactiv, disponible en <https://www.euractiv.com/section/digital/news/digital-single-market-in-the-hot-seat-in-2018/> (última consulta el 20.06.2019).
- VEZZANI, A.; PUGLIESE, E.; GKOTSIS, P. (2018): «EU regions and the upgrading for the digital age», *Socio-economic regional microscope series*, European Commission-Joint Research Centre.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2019): «Innovate Europe Competing for Global Innovation Leadership», Insight Report in collaboration with McKinsey & Company.