



LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

La libre circulación de mercancías se basa en la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, así como en la prohibición de las medidas de efecto equivalente. Para completar la realización del mercado interior, a ello se sumaron el principio de reconocimiento mutuo, la eliminación de las barreras físicas y técnicas y el fomento de la normalización. La adopción de un nuevo marco legislativo en 2008 reforzó la libre circulación de mercancías, el sistema de vigilancia del mercado de la Unión y el mercado CE. Investigaciones recientes han puesto de manifiesto que los beneficios obtenidos gracias al principio de la libre circulación de mercancías en Europa y a la legislación conexas ascienden a 386 000 millones de euros anuales.

BASES JURÍDICAS

Artículos 26 y 28 a 37 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

OBJETIVOS

El derecho a la libre circulación de los productos originarios de los Estados miembros y los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros constituye uno de los principios fundamentales del Tratado (artículo 28 del TFUE). Inicialmente, la libre circulación de mercancías se concibió en el marco de una unión aduanera entre los Estados miembros con supresión de los derechos de aduana, las restricciones cuantitativas al comercio y las medidas de efecto equivalente, por una parte, y el establecimiento de un arancel aduanero común para la Comunidad, por otra. Posteriormente, se hizo hincapié en la eliminación de todos los obstáculos que todavía dificultaban la libre circulación con vistas a la realización del mercado interior.

RESULTADOS

La eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas (contingentes) entre los Estados miembros se completó el 1 de julio de 1968. Los objetivos complementarios —la prohibición de las medidas de efecto equivalente y la armonización de las correspondientes legislaciones nacionales— no pudieron alcanzarse en ese plazo. Tales objetivos pasaron a ser el eje central de un esfuerzo permanente en pos de la libre circulación de mercancías.



A. Prohibición de las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana: artículo 28, apartado 1, y artículo 30 del TFUE

En ausencia de una definición en el Tratado, este concepto ha tenido que ser definido por la jurisprudencia. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera como exacción de efecto equivalente, cualquiera que sea su denominación y su técnica, un derecho «que al gravar específicamente un producto importado de un país miembro, con exclusión del producto nacional similar, tiene como resultado, al alterar su precio, la misma incidencia sobre la libre circulación de los productos que un derecho de aduana», independientemente de su naturaleza o de su forma (asuntos acumulados 2/62 y 3/62^[1] y asunto 232/78^[2]).

B. Prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas: artículos 34 y 35 del TFUE

En su sentencia [Dassonville](#), el Tribunal de Justicia aclaró que toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas ([asunto 8/74](#), de 11 de julio de 1974, y [asunto C-320/03, de 15 de noviembre de 2005, apartados 63 a 67](#)). El Tribunal desarrolló esta jurisprudencia en su sentencia Cassis de Dijon (asunto 120/78) al establecer el principio de que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro de conformidad con sus normas leales y tradicionales, así como siguiendo los procedimientos de fabricación de dicho país, debe ser admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro. Este fue el razonamiento de base que impulsó el debate sobre la definición del principio de reconocimiento mutuo, también en ausencia de armonización. Por consiguiente, los Estados miembros, aun cuando no existan medidas europeas de armonización (legislación secundaria de la Unión), están obligados a permitir la libre circulación y comercialización en sus mercados de los productos legalmente producidos y comercializados en otro Estado miembro.

Cabe observar que el ámbito de aplicación del artículo 34 del TFUE está limitado por la jurisprudencia resultante del asunto Keck, que establece que determinados acuerdos de venta se encuentran fuera de su ámbito de aplicación siempre que no sean discriminatorios (es decir, se aplican a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional y afectan del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros) ([asuntos acumulados C-267/91 y C268268/91](#)).

C. Excepciones a la prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas

El artículo 36 del TFUE permite a los Estados miembros adoptar medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas cuando estén justificadas por un interés general no económico: moralidad pública, orden público o seguridad pública. Tal excepción al principio general debe interpretarse de forma estricta y las medidas

[1] Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1962, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0002>

[2] Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de septiembre de 1979, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0002>



nacionales no pueden constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros. Además, las medidas deben tener un efecto directo sobre el interés general que se trata de proteger y no exceder del nivel necesario (principio de proporcionalidad).

Por añadidura, el Tribunal de Justicia ha reconocido en su jurisprudencia (asunto Cassis de Dijon) que los Estados miembros pueden establecer excepciones a la prohibición de las medidas de efecto equivalente sobre la base de exigencias imperativas (relativas, entre otras cosas, a la eficacia de los controles fiscales, la protección de la salud pública, la lealtad de las transacciones comerciales y la defensa de los consumidores). Los Estados miembros han de notificar las medidas nacionales de excepción a la Comisión. En virtud de los artículos 114 y 117 del TFUE, la [Decisión n.º 3052/95/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo y el [Reglamento \(CE\) n.º 2679/98 del Consejo](#) se establecieron procedimientos de información mutua y un mecanismo de vigilancia a fin de facilitar la supervisión de dichas medidas nacionales de excepción. Todo ello se formalizó aún más en el [Reglamento \(CE\) n.º 764/2008](#) sobre reconocimiento mutuo, adoptado en 2008 como parte del llamado «nuevo marco legislativo».

D. Armonización de las legislaciones nacionales

La adopción de actos legislativos de armonización ha permitido suprimir los obstáculos, tales como la inaplicabilidad de las disposiciones nacionales, así como establecer normas comunes destinadas a garantizar tanto la libre circulación de mercancías y productos como el respeto de los demás objetivos de los Tratados, en materia de medio ambiente, protección del consumidor y competencia.

El proceso de armonización fue facilitado por la introducción del principio de la mayoría cualificada, aplicable a la mayor parte de las directivas relativas al establecimiento del mercado único (artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en su versión modificada por el Tratado de Maastricht), así como por la adopción de un nuevo enfoque propuesto en el [Libro Blanco de la Comisión](#) de junio de 1985 para evitar la onerosa y detallada armonización. En este nuevo enfoque, basado en la Resolución del Consejo, de 7 de mayo de 1985 (y confirmado en [la Resolución del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, y la Decisión del Consejo 93/465/CEE](#)), el principio rector es el reconocimiento mutuo de las normas nacionales. La armonización debe limitarse a los requisitos esenciales y solo se justifica cuando las normas nacionales no pueden considerarse equivalentes y crean restricciones. Las directivas adoptadas siguiendo este nuevo enfoque tienen el doble propósito de garantizar la libre circulación de mercancías a través de la armonización técnica de sectores enteros y un elevado nivel de protección de los objetivos de interés público que recoge el artículo 114, apartado 3, del TFUE (por ejemplo, los juguetes, los materiales de construcción, las máquinas, los aparatos de gas y los equipos terminales de telecomunicación).

E. Realización del mercado interior

El establecimiento del mercado único requería la supresión de todos los obstáculos que aún impedían la libre circulación. En [el Libro Blanco de la Comisión de 1985](#) se enumeraban las barreras físicas y técnicas que era necesario eliminar, así como las medidas que debía adoptar la Comunidad para ello, que ya se han tomado en su



mayoría. No obstante, el mercado único exige todavía reformas sustanciales si quiere afrontar con éxito los desafíos del progreso tecnológico.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento ha respaldado la realización del mercado interior y siempre ha apoyado, en particular, el «nuevo enfoque» de la libre circulación de mercancías. Ha realizado asimismo una importante contribución legislativa a las directivas de armonización. El Parlamento tuvo una notable participación en la elaboración del nuevo marco legislativo adoptado en 2008. En sus negociaciones con el Consejo, el Parlamento se centró en las siguientes cuestiones: aumentar el grado de responsabilidad de todos los agentes económicos implicados a la hora de garantizar la seguridad de los productos comercializados en el mercado y su conformidad con los requisitos pertinentes y potenciar el mercado CE dándolo a conocer en mayor medida entre los consumidores. El Parlamento prosigue su labor en este ámbito con el denominado «paquete de adaptación» compuesto por nueve directivas relativas a diferentes productos, entre los que se incluyen los ascensores, los artículos pirotécnicos y los explosivos.

En su [Resolución de 8 de marzo de 2011](#)^[3], el Parlamento pide a la Comisión que establezca un solo sistema de vigilancia del mercado para todos los productos (armonizados y no armonizados) basándose en un acto legislativo único que cubra tanto la [Directiva relativa a la seguridad general de los productos](#) como el [Reglamento \(CE\) n.º 765/2008](#) sobre vigilancia del mercado, pues ello permitiría alcanzar un nivel elevado de seguridad de los productos y de vigilancia del mercado, así como aclarar el fundamento jurídico. En 2013, a petición del Parlamento, la Comisión presentó el [paquete de medidas sobre la seguridad de los productos y la vigilancia del mercado](#), que consiste en nuevas normas de conformidad en el mercado interior de los productos, que permitirán a las autoridades nacionales de vigilancia del mercado garantizar la aplicación de la ley y mejorar los medios de protección del consumidor, así como ampliar su alcance. El 17 de abril de 2019, el Parlamento adoptó un nuevo [Reglamento relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos](#). Las disposiciones sobre vigilancia del mercado de este Reglamento se aplican a los productos sujetos a armonización en la Unión. De este modo se garantiza que la vigilancia del mercado disponga de un marco uniforme en la Unión y se incrementa la confianza de los consumidores.

Además, la normalización desempeña un papel central en el correcto funcionamiento del mercado interior. La armonización de las normas europeas contribuye a garantizar la libre circulación de mercancías en el mercado interior y permite mejorar la competitividad de las empresas de la Unión. Estas normas ayudan a proteger la salud y la seguridad de los consumidores europeos y contribuyen asimismo a la protección del medio ambiente. A fin de reforzar el contenido de la reforma en materia de normalización, el Parlamento aprobó el 21 de octubre de 2010 una [Resolución](#)^[4] en la que pedía que se mantuvieran los muchos elementos positivos del sistema europeo

[3]DO L 199, 7.2012, p. 1 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A199E%3ATOC>).

[4]DO L 70, 7.2012, p. 56 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A070%3ATOC>).



de normalización, mejorándolo y logrando el justo equilibrio entre las dimensiones europea, nacional e internacional.

El 25 de octubre de 2012 se adoptó el [Reglamento \(UE\) n.º 1025/2012](#) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la normalización europea, con vistas a modernizar y mejorar el mecanismo de elaboración de normas europeas.

La séptima legislatura concluyó la revisión legislativa de nueve directivas del paquete de adaptación, en ámbitos tales como el material de baja tensión, la compatibilidad electromagnética, los instrumentos de medida y los explosivos con fines civiles, así como de las directivas sobre equipos a presión y equipos radioeléctricos. Por otra parte, el Parlamento también concluyó el trabajo legislativo en relación con: el Reglamento por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de los productos de construcción; el etiquetado y marcado de la composición en fibras de los productos textiles; la seguridad y la eficacia medioambiental de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos y la Directiva relativa a las embarcaciones de recreo y a las motos acuáticas^[5].

La octava legislatura ha continuado esta labor con su trabajo sobre los reglamentos relativos a las instalaciones de transporte por cable, los aparatos de gas, los productos sanitarios y los equipos de protección individual. El Parlamento ha completado con éxito el trabajo sobre el Reglamento relativo al eCall^[6] y la decisión sobre soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA2)^[7]. En el marco del paquete de medidas sobre la economía circular, el Parlamento elaboró legislación sobre la comercialización en el mercado único de productos fertilizantes con el marcado CE^[8].

Durante la octava legislatura, el Parlamento aprobó una nueva [Directiva de notificación \(Directiva \(UE\) 2015/1535\)](#), que mejora la información mutua entre los Estados miembros en materia de reglamentaciones técnicas, así como un nuevo [Reglamento relativo al reconocimiento mutuo \(Reglamento \(UE\) 2019/515\)](#), que incorpora una mejora de las disposiciones para los procedimientos nacionales y, por ende, una ampliación del reconocimiento mutuo^[9]. El 16 de abril de 2019, el Parlamento aprobó el Reglamento relativo a los requisitos de homologación de tipo de los vehículos de

[5]Para obtener más información, véase el estudio elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento, titulado «EU Mapping: Overview of IMCO-related legislation» (Inventario de la Unión: visión general de la legislación sobre los ámbitos de IMCO), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU\(2015\)536317_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

[6]Reglamento 2015/758/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los requisitos de homologación de tipo para el despliegue del sistema eCall basado en el número 112 integrado en los vehículos y por el que se modifica la Directiva 2007/46/CE (DO L 123 de 19.5.2015, p. 77), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32007L0046>

[7]Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA2). La interoperabilidad como medio de modernización del sector público (Texto pertinente a efectos del EEE) (COM(2014)0367), http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_2_proposal_en.pdf

[8]Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el marcado CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009 ([COM\(2016\)0157](#)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0157>

[9]Reglamento (UE) 2019/515 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 764/2008, (DO L 91 de 29.3.2019, p. 1-18), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019R0515>



motor referentes a su seguridad general y a la protección de los ocupantes de los vehículos y de los usuarios vulnerables de la vía pública, concebido para introducir numerosas medidas técnicas que salven vidas y limiten el número de heridos a causa de accidentes de tráfico, responsables de más de 25 000 muertes y 100 000 lesiones graves en las carreteras europeas anualmente^[10].

El Parlamento insistió en que esta legislación se complementara con plataformas en línea, como SOLVIT y el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) de conformidad con el [Reglamento \(CE\) n.º 1024/2021](#), a efectos del intercambio de información entre las autoridades nacionales y con la Comisión y la resolución de los problemas que los ciudadanos experimentan en la compra o venta de bienes en la Unión. Con la adopción del [Reglamento 2018/1724](#)^[11], el Parlamento ha permitido que el conjunto de la ciudadanía y las empresas tengan acceso a todas estas plataformas a través del portal digital único «Tu Europa».

El Parlamento aboga por reforzar la cooperación entre las autoridades europeas y nacionales para mejorar la calidad de la legislación de la Unión y determinar aquella que ha de ser objeto de simplificación o codificación. El Parlamento también invita a las otras instituciones a apoyar, siempre que sea posible, la correulación y los acuerdos voluntarios, de conformidad con el principio de «legislar mejor».

Investigaciones recientes han puesto de manifiesto que los beneficios obtenidos gracias al principio de la libre circulación de mercancías en Europa y a la legislación conexas ascienden a 386 000 millones de euros anuales^[12].

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff
04/2019

[10]Taller sobre los requisitos para la homologación de tipo de los vehículos de motor, <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/imco/events-workshops.html?id=20181115WKS02022>

[11]Duke, Ch. «Single Digital Gateway: how EU could meet expectations of citizens and businesses?» (El portal digital único: ¿cómo puede la Unión satisfacer las expectativas de la ciudadanía y las empresas?), documento informativo elaborado por el Departamento Temático A para la Comisión IMCO, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI\(2018\)614219_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI(2018)614219_EN.pdf)

[12]«Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses» (Contribución al crecimiento: Obtención de beneficios económicos para la ciudadanía y las empresas), estudio elaborado por el Departamento Temático A y el Instituto IFO para la Comisión IMCO, 2019, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA\(2019\)631063_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA(2019)631063_EN.pdf)

