



EL MERCADO INTERIOR: PRINCIPIOS GENERALES

El mercado interior es un área de prosperidad y libertad que proporciona a 500 millones de europeos acceso a mercancías, servicios, empleo, oportunidades de negocio y la riqueza cultural de los veintiocho Estados miembros. En el estudio de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento titulado «Contribution of the Internal Market and Consumer Protection to Growth» (Contribución del mercado interior y la protección del consumidor al crecimiento), se señalan las importantes posibilidades que encierran aquellas políticas que fomentan la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales a la hora de aumentar el producto interior bruto (PIB) de la Europa de los Veintiocho^[1]. Aunque construir un mercado interior exige un esfuerzo constante, avanzar en el mercado único podría ofrecer ventajas significativas para los consumidores y las empresas de la Unión y suponer un aumento anual de 235 000 millones de euros para el PIB de la Europa de los Veintiocho si se eliminaran las barreras restantes. Las instituciones europeas reactivaron el debate sobre el mercado interior mediante la Comunicación sobre la Estrategia Europa 2020, el informe de la Comisión titulado «Una nueva estrategia para el mercado único al servicio de la economía y la sociedad de Europa», la Comunicación titulada «Acta del Mercado Único — Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza», la Comunicación titulada «Acta del Mercado Único II — Juntos por un nuevo crecimiento», una comunicación sobre la Estrategia para el Mercado Único Digital^[2] y una serie de resoluciones del Parlamento Europeo (en particular, las Resoluciones sobre la culminación del Mercado Único Digital^[3], sobre un mercado único digital competitivo – la administración electrónica como factor puntero^[4] y sobre la iniciativa «Hacia un Acta del Mercado Único Digital»^[5]). Uno de los ámbitos más prometedores y que más retos plantea para el progreso es el mercado único digital. Por un lado, abre nuevas oportunidades para impulsar la economía (por ejemplo, mediante el comercio electrónico), a la vez que limita las trabas administrativas

[1]«Contribution of the Internal Market and Consumer Protection to Growth» (Contribución del mercado interior y la protección del consumidor al crecimiento), estudio elaborado por el Departamento Temático A para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento en 2014: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/518762/IPOL_STU\(2014\)518762_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/518762/IPOL_STU(2014)518762_EN.pdf)

[2]Comunicación de la Comisión titulada «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa» [COM(2015)0192]. Véanse también los documentos adicionales publicados con el comunicado de prensa en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_es.htm. Puede encontrarse información sobre las consultas públicas pertinentes (abiertas, previstas y cerradas) en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/consultations>

[3]Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2012; Textos Aprobados, P7_TA(2012)0468.

[4]Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012; Textos Aprobados, P7_TA(2012)0140.

[5]Textos Aprobados, P8_TA(2016)0009.



(gracias a la administración electrónica o e-administración y a la digitalización de las administraciones públicas). Por otro lado, pone de manifiesto los ámbitos en los que la normativa y las prácticas comerciales actuales se están quedando rezagadas respecto a las oportunidades creadas por las tecnologías de la información y la comunicación.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Artículos 4, apartado 2, letra a), 26, 27, 114 y 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

OBJETIVOS

El mercado común, establecido por el Tratado de Roma en 1958, ya pretendía eliminar las barreras al comercio entre los Estados miembros con el objetivo de incrementar la prosperidad económica y contribuir a «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos». El Acta Única Europea de 1986 incluyó en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE) el objetivo de crear un mercado interior, definido como «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada». Ahora, cuando ya está establecido el marco jurídico del mercado interior, el debate se centra en la eficacia y las repercusiones de la normativa de la Unión. En este contexto, es preciso un enfoque centrado en la transposición, aplicación y ejecución completas de las normas del mercado interior, en pos de lo que se podría denominar la «gestión» del mercado interior y la «asociación» entre las instituciones de la Unión y las autoridades nacionales.

RESULTADOS

A. El mercado común de 1958

El mercado común, principal objetivo del Tratado de Roma, fue establecido a través de la unión aduanera de 1968, la eliminación de las cuotas, la libre circulación de ciudadanos y trabajadores, y cierta armonización fiscal mediante la introducción generalizada del IVA en 1970. No obstante, el libre comercio de mercancías y servicios y la libertad de establecimiento seguían estando limitados debido a la persistencia de prácticas anticompetitivas impuestas por las autoridades públicas.

B. La instauración del mercado interior en los años ochenta y el Acta Única Europea

La falta de avances en la consecución del mercado común se atribuyó en gran medida a la elección de un método de armonización legislativa demasiado minucioso y a la imposición de la regla de la unanimidad en la toma de decisiones del Consejo. Según el informe Cecchini, denominado «El coste de la no Europa», que se presentó en marzo de 1988, este estancamiento resultaba extremadamente caro para la economía, con un coste aproximado de entre el 4,25 % y el 6,5 % del PIB. A mediados de los años ochenta, el debate político sobre esta cuestión llevó a la CEE a considerar



un enfoque más riguroso en relación con el objetivo de la supresión de las barreras comerciales: el mercado interior.

El Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, fijó un plazo concreto para la realización del mercado interior, a saber, el 31 de diciembre de 1992. Reforzó asimismo los mecanismos decisorios en el marco del mercado interior introduciendo la votación por mayoría cualificada en ámbitos como el arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y la aproximación de las legislaciones nacionales. Cuando se cumplió el plazo previsto, más del 90 % de los actos legislativos enumerados en el Libro Blanco de 1985 ya habían sido aprobados, principalmente por mayoría cualificada.

C. Hacia una responsabilidad compartida para completar el mercado interior

El mercado interior ha contribuido considerablemente a la prosperidad e integración de la economía europea. Ha aumentado los intercambios comerciales dentro de la Unión alrededor de un 15 % anual durante diez años; ha impulsado la productividad y reducido los costes mediante la supresión de las formalidades aduaneras, la armonización o el reconocimiento mutuo de las normas técnicas, y la disminución de los precios debida a la competencia; ha generado un crecimiento adicional de un 1,8 % en los últimos diez años, y ha creado unos 2,5 millones de puestos de trabajo más, al tiempo que ha acercado los niveles de ingresos de los distintos Estados miembros.

Una nueva estrategia para el mercado interior, puesta en práctica entre 2003 y 2010, se centró en la necesidad de facilitar la libre circulación de mercancías, la integración de los mercados de servicios, la reducción de las repercusiones de las barreras fiscales y la simplificación del marco regulador. Se avanzó significativamente en la apertura de los servicios de transportes, telecomunicaciones, electricidad, gas y correos. El porcentaje de transposición (calculado a partir del déficit de transposición, es decir, del porcentaje de directivas que no se transponen en todos los Estados miembros) disminuyó hasta el 0,9 % en 2010, pero aumentó hasta el 1,2 % en septiembre de 2011^[6], mientras que el objetivo provisional establecido era del 1 %. En el Cuadro de indicadores del mercado interior presentado por la Comisión en 2012, se observa que, aunque el porcentaje medio de la legislación relativa al mercado único pendiente de transposición a escala nacional seguía siendo inferior al objetivo del 1 % acordado, algunos Estados miembros no podrían hacer frente a la gran carga legislativa pendiente de transposición «sin adoptar medidas drásticas».

En su Comunicación titulada «Mejorar la gobernanza del mercado único»^[7], la Comisión pidió que se redujera la duración de los procedimientos de infracción y se velara por el cumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia a través de un procedimiento de multa coercitiva. La Comisión propuso medidas horizontales, por ejemplo, el énfasis en nuevas normas claras y fáciles de aplicar, un mejor uso de las herramientas informáticas existentes a fin de facilitar el ejercicio de los derechos en el mercado único, y el establecimiento de centros nacionales para supervisar el funcionamiento de dicho mercado. La supervisión es un elemento fundamental de los

[6] Comisión Europea, Cuadro de indicadores del mercado interior n.º 23, septiembre de 2011.

[7] [COM\(2012\)0259](#).



informes anuales sobre la integración del mercado único en el contexto del proceso del Semestre Europeo.

D. La reactivación del mercado interior en 2010

Puesto que sigue sin aprovecharse plenamente todo el potencial del mercado interior y Europa ha quedado transformada por procesos de reunificación, ampliación y una mayor integración desde la introducción del mercado único, recientemente el Parlamento, el Consejo y la Comisión han puesto un renovado empeño en reactivar el mercado interior para impulsar de nuevo el mercado único europeo y hacer que esta política gire en torno al público, los consumidores y las pymes.

En mayo de 2010, la Comisión publicó un informe titulado «Una nueva estrategia para el mercado único al servicio de la economía y la sociedad de Europa» en el que se abordan todas las políticas afectadas (de competencia, de los consumidores, digital y fiscal, entre otras). También presentó distintas iniciativas destinadas a reforzar el mercado único eliminando las barreras restantes. De este modo, se preparó el terreno para la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia un Acta del Mercado Único»^[8], en la que la Comisión presentó una serie de medidas destinadas a impulsar la economía europea y crear puestos de trabajo, adoptando así una política del mercado único más ambiciosa. Después de la Comunicación, de 11 de enero de 2012, titulada «Un marco coherente para aumentar la confianza en el mercado único digital del comercio electrónico y los servicios en línea»^[9], la Comisión publicó en junio de 2012 otra comunicación titulada «Mejorar la gobernanza del mercado único»^[10]. En esta, se propone hacer especial hincapié en los sectores con el mayor potencial de crecimiento en 2012 y 2013, es decir, las industrias de red (por ejemplo, energía y telecomunicaciones) y los sectores de servicios clave (el comercio, los servicios a las empresas, los servicios de intermediación financiera y el transporte).

En octubre de 2012, la Comisión presentó un segundo conjunto de propuestas — Acta del Mercado Único II— para seguir desarrollando el mercado único y explotar sus posibilidades no aprovechadas como motor de crecimiento. El Acta del Mercado Único II establece doce medidas fundamentales que las instituciones de la Unión deben aprobar rápidamente. Dichas medidas giran en torno a cuatro motores principales del crecimiento, el empleo y la confianza en el mercado único: las redes integradas, la movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas, la economía digital, y las medidas para reforzar la cohesión y los beneficios de los consumidores. El Acta del Mercado Único II sigue los pasos de un conjunto inicial de medidas presentado por la Comisión —el Acta del Mercado Único I— e incluye las siguientes acciones para lograr una mayor profundización e integración del mercado único:

- la movilidad de las empresas (por ejemplo, introduciendo disposiciones para movilizar la inversión a largo plazo, modernizando los procedimientos de insolvencia y ayudando a crear un entorno que ofrezca una segunda oportunidad a los empresarios que no tienen éxito);

[8][COM\(2010\)0608](#).

[9][COM\(2012\)0942](#).

[10][COM\(2012\)0259](#).



- la economía digital (como paso hacia la realización del mercado único digital para 2015, la Comisión propone fomentar el comercio electrónico en la Unión facilitando el uso de los servicios de pago y haciéndolos más fiables y competitivos; también es necesario abordar las causas fundamentales de la falta de inversión en conexiones de banda ancha de alta velocidad y normalizar la facturación electrónica en los procedimientos de contratación pública);
- la confianza de los consumidores (por ejemplo, implantando medidas para garantizar un acceso generalizado a las cuentas bancarias, así como la transparencia y comparabilidad de las tarifas bancarias, y facilitar el cambio de cuentas bancarias).

La Comisión debía presentar todas las propuestas legislativas fundamentales en relación con el Acta del Mercado Único II no más tarde de la primavera de 2013 y las propuestas no legislativas a más tardar a finales de 2013. Se pidió al Parlamento y al Consejo que adoptaran las propuestas legislativas con carácter prioritario^[11].

La Comisión publicó el 28 de octubre de 2015 la Comunicación titulada «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas»^[12], en la que se recogen tres tipos de acciones específicas fundamentales: crear nuevas oportunidades para los consumidores, los profesionales y las empresas; fomentar la modernización y la innovación que Europa necesita, y garantizar ventajas concretas para los ciudadanos en su día a día. Esta estrategia, centrada en los mercados de bienes y servicios, sirve de complemento de las medidas de la Comisión para impulsar la inversión, mejorar la competitividad y el acceso a la financiación, velar por el buen funcionamiento del mercado interior de la energía, aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado único digital, y promover y facilitar la movilidad laboral, evitando al mismo tiempo que se abuse de las normas. Las acciones previstas en esta estrategia se pondrán en marcha en 2016 y 2017, y la Comisión estudiará los avances de su aplicación a finales de 2017.

En estos momentos, una de las cuestiones más difíciles de la construcción del mercado interior es su realización en el aspecto digital. En mayo de 2015, la Comisión adoptó la Estrategia para el Mercado Único Digital, en la que se establece el programa de trabajo legislativo para construir una economía digital europea (véase la ficha técnica sobre el mercado único digital omnipresente).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento es el impulsor del proceso que desembocó en la creación del mercado interior. Específicamente, apoyó la idea de transformar el mercado interior en un mercado interno totalmente integrado a más tardar en 2002 (Resolución de 20 de noviembre de 1997). En muchas resoluciones aprobadas en 2006 (entre otras, las de 12 de febrero, 14 de febrero, 16 de mayo y 6 de julio), el Parlamento apoyó la idea de que el mercado interior constituye un marco común y un punto de referencia para

[11]A propósito de los avances realizados, véase [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/518769/IPOL-IMCO_NT\(2014\)518769_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/518769/IPOL-IMCO_NT(2014)518769_EN.pdf)

[12]<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14007?locale=es>



muchas de las políticas de la Unión y pidió un debate que fuese más allá de las normas comunes sobre las cuatro libertades, los derechos fundamentales y la competencia.

El Parlamento también ha desempeñado un papel activo en la reciente reactivación del mercado interior. En su Resolución, de 20 de mayo de 2010, sobre cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y los ciudadanos^[13], el Parlamento hizo hincapié en que es necesario adoptar medidas para informar y capacitar a los consumidores y a las pymes de forma más eficaz, así como para aumentar la confianza de los ciudadanos. El Parlamento dio otras tres respuestas al Acta del Mercado Único con sus tres Resoluciones aprobadas el 6 de abril de 2011: sobre gobernanza y asociación en el mercado único^[14], sobre el mercado único para los europeos^[15] y sobre un mercado único para las empresas y el crecimiento^[16]. En todas sus resoluciones de 2010 y 2011 sobre el mercado interior, el Parlamento pidió el refuerzo de la gobernanza del mercado único y una mayor transposición y ejecución de la legislación de este. En su Resolución, de 20 de abril de 2012, sobre un mercado único digital competitivo — la administración electrónica como factor puntero^[17], el Parlamento señaló la necesidad de un marco jurídico claro y coherente para el reconocimiento mutuo de la autenticación, identificación y firmas electrónicas, necesario para garantizar el funcionamiento de los servicios administrativos transfronterizos en toda la Unión. A esta Resolución la siguió la de 22 de mayo de 2012 sobre el Cuadro de indicadores del mercado interior^[18].

El 11 de diciembre de 2012, el Parlamento también aprobó dos Resoluciones no legislativas relacionadas con el mercado interior, una sobre la culminación del Mercado Único Digital^[19] y otra sobre una Estrategia de libertad digital en la política exterior de la UE^[20], enfatizando que apoya firmemente el principio de neutralidad de la red, es decir, que los proveedores de servicios de internet no bloqueen, discriminen, perjudiquen o mermen (también mediante el precio) la capacidad de cualquier persona de utilizar un servicio para acceder, utilizar, enviar, publicar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio de su elección, independientemente del origen o del destinatario. En la misma Resolución, pidió a la Comisión y al Consejo que fomentasen y preservasen normas estrictas en materia de libertad digital en la Unión. El objetivo de las Resoluciones era desarrollar la política y la práctica con vistas a la creación de un auténtico mercado único digital en la Unión que haga frente a normativas nacionales distintas en ámbitos fundamentales, como el IVA, los servicios postales y los derechos de propiedad intelectual. Los principios de neutralidad de la red y de una internet abierta, así como la supresión de los cargos de itinerancia, se han introducido en el marco del paquete legislativo por el que se establecen medidas en relación con el

[13]Textos Aprobados, [P7_TA\(2010\)0186](#).

[14]Textos Aprobados, [P7_TA\(2011\)0144](#).

[15]Textos Aprobados, [P7_TA\(2011\)0145](#).

[16]Reglamento (UE) 2015/2120, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n.º 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (DO L 310 de 26.11.2015, p. 1).

[17]Textos Aprobados, [P7_TA\(2012\)0140](#).

[18]Textos Aprobados, [P7_TA\(2012\)0211](#).

[19]Textos Aprobados, [P7_TA\(2012\)0468](#).

[20]Textos Aprobados, [P7_TA\(2012\)0470](#).



mercado único europeo de las comunicaciones electrónicas y para crear un continente conectado^[21]1.

El 7 de febrero de 2013, el Parlamento aprobó una Resolución con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la gobernanza del mercado único^[22], por la que establecía un ciclo de gobernanza del mercado único como pilar específico del Semestre Europeo. Además, el 25 de febrero de 2014, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la gobernanza del mercado único en el marco del Semestre Europeo 2014^[23], a la que siguió su Resolución, de 27 de febrero de 2014, sobre Solvit^[24]. Por último, el 12 de abril de 2016, el Parlamento aprobó la Resolución sobre «Hacia una mejor regulación del mercado único»^[25], en la que subrayó la necesidad de eliminar regulaciones innecesarias, burocracia y efectos negativos, a la vez que se logran los objetivos políticos y se ofrece un entorno regulador competitivo que respalde el empleo y las empresas en Europa.

El 9 de abril de 2015, el Parlamento aprobó una propuesta de resolución en la que se pedía a la Comisión que favoreciera el crecimiento y el desarrollo del comercio electrónico^[26]. El Parlamento realiza en estos momentos una amplia actividad legislativa en relación con las propuestas presentadas para dar seguimiento a la Estrategia para el Mercado Único Digital y a su propia Resolución sobre la iniciativa «Hacia un Acta del Mercado Único Digital»^[27].

Las investigaciones llevadas a cabo para el Parlamento indican que el mercado único digital encierra importantes posibilidades de cara a reducir los costes y las barreras para las empresas y los ciudadanos en Europa^[28] y conseguir que la economía de esta pase a ser más ecológica^[29] y social^[30]. Una parte importante de estas posibilidades puede hacerse realidad impulsando la administración electrónica y servicios conexos, como la sanidad electrónica^[31].

Mariusz Maciejewski
10/2018

[21]¹COM(2013)0627.

[22]Textos Aprobados, [P7_TA\(2013\)0054](#).

[23]Textos Aprobados, [P7_TA\(2014\)0130](#).

[24]Textos Aprobados, [P7_TA\(2014\)0164](#).

[25]<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0105+0+DOC+PDF+V0//ES>

[26]<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B8-2015-0337+0+DOC+PDF+V0//ES>

[27]Textos Aprobados, [P8_TA\(2016\)0009](#).

[28]Estudio «Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market» (Reducción de los costes y obstáculos para las empresas en el mercado único), elaborado por el Departamento Temático A y London Economics para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2016: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL_STU\(2016\)578966_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL_STU(2016)578966_EN.pdf)

[29]Estudio «A Longer Lifetime for Products: Benefits for Consumers and Companies» (Mayor vida útil de los productos: ventajas para los consumidores y las empresas), elaborado por el Departamento Temático A y TNO para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2016.

[30]Estudio «Social Economy» (Economía social), elaborado por el Departamento Temático A y Optimity Advisors para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2016: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU\(2016\)578969_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU(2016)578969_EN.pdf)

[31]Estudio «Ubiquitous Developments of the Digital Single Market» (Servicios de ubicuidad en el mercado único digital), elaborado por el Departamento Temático A y la agrupación de Wik-Consult, RAND Europe y TNO para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2013: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO_ET\(2013\)507481_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO_ET(2013)507481_EN.pdf)

