

El Mercado Único Europeo

El principio de libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales.

Ejercicio 3 · Esquema del tema 44 · Actualizado el 15 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN	02 EL MERCADO ÚNICO EUROPEO	03 LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS	04 LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y LA LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS
05 LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS	06 LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES	07 EVOLUCIÓN Y RETOS ACTUALES DEL MERCADO ÚNICO	08 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

El **Mercado Único** nació como mercado común en los Tratados de Roma de 1957 y se completó el **1 de enero de 1993**. Es un espacio de unos **450 millones** de consumidores sin fronteras interiores, extendido al EEE (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y, en buena medida, a Suiza. El **art. 26 TFUE** lo define como el espacio en el que está garantizada la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Esas libertades se han desarrollado con las prohibiciones del Tratado, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y un extenso Derecho derivado de armonización y reconocimiento mutuo.

02 EL MERCADO ÚNICO EUROPEO

2.1 Del mercado común al mercado interior

Los **Tratados de Roma** (25 de marzo de 1957) crearon la CEE para establecer un mercado común. La **unión aduanera**, completada el 1 de julio de 1968, suprimió derechos de aduana y restricciones cuantitativas entre los seis fundadores y fijó un arancel aduanero común frente a terceros. Desde mediados de los setenta el proceso se estancó (euroesclerosis): los Estados multiplicaron las barreras no arancelarias y la armonización producto por producto, con unanimidad en el Consejo, no las eliminaba.

El relanzamiento llegó con la Comisión Delors. El **Libro Blanco de 1985** identificó cerca de 300 medidas con plazo hasta el 31 de diciembre de 1992. El **Acta Única Europea** (en vigor desde el 1 de julio de 1987) introdujo el concepto de mercado interior, extendió la mayoría cualificada a la aproximación de legislaciones (antiguo art. 100 A) e incorporó la cohesión económica y social como contrapeso. Tras el Tratado de Lisboa, «mercado interior» es la denominación oficial y «mercado común» desapareció del TFUE.

2.2 Fundamento jurídico, objetivos e instrumentos

Desde el Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009), el mercado interior es objetivo de la Unión (art. 3.3 TUE) y competencia compartida (art. 4.2.a TFUE). Se regula en los **arts. 26 a 66 y 114 a 118 TFUE**. El **art. 114 TFUE** es la base general para aproximar legislaciones por mayoría cualificada y procedimiento legislativo ordinario, salvo disposiciones fiscales, libre circulación de personas y derechos de los trabajadores por cuenta ajena.

Los objetivos son suprimir derechos de aduana, restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente entre Estados,

con arancel y política comercial comunes frente a terceros, eliminar los obstáculos a personas, servicios y capitales, garantizar una libre competencia que impida sustituirlos por prácticas restrictivas o ayudas de Estado, y aproximar las legislaciones nacionales.

Integración negativa. Prohíbe los obstáculos nacionales mediante normas del Tratado con efecto directo, que los particulares invocan ante los jueces nacionales. La **integración positiva** adopta normas comunes (armonización) o garantiza la aceptación de las normas de otros Estados (reconocimiento mutuo).

2.3 Los sucesivos relanzamientos del Mercado Único

Desde 1993 la Unión ha seguido completando el mercado interior, que llegó a abarcar 28 Estados miembros y abarca 27 desde que el Reino Unido dejó de ser Estado miembro el 31 de enero de 2020. Las Actas del Mercado Único I (2011) y II (2012) fueron relanzamientos pasados, y el Plan de acción de 2020 creó el grupo operativo **SMET**, de la Comisión y los Estados, para reforzar el cumplimiento.

La pandemia mostró la fragilidad del mercado, con cierres de fronteras y prohibiciones de exportar material sanitario. El **Reglamento (UE) 2024/2747**, Instrumento de Emergencia del Mercado Único, prevé un modo de vigilancia y otro de emergencia para preservar la libre circulación de bienes y servicios esenciales, y es aplicable desde 2026.

2.4 Gobernanza e instrumentos de apoyo

- **Red SOLVIT** (2002): resuelve gratis y sin vía judicial los problemas por aplicación incorrecta del Derecho de la Unión por otro Estado. El centro responsable tiene en principio una semana para aceptar el caso y diez semanas para resolverlo
- **IMI**: sistema multilingüe de cooperación administrativa (Reglamento (UE) 1024/2012) que apoya la Directiva de Servicios, las cualificaciones y el desplazamiento de trabajadores
- **Pasarela digital única** (Reglamento (UE) 2018/1724): portal «Tu Europa», punto único de información, trámites y asistencia

En el ámbito interno, la **Ley 20/2013** de garantía de la unidad de mercado busca la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional. Su principio de eficacia nacional fue declarado parcialmente inconstitucional por la STC 79/2017.



3.1 Fundamento y unión aduanera

Es la primera y más desarrollada de las libertades (**arts. 28 a 37 TFUE**). Se aplica a los productos de los Estados miembros y a los de terceros países en **libre práctica**, con las formalidades de importación cumplidas y los derechos exigibles percibidos (art. 29 TFUE). Su base es la **unión aduanera** (art. 28 TFUE): prohibición de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente entre Estados y arancel aduanero común, aplicado conforme al Código Aduanero de la Unión (**Reglamento (UE) 952/2013**). Origen, clasificación arancelaria y valor en aduana solo afectan a los intercambios con terceros países.

3.2 Los obstáculos al comercio en el Libro Blanco de 1985

El Libro Blanco distinguió tres tipos de obstáculos:

- **Barreras físicas:** controles en las fronteras interiores. Desde 1993 no hay declaraciones aduaneras intracomunitarias y la estadística se obtiene con **INTRASTAT** (Reglamento (UE) 2019/2152). El DUA se mantiene con terceros países
- **Barreras técnicas:** reglamentaciones nacionales divergentes sobre composición, envasado, etiquetado, ensayo y certificación, el principal obstáculo
- **Barreras fiscales:** diferencias en impuestos indirectos. La **Directiva 2006/112/CE** armoniza la base del IVA. Desde 1993 rige un régimen transitorio de tributación en destino entre empresas, sin controles fiscales en frontera y con el sistema VIES. El régimen definitivo en origen no se ha adoptado

3.3 Las prohibiciones del Tratado y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

El TFUE establece cuatro prohibiciones con efecto directo:

- **Exacciones de efecto equivalente** (art. 30 TFUE): cualquier carga pecuniaria unilateral que grave las mercancías por cruzar una frontera, aunque sea mínima y sin finalidad protectora
- **Tributos internos discriminatorios** (art. 110 TFUE): superiores a los de los productos nacionales similares o que protejan indirectamente otras producciones
- **Restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente (MEE)** a la importación (art. 34 TFUE) y a la exportación (art. 35 TFUE)

El concepto de MEE se construyó con tres sentencias:

- **Dassonville** (11 de julio de 1974): es MEE toda normativa comercial que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario
- **Cassis de Dijon** (20 de febrero de 1979): un producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado debe poder venderse en los demás (**reconocimiento mutuo**). El destino solo puede oponerse con una norma indistintamente aplicable, proporcionada y basada en exigencias imperativas de interés general (controles fiscales, salud pública, lealtad comercial, consumidores, medio ambiente)
- **Keck y Mithouard** (24 de noviembre de 1993): las modalidades de venta (horarios, lugares, métodos) quedan fuera del art. 34 TFUE si afectan igual, de hecho y de derecho, a productos nacionales y extranjeros. Las normas sobre requisitos del producto (denominación, composición, etiquetado, envasado) siguen siendo MEE

Las excepciones del **art. 36 TFUE** admiten restricciones por moralidad, orden y seguridad públicos, salud y vida de personas y animales, preservación de vegetales, patrimonio nacional y propiedad industrial y comercial. Se interpretan de forma estricta, sin discriminación arbitraria ni restricción encubierta, con proporcionalidad, sin motivos económicos y sin armonización completa previa. El **art. 37 TFUE** obliga a adecuar los monopolios nacionales de carácter comercial para evitar discriminaciones.

3.4 La eliminación de las barreras técnicas

Descansa en armonización, reconocimiento mutuo y transparencia.

Armonización. La Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985 sustituyó las directivas detalladas por el **Nuevo Enfoque**: la directiva fija solo los requisitos esenciales de salud, seguridad y protección del medio ambiente o de los consumidores, y las normas armonizadas de CEN, CENELEC y ETSI, voluntarias, dan presunción de conformidad. El Enfoque Global (1989) añadió los módulos de evaluación de la conformidad y el marcado CE. El **Nuevo Marco Legislativo** (2008) reúne el Reglamento (CE) 765/2008, sobre acreditación y vigilancia del mercado, y la Decisión 768/2008/CE, sobre comercialización de productos.

Reconocimiento mutuo. Se aplica a productos no armonizados o armonizados en parte, conforme al **Reglamento (UE) 2019/515** (desde el 19 de abril de 2020). Prevé una declaración voluntaria de reconocimiento mutuo, obliga a motivar las restricciones de acceso al mercado y permite resolver problemas vía SOLVIT.

Transparencia. La **Directiva (UE) 2015/1535** obliga a notificar a la Comisión los proyectos de reglamentos técnicos mediante el sistema **TRIS**, con un statu quo de tres meses. Según la sentencia CIA Security (1996), el reglamento no notificado es inaplicable frente a particulares.

3.5 Seguridad de los productos, vigilancia del mercado y papel del SOIVRE

La libre circulación exige confianza en que los productos son seguros. El **Reglamento (UE) 2019/1020**, aplicable desde el 16 de julio de 2021, refuerza la cooperación entre autoridades de vigilancia del mercado y, en su art. 25, regula los controles de los productos que entran en el mercado, previos al despacho a libre práctica. El **Reglamento (UE) 2023/988** de seguridad general de los productos, aplicable desde el 13 de diciembre de 2024, derogó la Directiva 2001/95/CE y reforzó el sistema Safety Gate.

En España, el **SOIVRE** es autoridad de vigilancia del mercado a efectos del art. 25 y controla en frontera la conformidad de los productos de terceros países de su ámbito (Orden PJC/161/2026).



4.1 Fundamento y alcance

Los servicios son en torno a dos tercios del PIB y del empleo de la Unión, pero su integración es inferior a la de las mercancías. El TFUE distingue dos libertades:

- **Establecimiento** (arts. 49 a 55 TFUE): ejercer de forma estable una actividad no asalariada o constituir empresas,

sucursales o filiales en otro Estado, en las mismas condiciones que los nacionales

- **Libre prestación de servicios** (arts. 56 a 62 TFUE): prestar servicios de forma temporal en otro Estado sin establecerse en él

Ambas prohíben la discriminación por nacionalidad y, según la jurisprudencia, las restricciones indistintamente aplicables que no respondan a razones imperiosas de interés general y no sean proporcionadas (Gebhard, 1995). Quedan excluidas las actividades de poder público (art. 51 TFUE), se admiten restricciones por orden, seguridad y salud públicos (art. 52 TFUE) y el transporte tiene política común (art. 58 TFUE). Los sectores en red (telecomunicaciones, energía, transporte, servicios postales) se liberalizaron con directivas sectoriales, no con la Directiva de Servicios.

4.2 El reconocimiento de las cualificaciones profesionales

La exigencia de títulos nacionales obligaba a repetir la formación en el Estado de acogida. Hay dos enfoques:

- **Sectorial:** requisitos mínimos de formación armonizados y reconocimiento automático para médicos, enfermeros de cuidados generales, odontólogos, veterinarios, matronas, farmacéuticos y arquitectos
- **General:** el Estado de acogida no puede denegar el acceso a quien esté cualificado en origen, pero puede exigir medidas compensatorias, prácticas o prueba de aptitud si hay diferencias sustanciales

La **Directiva 2005/36/CE** los refundió y la Directiva 2013/55/UE creó la **tarjeta profesional europea**, electrónica y a través del IMI. En España, el Real Decreto 1837/2008 incorporó la Directiva 2005/36/CE, y el **Real Decreto 581/2017** lo derogó y sustituyó, incorporando las modificaciones de la Directiva 2013/55/UE. La Directiva (UE) 2018/958 impone un test de proporcionalidad antes de nuevas regulaciones profesionales.

4.3 La Directiva de Servicios y su transposición en España

La **Directiva 2006/123/CE** (Bolkestein, 12 de diciembre de 2006) sustituyó el principio del país de origen de la propuesta inicial por una cláusula de libre prestación: el Estado de destino solo aplica requisitos no discriminatorios, necesarios y proporcionados. Es horizontal, para cualquier servicio remunerado, y contiene:

- **Simplificación administrativa:** ventanillas únicas y trámites electrónicos
- **Establecimiento:** autorizaciones solo si no son discriminatorias, las justifica una razón imperiosa de interés general y no hay medida menos restrictiva. Prohíbe requisitos como la nacionalidad o la prueba económica de necesidad
- **Libre prestación:** requisitos solo por orden público, seguridad, salud pública o medio ambiente
- **Destinatarios, calidad y cooperación:** sin discriminación por nacionalidad o residencia, certificación voluntaria y asistencia mutua a través del IMI

Excluye, entre otros, los servicios financieros, las comunicaciones electrónicas, el transporte, la asistencia sanitaria, los servicios audiovisuales, los juegos de azar, la autoridad pública y la fiscalidad.

En España se transpuso con la **Ley 17/2009** (Ley Paraguas), sobre libre acceso a las actividades de servicios, y la **Ley 25/2009** (Ley Ómnibus), que modificó 47 leyes estatales para suprimir autorizaciones y requisitos injustificados.

4.4 Servicios financieros y otras normas horizontales

Los servicios financieros se basan en el **pasaporte comunitario**: la entidad autorizada en origen opera en toda la Unión. Tras 2008 se creó la **Unión Bancaria**: Mecanismo Único de Supervisión (el BCE supervisa las entidades significativas desde noviembre de 2014), Mecanismo Único de Resolución y un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos aún pendiente. Rige también el desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE, modificada por la Directiva (UE) 2018/957).

05 LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

5.1 Libre circulación de trabajadores y ciudadanía de la Unión

La libre circulación de trabajadores (**arts. 45 a 48 TFUE**, Reglamento (UE) 492/2011) comprende residir en otro Estado para trabajar, permanecer tras haber trabajado y recibir el mismo trato que los nacionales en empleo, remuneración, condiciones de trabajo y ventajas sociales y fiscales. Se exceptúan los empleos públicos con potestades públicas (art. 45.4 TFUE), que el Tribunal de Justicia interpreta de forma restrictiva.

El Tratado de Maastricht creó la **ciudadanía de la Unión** (arts. 20 a 25 TFUE), que desvincula la circulación de la actividad económica. La **Directiva 2004/38/CE** regula la residencia:

- Hasta tres meses: basta documento de identidad o pasaporte
- Más de tres meses: trabajadores, personas con recursos suficientes y seguro de enfermedad, y estudiantes. Los demandantes de empleo pueden quedarse mientras tengan posibilidades reales (Antonissen, seis meses razonables)
- Residencia permanente: tras cinco años de residencia legal continuada
- Familiares: cónyuge, pareja registrada, descendientes menores de 21 años o a cargo y ascendientes a cargo

Solo se limita por orden público, seguridad o salud públicas, con proporcionalidad y por la conducta personal del interesado, que ha de ser una amenaza real, actual y suficientemente grave.

5.2 El espacio Schengen

El Acuerdo de Schengen se firmó el 14 de junio de 1985 fuera del marco comunitario. Su Convenio de aplicación (19 de junio de 1990) se aplica desde el 26 de marzo de 1995, y el Tratado de Ámsterdam (1999) integró el acervo en la Unión.

Schengen suprime los controles interiores para todas las personas y, a cambio, refuerza las fronteras exteriores, con visados de corta duración comunes, cooperación policial y judicial y Sistema de Información de Schengen (SIS). El Código de fronteras Schengen (**Reglamento (UE) 2016/399**, reformado por el Reglamento (UE) 2024/1717) regula el restablecimiento temporal de controles como último recurso.

Lo forman **29 países**: 25 Estados miembros y cuatro asociados (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). Las últimas incorporaciones son Croacia (1 de enero de 2023) y Bulgaria y

Rumanía (controles terrestres suprimidos el 1 de enero de 2025). Irlanda mantiene una exclusión voluntaria y Chipre depende de la decisión unánime del Consejo.

5.3 Instrumentos de apoyo a la movilidad

- **Seguridad social:** Reglamentos (CE) 883/2004 y 987/2009, con totalización de periodos y exportación de prestaciones
- **Red EURES** (Reglamento (UE) 2016/589): ofertas de empleo e información en elEEE y Suiza
- **Autoridad Laboral Europea** (Reglamento (UE) 2019/1149, sede en Bratislava): apoya las normas de movilidad laboral, coordina inspecciones y media en litigios

06

LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

6.1 Fundamento y evolución

Fue la última libertad en completarse y la de mayor alcance, pues se extiende también a los movimientos con **terceros países**. Se regula en los **arts. 63 a 66 TFUE**. El **art. 63 TFUE** prohíbe todas las restricciones a los movimientos de capitales y pagos entre Estados miembros y con terceros países, y tiene efecto directo (Sanz de Lera, 1995).

El Tratado de Roma solo exigía liberalizar lo necesario para el mercado común, así que los Estados mantuvieron controles de cambios. La **Directiva 88/361/CEE** estableció la liberalización completa desde el 1 de julio de 1990, y su nomenclatura sigue siendo referencia del concepto de movimiento de capitales. Maastricht la elevó a Derecho originario desde el 1 de enero de 1994. El euro llegó el 1 de enero de 1999 y hoy es la moneda de 21 Estados, tras la incorporación de Bulgaria el 1 de enero de 2026.

6.2 Excepciones y medidas de salvaguardia

- **Medidas fiscales, de supervisión y de declaración** (art. 65 TFUE): distinguir contribuyentes por residencia o lugar de inversión, impedir infracciones fiscales y exigir declaraciones administrativas o estadísticas, sin discriminación arbitraria. El Reglamento (UE) 2018/1672 obliga a declarar efectivo desde 10.000 euros al entrar o salir de la Unión
- **Terceros países:** restricciones existentes a 31 de diciembre de 1993 (art. 64 TFUE) y salvaguardias de hasta seis meses ante dificultades graves para la UEM (art. 66 TFUE)
- **Medidas restrictivas** (arts. 75 y 215 TFUE), como la congelación de fondos y activos

En inversiones extranjeras directas, el **Reglamento (UE) 2019/452** crea un marco de cooperación para examinarlas por seguridad u orden público, y su revisión de diciembre de 2025 obliga a todos los Estados a tener un mecanismo de control. En España lo regula la Ley 19/2003.

6.3 Servicios de pago y Unión de Ahorros e Inversiones

La libertad de pagos se completó con la **SEPA** (Reglamento (UE) 260/2012) y las transferencias inmediatas en euros (Reglamento (UE) 2024/886). La **PSD2** (Directiva (UE) 2015/2366) abrió el mercado a nuevos proveedores y exige autenticación reforzada. La Unión de los Mercados de Capitales se relanzó en marzo de 2025 como **Unión de Ahorros e Inversiones**, para canalizar el ahorro hacia la inversión productiva.

07

EVOLUCIÓN Y RETOS ACTUALES DEL MERCADO ÚNICO

7.1 El Mercado Único Digital

El **Mercado Único Digital** traslada las cuatro libertades al entorno en línea. Su estrategia de 6 de mayo de 2015 se articuló en tres pilares: acceso a bienes y servicios digitales, condiciones para redes y servicios innovadores y crecimiento de la economía digital. Sus resultados incluyen el fin de los recargos de itinerancia desde el 15 de junio de 2017, la prohibición del bloqueo geográfico injustificado (Reglamento (UE) 2018/302), el RGPD (Reglamento (UE) 2016/679) y la Directiva (UE) 2019/790 de derechos de autor.

Desde 2020 la Unión regula directamente plataformas, datos e inteligencia artificial, en el marco del **Programa Estratégico de la Década Digital 2030** (Decisión (UE) 2022/2481), con objetivos en competencias digitales, infraestructuras, digitalización de las empresas y servicios públicos digitales:

- **Ley de Servicios Digitales** (Reglamento (UE) 2022/2065): diligencia de los intermediarios, más intensa para plataformas y buscadores de muy gran tamaño
- **Ley de Mercados Digitales** (Reglamento (UE) 2022/1925): obligaciones para los guardianes de acceso
- **Reglamento de Datos** (2023/2854) y **Reglamento de Inteligencia Artificial** (2024/1689), primer marco horizontal sobre IA basado en el riesgo

El **Programa Europa Digital** (Reglamento (UE) 2021/694) dispone de unos 7.588 M€ para 2021-2027.

7.2 El Programa para el Mercado Único

El **Programa para el Mercado Único** (Reglamento (UE) 2021/690), con unos 4.200 M€ para 2021-2027, financia la vigilancia del mercado, las pymes, la normalización, los consumidores, la seguridad alimentaria y las estadísticas europeas. Para 2028-2034, la propuesta de julio de 2025 integra su vertiente pyme y el Programa Europa Digital en un Fondo Europeo de Competitividad, pendiente de negociación.

7.3 Nuevo impulso: del informe Letta a «Una Europa, un mercado»

El informe Letta (abril de 2024) advirtió de que el mercado único no se ha adaptado a la economía actual, señaló como menos integradas las finanzas, la energía y las comunicaciones electrónicas y propuso una quinta libertad de investigación, innovación y educación. El informe Draghi (septiembre de 2024) insistió en completarlo para recuperar competitividad.

La **Estrategia para el Mercado Único** (21 de mayo de 2025), centrada en la simplificación, identifica los diez obstáculos más perjudiciales (**Terrible Ten**): la complejidad de las normas, las dificultades para crear empresas, los retrasos en las normas técnicas, la falta de implicación de los Estados miembros, el limitado reconocimiento de cualificaciones, la fragmentación de las normas de envasado, etiquetado y residuos, las normas de producto obsoletas y su deficiente cumplimiento, el desplazamiento gravoso de trabajadores, la regulación restrictiva de servicios y las restricciones territoriales de la oferta. Propone un **régimen 28** de Derecho de sociedades, revisar la normalización, el pasaporte digital de producto, coordinar aduanas y vigilancia del mercado y paquetes omnibus de simplificación.

El Consejo Europeo de marzo de 2026 respaldó el plan «Una Europa, un mercado», y el 24 de abril de 2026 Parlamento, Consejo y Comisión firmaron una hoja de ruta para adoptar los expedientes pendientes antes de finales de 2027, entre ellos el régimen 28 y la Unión de Ahorros e Inversiones.



CONCLUSIÓN



El Mercado Único combina prohibiciones del Tratado con efecto directo, una jurisprudencia decisiva (Dassonville, Cassis de

Dijon y Keck) y técnicas de integración positiva como el Nuevo Enfoque y el reconocimiento mutuo. La integración es desigual: las mercancías están muy avanzadas, mientras servicios, finanzas y energía siguen fragmentados. Las iniciativas actuales exigen simplificación y aplicación efectiva, con autoridades como el SOIVRE que dan confianza en que los productos son seguros y conformes.