

## EL MERCADO INTERIOR: PRINCIPIOS GENERALES

El mercado interior es un área de prosperidad y libertad que proporciona acceso a mercancías, servicios, empleo, oportunidades de negocio y cultura. Los esfuerzos continuados garantizan su expansión, que aporta beneficios a los consumidores y las empresas de la Unión. El mercado digital ofrece oportunidades para impulsar la economía mediante el comercio electrónico y limita las trabas administrativas gracias a la administración electrónica. Sin embargo, siguen existiendo retos: por ejemplo, la COVID-19 reintrodujo obstáculos a las cuatro libertades (libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas). A raíz de lo aprendido durante la pandemia, el Reglamento de Emergencia y Resiliencia del Mercado Único de la Unión se propone preservar la libre circulación de bienes, servicios y personas, así como la disponibilidad de bienes esenciales, y hacer que el mercado único de la Unión sea resiliente en caso de crisis futuras.

### BASE JURÍDICA

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

### OBJETIVO

El mercado común, establecido por el Tratado de Roma en 1958, 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 de Europa». El Acta Única Europea de 1986 incluyó en el Tratado de la Comunidad Económica Europea 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».

### 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 impuesto sobre el valor añadido 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 puesta en marcha del mercado interior en los años ochenta y el Acta Única Europea

El enfoque inicial de la armonización legislativa detallada y la necesidad de unanimidad en el Consejo se consideraron obstáculos para avanzar. La situación cambió con las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos Dassonville

([asunto 8/74](#)) y Cassis de Dijon ([asunto 120/78](#)) en la década de 1970, que declararon ilegales ciertas restricciones a la importación y se introdujo el principio de reconocimiento mutuo. Estas sentencias revitalizaron el debate sobre el comercio intercomunitario y orientaron a la Comunidad Económica Europea hacia la realización del 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. Asimismo, reforzó los mecanismos de toma de decisiones para el 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: 2003-2010

El mercado interior ha contribuido considerablemente a la prosperidad e integración de la economía de la Unión. La 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.

**D.** La reactivación del mercado interior en 2010

Con el fin de impulsar de nuevo el mercado único europeo y hacer que la política del mercado único gire en torno al público, los consumidores y las pequeñas y medianas empresas (pymes), la Comisión publicó en octubre de 2010 una Comunicación titulada «Hacia un Acta del Mercado Único» ([COM\(2010\)0608](#)). En ella se presentaron una serie de medidas para impulsar la economía de la Unión y crear puestos de trabajo, que permitieron poner en práctica una política del mercado único más ambiciosa.

En octubre de 2012, la Comisión presentó el Acta del Mercado Único II ([COM\(2012\)0573](#)) para seguir desarrollando y explotando sus posibilidades no aprovechadas como motor de crecimiento. El Acta establece doce medidas clave en torno a cuatro vectores principales que las instituciones de la Unión deben aprobar rápidamente: 1) las redes integradas; 2) la movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas; 3) la economía digital, y 4) las iniciativas que refuercen la cohesión y los beneficios para los consumidores.

En su Comunicación titulada «Mejorar la gobernanza del mercado único» ([COM\(2012\)0259](#)), la Comisión propuso medidas horizontales, como 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 informes anuales sobre la integración del mercado único en el contexto del proceso del Semestre Europeo.

El 28 de octubre de 2015, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas» ([COM\(2015\)0550](#)). Su objetivo era ofrecer beneficios prácticos a las personas y aumentar las oportunidades para los consumidores y las empresas. Todo ello respaldó los esfuerzos de la Comisión por aumentar la inversión, aprovechar el potencial del mercado único digital e incrementar la competitividad. La estrategia también se centró en el buen funcionamiento del mercado de la energía y en la promoción de la movilidad laboral sin abusar de las normas. Además, el 17 de abril de 2019, se adoptó la [Directiva \(UE\) 2019/633](#) relativa a las prácticas comerciales desleales.

En mayo de 2015, la Comisión adoptó la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa ([COM\(2015\)0192](#)), en la que se establece un intenso programa legislativo para construir una economía digital europea. [En 2019, con la agenda para Europa](#) de Ursula von der Leyen, la Comisión situó claramente el fortalecimiento del mercado único digital en el centro de sus pautas de acción. Este compromiso se renovó mediante el [documento de estrategia de la Comisión titulado «Configurar el futuro digital de Europa», de febrero de 2020](#), que señala cómo debe lograrse la realización del mercado único digital. En concreto, se conseguirá estableciendo un mercado único europeo de datos y creando unas condiciones de competencia equitativas tanto en línea como fuera de línea mediante normas coherentes.

Durante la pandemia de COVID-19, la Comisión volvió a hacer hincapié, en su [Comunicación titulada «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación»](#), en que la digitalización del mercado único sería un pilar esencial en la recuperación eventual del bloque. Dicha recuperación se centraría en cuatro elementos: 1) invertir en una mejor conectividad; 2) una presencia industrial y tecnológica más fuerte en puntos estratégicos de la cadena de suministro (por ejemplo, inteligencia artificial, ciberseguridad, infraestructura en la nube, redes 5G); 3) una economía de datos real y espacios comunes europeos de datos, y 4) un entorno empresarial más justo y más sencillo.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

### A. Consideraciones generales

El Parlamento fue el impulsor del proceso que desembocó en la creación del mercado interior. Concretamente, en su Resolución, de 20 de noviembre de 1997, apoyó la idea de transformar el mercado interior en un mercado único plenamente integrado a más tardar en 2002. En varias 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 muchas de las políticas de la Unión.

El Parlamento también ha desempeñado un papel activo en la 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](#), 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 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](#), sobre [el mercado único para los europeos](#) y sobre [un mercado único para las empresas y el crecimiento](#).

El Parlamento se ha mostrado igualmente activo en la gobernanza del mercado único. El 7 de febrero de 2013, el Parlamento aprobó una [Resolución con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la gobernanza del mercado único](#), por la que establecía un ciclo de gobernanza del mercado único como pilar específico del Semestre Europeo. Además, el Parlamento aprobó su [Resolución, de 25 de febrero de 2014, sobre la gobernanza del mercado único en el marco del Semestre Europeo 2014](#), seguida de su [Resolución, de 27 de febrero de 2014, sobre Solvit](#), un servicio que abarca toda la Unión y que ofrece soluciones a problemas con los derechos de la Unión. Más tarde, el Parlamento aprobó una [Resolución, de 12 de abril de 2016, titulada «Hacia una mejor regulación del mercado único»](#).

En varios estudios de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en 2016 se hace hincapié en el cambio de la economía de la Unión hacia unas políticas más digitales, ecológicas y sociales<sup>[1]</sup>. Sobre esta base, el [Parlamento pidió un mercado único más innovador, más profundo y más justo](#). Con el fin de facilitar el acceso en línea a la información y a los servicios que necesitan los ciudadanos y las empresas, el Parlamento aprobó, el 13 de septiembre de 2018, su [posición en primera lectura sobre la propuesta de creación de una pasarela digital única](#). A las empresas, especialmente en otros Estados miembros de la Unión, les resulta a menudo difícil comprender las normas aplicables. La pasarela digital tiene por objeto ayudar a este respecto. El [Reglamento \(UE\) 2018/1724](#) fue adoptado el 2 de octubre de 2018 con fechas de aplicación escalonadas hasta el 12 de diciembre de 2023.

Diversos estudios de 2019 indicaban que los principios de libre circulación de bienes y servicios y la legislación en este ámbito generan beneficios estimados en 985 000 millones EUR al año<sup>[2]</sup>. Sin embargo, en un [estudio publicado en noviembre](#)

[1]Algunos de estos estudios son: Godel, M. I. y otros: [Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market](#) (Reducción de los costes y los obstáculos para las empresas en el mercado único), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2016; Montalvo, C. y otros: [A Longer Lifetime for Products: Benefits for Consumers and Companies](#) (Una vida útil más larga para los productos: ventajas para los consumidores y las empresas), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2016; Liger, Q. y otros: [Social Economy](#) (Economía social), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2016. Más recientemente: Ström, P.: [The European Services Sector and the Green Transition](#) (El sector de los servicios europeo y la transición ecológica), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2020; Núñez Ferrer, J.: [The EU's Public Procurement Framework](#) (El marco de contratación pública de la Unión), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2020; Keirsbilck, B. y otros: [Sustainable Consumption and Consumer Protection Legislation](#) (Consumo sostenible y legislación sobre protección del consumidor), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2020; Marcus, J. S. y otros: [The impact of COVID-19 on the Internal Market](#) (El impacto de la COVID-19 en el mercado interior), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2020.

[2]Algunos de estos estudios son: Poutvaara, P. y otros: [Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#) (Contribución al crecimiento: la libre circulación de mercancías. Aportar beneficios económicos a los ciudadanos y las empresas), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2019; Pelkmans, J. y otros: [Contribution to Growth: The Single Market for Services. Delivering economic benefits for citizens and businesses](#) (Contribución al crecimiento: el mercado único de servicios. Aportar beneficios económicos a los

[de 2020, titulado «Legal Obstacles in Member States to Single Market Rules»](#)<sup>[3]</sup> (Obstáculos jurídicos a las normas del mercado único en los Estados miembros), se afirma que, si bien el mercado único de la Unión es un ejemplo muy satisfactorio de la integración del mercado, en los Estados miembros siguen existiendo obstáculos que impiden al mercado único alcanzar todo su potencial. En el estudio se solicitaba un control más local de las normas nacionales propuestas que puedan entrar en conflicto con las normas y los principios del mercado único.

Uno de estos ámbitos de conflicto es el de la libre circulación de servicios. El 20 de enero de 2021, el Parlamento aprobó una [Resolución sobre el refuerzo del mercado único](#) en la que se destaca la necesidad de garantizar la aplicación de las normas del mercado único de servicios, así como de mejorar las acciones coercitivas de la Comisión.

El Parlamento ha reconocido las ventajas de un marco de administración electrónica que racionalice los procesos administrativos, mejore la calidad de los servicios e impulse la eficiencia del sector público. Los servicios públicos digitales están diseñados para aliviar las cargas administrativas, acelerar las interacciones con la administración y reducir los costes, catalizando así las ventajas económicas y sociales del mercado único. En consecuencia, la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor aprobó un [informe final en el que se esbozan estrategias para acelerar la digitalización de los servicios públicos](#), que el Parlamento aprobó posteriormente el 18 de abril de 2023.

## **B.** El mercado único y la superación de la COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha tenido un enorme impacto en la libre circulación de mercancías en el mercado interior. En este contexto, el 17 de abril de 2020, el Parlamento aprobó una [Resolución sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias](#) en la que destacó que el mercado único es la fuente de la prosperidad y del bienestar colectivos europeos y que es un elemento clave en la respuesta inmediata y continua a la pandemia. En un [seminario web de la Comisión IMCO](#)<sup>[4]</sup> que tuvo lugar el 9 de noviembre de 2020 se analizó el impacto de la COVID-19 en el mercado interior y la protección del consumidor y se propusieron medidas para garantizar un mercado interior que funcione correctamente ahora y en futuras crisis.

Se presentó un [estudio](#)<sup>[5]</sup> sobre el mismo tema el 22 de febrero de 2021 en la Comisión IMCO, que puso de manifiesto que los cierres iniciales de las fronteras y otras medidas adoptadas por los Estados miembros redujeron significativamente no solo la libre circulación de mercancías, sino también de servicios y personas en el

---

ciudadanos y las empresas), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2020.

[3]Dahlberg, E. y otros: Legal obstacles in Member States to Single Market rules (Obstáculos jurídicos a las normas del mercado único en los Estados miembros), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2020.

[4]Milieu Consulting SRL: The impact of COVID-19 on the Internal Market and consumer protection – IMCO Webinar Proceedings (El impacto de la COVID-19 en el mercado interior y la protección del consumidor – Acta del seminario web de la Comisión IMCO), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2020.

[5]Marcus, J. S. y otros: «The impact of COVID-19 on the Internal Market» (El impacto de la COVID-19 en el mercado interior), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2021.

mercado interior. Ese mismo mes, el Parlamento, junto con el Consejo, estableció el [Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#), que afirmaba que, para la recuperación sostenible de un mercado interior que funcione correctamente, son necesarias pymes fuertes. La [Resolución del Parlamento, de 17 de febrero de 2022, sobre la lucha contra los obstáculos no arancelarios y no fiscales en el mercado único](#) es de gran relevancia en este sentido, ya que no solo aborda los obstáculos generales y persistentes a la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios, sino que también examina de forma específica cómo la COVID-19 y las respuestas políticas a la pandemia supusieron un obstáculo a las cuatro libertades.

## C. El mercado único digital ([2.1.7](#))

Al igual que la Comisión, durante los últimos diez años el Parlamento también se ha centrado cada vez en mayor medida en los retos y oportunidades que ha supuesto la digitalización para el mercado único. El 11 de diciembre de 2012, el Parlamento aprobó dos Resoluciones no legislativas relativas al mercado interior: una sobre la [culminación del Mercado Único Digital](#) y otra sobre una [Estrategia de libertad digital en la política exterior de la UE](#). Dichas Resoluciones abogan por la libertad digital en la política exterior de la Unión, haciendo hincapié en la neutralidad de la red para garantizar que los proveedores no restrinjan injustamente el uso de internet. Tienen por objeto armonizar las políticas del mercado digital en toda la Unión. Esta iniciativa dio lugar a medidas legislativas para un mercado unificado en materia de comunicaciones electrónicas, incluida la [neutralidad de la red](#) y el fin de las [tarifas de itinerancia](#).

El 20 de mayo de 2021, el Parlamento aprobó una [Resolución sobre el futuro digital de Europa](#), en la que reconocía el papel fundamental de la evolución digital en el mercado único y la necesidad de eliminar las barreras al funcionamiento del mercado único digital. El [Reglamento de Mercados Digitales](#) y el [Reglamento de Servicios Digitales](#) facilitan un mercado único digital competitivo, justo, armonizado y seguro. Además, una [serie de estudios](#) elaborados por el Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida analizaron las oportunidades y los retos para el mercado único digital a la luz del Reglamento de Mercados Digitales y el Reglamento de Servicios Digitales.

En octubre de 2022, la Comisión IMCO organizó una [audiencia para conmemorar el 30.º aniversario del mercado único de la Unión](#) y sus logros. Habida cuenta de la difícil situación actual, los oradores también destacaron la importancia de buscar un mayor potencial de crecimiento y consolidar el mercado único, haciendo hincapié en la [propuesta legislativa sobre el Instrumento de Emergencia del Mercado Único](#).

El 23 de noviembre de 2022, el Parlamento y el Consejo firmaron el [Reglamento \(UE\) 2022/2399 por el que se establece el entorno de ventanilla única de la Unión Europea para las aduanas](#). Su objetivo es facilitar el comercio internacional reduciendo la carga administrativa y los costes con la ayuda de herramientas digitales. Las empresas y los comerciantes podrán facilitar los datos aduaneros y no aduaneros necesarios para el despacho de mercancías y completar las formalidades en un único portal en un Estado miembro determinado.

En julio de 2023, en un [informe sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Instrumento de Emergencia del Mercado Único](#), la Comisión IMCO

aprobó el Instrumento de Emergencia del Mercado Único, y sugirió que este pasara a denominarse Ley de Emergencia y Resiliencia del Mercado Interior, a fin de prepararse mejor para futuras crisis. Inspirada en los retos planteados por la pandemia, esta legislación tiene por objeto proteger la libre circulación dentro de la Unión y establecer diversos niveles de alerta para gestionar de forma proactiva las crisis inminentes. La Comisión supervisaría las medidas de crisis de los Estados miembros para garantizar la coherencia y la legalidad, y establecería rutas rápidas para las mercancías y los trabajadores críticos si se cerraran las fronteras. Además, estaría facultada para emitir pedidos prioritarios de mercancías esenciales con el fin de evitar la escasez. El Parlamento aprobó su [posición sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Instrumento de Emergencia del Mercado Único](#) el 24 de abril de 2024, tras el acuerdo interinstitucional alcanzado en febrero.

En octubre de 2023 se publicó un [estudio sobre la vigilancia del mercado en la Unión](#) en el que se subrayaba el papel destacado de las autoridades de vigilancia del mercado, que garantizan que los productos cumplen las normas de salud, seguridad y medio ambiente para proteger a los consumidores. Identifica lagunas en la vigilancia del mercado exacerbadas por el crecimiento del comercio electrónico y la pandemia, como la trazabilidad de los productos y la dificultad del seguimiento de las ventas en línea. Entre las recomendaciones principales figuran la ampliación de las instalaciones de ensayo de la Unión, el refuerzo de la infraestructura digital, el aumento de la rendición de cuentas de los mercados en línea y la mejora de la cooperación transfronteriza y del intercambio de información entre las autoridades de vigilancia del mercado y las autoridades aduaneras. Estas medidas tienen por objeto armonizar las prácticas de vigilancia del mercado, mejorar la supervisión de los productos vendidos en línea exigiendo a los mercados en línea que apliquen medidas que garanticen el cumplimiento de la normativa de la Unión, y garantizar una protección coherente de los consumidores en toda la Unión.

Para más información sobre este tema, [véase el sitio web de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor](#).

Barbara Martinello  
05/2024