



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*
Universidad San Pablo



**Lifelong
Learning**

Documento de Trabajo
Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales
Número 73 / 2014

**Aportaciones del Mercado Interior
y la política de competencia europea:
lecciones a considerar por otras áreas
de integración regional**

Jerónimo Maillo



CEU | *Ediciones*

Documento de Trabajo
Serie Unión Europea y Relaciones
Internacionales
Número 73 / 2014

**Aportaciones del Mercado Interior y la
política de competencia europea: leccio-
nes a considerar por otras áreas de inte-
gración regional**

Jerónimo Maillo*

* Profesor de Derecho de la Unión Europea
Universidad CEU San Pablo



El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet, es un centro de investigación especializado en la integración europea y otros aspectos de las relaciones internacionales.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Los Documentos de Trabajo están también disponibles en: www.idee.ceu.es

El presente proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea. Esta publicación (comunicación) es responsabilidad exclusiva de su autor. La Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida

Serie *Unión Europea y Relaciones Internacionales* de Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Estudios Europeos

Aportaciones del Mercado Interior y la política de competencia europea: lecciones a considerar por otras áreas de integración regional

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© 2014, Jerónimo Maillo

© 2014, Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

www.ceuediciones.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

www.idee.ceu.es

ISBN: 978-84-15949-52-7

Depósito legal: M-14539-2014

Maquetación: Servicios Gráficos Kenaf s.l.

Índice

1.	INTRODUCCIÓN.....	5
2.	EL PUNTO DE PARTIDA: OBJETIVOS Y LOGROS DEL MERCADO ÚNICO EUROPEO.....	6
3.	LECCIONES A EXTRAER DE LA EXPERIENCIA EUROPEA	8
	3.1. Un proceso largo, complejo y exigente	9
	3.2. Reconocimiento mutuo como piedra angular.....	11
	3.3. Las técnicas de integración negativas son necesarias pero insuficientes	13
	3.4. No hay Mercado Común sin política de competencia complementaria	19
	3.5. Efectiva implementación y resolución de controversias	22
	3.6. La (necesaria) dimensión exterior del Mercado Común	23
4.	CONCLUSIONES	25

1. Introducción

En 2013 se han cumplido 20 años de la puesta en pleno funcionamiento del Mercado Único Europeo¹. La creación de este Mercado Único, con sus 175 millones de empleos, sus 21 millones de empresas y 500 millones de consumidores, es uno de los proyectos más emblemáticos del proceso de integración europea, un éxito incuestionable –a pesar de sus lagunas e imperfecciones– y uno de nuestros grandes activos. Es un modelo que otras áreas de integración regional se han planteado conseguir pero que ninguna ha sido capaz de alcanzar².

La experiencia acumulada en estos más de 50 años ofrece lecciones muy importantes de sus éxitos, de sus crisis y de sus lagunas sobre las que conviene reflexionar y que pueden, sin duda alguna, ser útiles no solo para Europa sino también para otros presentes y futuros proyectos de integración regional.

Lógicamente corresponderá a los promotores, actores y estudiosos de cada uno de esos movimientos de integración regional valorar cuáles de estas lecciones que los europeos podemos extraer de nuestra experiencia son extrapolables, en qué medida y con qué adaptaciones, a sus propios proyectos, ambiciones y diferentes contextos. Sería una osadía por nuestra parte, y está por tanto fuera del objetivo de esta contribución, hacer pronunciamientos o recomendaciones generales sobre lo que se debe hacer para construir otros mercados comunes transnacionales en otras áreas mundiales. Somos plenamente conscientes de que lo que ha funcionado en Europa puede fracasar o puede ser simplemente irreal en otros contextos. No se trata pues de dar recetas mágicas e infalibles que aplicar al pie de la letra ni de imponer los mismos ritmos ni las mismas estrategias y técnicas de avance en el proyecto.

Nuestros objetivos son mucho más humildes: se trata de identificar y explicar las principales lecciones que hemos aprendido de nuestra experiencia de creación, desarrollo, funcionamiento y gobernanza de este Mercado Europeo; se trata de aclarar que vías y estrategias nos han funcionado y cuáles no nos han llevado al puerto deseado, de explicar las razones de nuestros errores, fracasos y éxitos de modo que puedan ser tenidos en cuenta por otros que quieran transitar similares caminos. Nada más y nada menos: intentar dar las claves de un proceso tan largo –e inacabado³– y de una realidad tan compleja como es el Mercado Único Europeo no es sencillo. Nos obligará necesariamente a ser muy selectivos lo que a su vez implicará asumir el riesgo de dejar fuera de escena algunos aspectos que podrían haber sido muy útiles, incluso claves, para otras áreas. Esperemos acertar en el envite y minimizar un riesgo que no es posible evitar del todo.

¹ La fecha simbólica en la que se considera conseguido el Mercado Común Europeo es la de 1 de enero de 1993. Efectivamente en tal fecha se había conseguido poner en marcha todos los pilares básicos de ese Mercado Común (sus libertades de circulación de mercancías, trabajadores, establecimiento, servicios y capitales). Solo con este limitado alcance, es correcto dar esta fecha como la de consecución del Mercado Común. Un proyecto que, por lo demás, sigue presentando lagunas y por tanto sigue avanzando y perfeccionándose todos los días. Vid. Mattera, A., “Le vingtième anniversaire de l’Europe 1992 et la décennie d’or de Jacques Delors”, *Revue du Droit de l’Union Européenne*, 4/2012, págs. 601-614.

² Hay proyectos de integración económica regional en la práctica totalidad de los continentes, desde Asia, pasando por Latinoamérica, Norteamérica o África. Con los lógicos vaivenes y distintos grados de intensidad –área de libre comercio, unión aduanera, mercado común– es un fenómeno al alza que sigue suscitando muchos apoyos y un alto grado de consenso en lo que se refiere a su utilidad. En este sentido, vid. en relación al proyecto europeo, el artículo del Comisario europeo de Mercado Interior y Servicios, Sr. Barnier, *Restoring growth in Europe*, spring 2013, (accesible en www.europesworld.org): “If better economic governance is to reduce Europe’s competitiveness gaps it must be based on the solid foundation of a single market that works. We need to deepen our internal market...”; Delors, J., *For a new relaunch of the Single Market*, Notre Europe, Tribune Viewpoint, 15 october 2012 (accesible en www.notre-europe.eu). En relación a otras áreas, vid. por todos Lula Da Silva, L.I., *El horizonte de la integración latinoamericana*, El País, 23 de enero de 2014, págs. 31-32.

³ Este carácter inacabado, necesitado de mejoras y perfeccionamiento, queda bien reflejado en el nuevo esfuerzo europeo de relanzamiento del Mercado Único que queda plasmado en iniciativas y propuestas como las siguientes: Monti, M., *A new strategy for the single market at the service of Europe’s economy and society*, Report to the President of the European Commission, 9 mayo 2010; Comisión Europea, *Hacia un Acta del Mercado Único. Por una economía social de mercado altamente competitiva. Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos*, COM (2010) 608 final; Comisión Europea, *Acta del Mercado Único, Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza*, COM (2011) 206 final; Comisión Europea, *Acta del Mercado Único II- Juntos por un nuevo crecimiento*, COM (2012) 573 final.

Para afrontar los objetivos mencionados, intentaremos ponernos en la piel de un tercero interesado en esta experiencia europea y preguntarnos qué le interesaría prioritariamente conocer sobre cómo se ha construido y cómo está funcionando este Mercado Único Europeo, y hacerlo desde la riqueza que supone haber experimentado de primera mano en Europa las dificultades y satisfacciones de un proyecto tan ambicioso y que tanto ha conseguido. Aunar ambas perspectivas nos parece clave para que la contribución pueda ser útil y relevante.

Somos conscientes de que otras áreas pueden plantearse objetivos mucho menos ambiciosos, de mucha menor profundidad en la integración que un Mercado Común. Algunas preferirán crear solo zonas de libre comercio o uniones aduaneras y no tienen por tanto en sus planes, al menos inmediatos, extender su campo de acción más allá del libre comercio de mercancías y servicios. Aún para estos proyectos menos ambiciosos, la experiencia europea de desarrollo y profundización en el intercambio transfronterizo de bienes y servicios, parte importante de ese Mercado Único Europeo, puede ser útil aunque la utilidad se limite a campos específicos. Bajo la misma lógica, incluso meros acuerdos de cooperación comercial o liberalización parcial del comercio a nivel bilateral o multilateral –sin ni siquiera llegar a la creación del incipiente estado de integración económica que supone una zona de libre comercio– pueden encontrar un interesante campo de experimentación y aprendizaje en la experiencia europea.

Con objeto de alcanzar los fines mencionados, procederemos del siguiente modo: en primer lugar, nos detendremos brevemente en identificar los objetivos perseguidos por el proyecto de Mercado Interior Europeo y sus logros; en segundo lugar, intentaremos identificar lo que, a nuestro parecer, pueden ser las principales lecciones a extraer de todo el proceso de creación y funcionamiento del Mercado Interior Europeo; en tercer lugar, cerraremos con una recapitulación a modo de conclusión final.

2. El punto de partida: objetivos y logros del Mercado Único Europeo

El Mercado Único Europeo se define en los Tratados de la Unión Europea como un espacio económico sin fronteras interiores en el que hay libre circulación de mercancías, personas y capitales⁴. Esta formulación tan amplia excede pues de la clásica concepción de Mercado Común como tercer estadio o modelo de integración económica que la teoría económica mantenía –tras los modelos de zona de libre comercio y unión aduanera⁵–. Tal estadio de Mercado Común exigía la liberalización del intercambio de bienes y los factores de producción: trabajo (sea éste por cuenta ajena –trabajadores asalariados– o por cuenta propia –establecimiento o servicios de profesionales y empresas–) y capitales, pero no contemplaba la necesidad de eliminar todos los controles en las fronteras interiores y sobre todo no requería ampliar la libre circulación a personas que no tuvieran una directa relación con el ejercicio de actividades económicas transfronterizas. El Mercado Único Europeo es pues un objetivo más ambicioso que el de su hermano mellizo Mercado Común y recoge, además de los elementos clásicos de éste, aspiraciones políticas principalmente ligadas a la promoción de una ciudadanía europea y del llamado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en adelante, ELSJ)⁶. Teniendo en

⁴ Art. 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –en adelante TFUE–.

⁵ Balassa, B., *The Theory of Economic Integration*, Londres, Allen and Unwin, 1961; Baldwin, R. y Wylasz, C., *The Economics of European Integration*, Londres, 4ª ed., Maidenhead, McGraw Hill, 2012.

⁶ Para una introducción a los aspectos de ciudadanía y ELSJ en Europa y sus conexiones con los principios de libre circulación, se pueden consultar los capítulos 12 y 14 de Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 4ª ed. Oxford, Oxford University Press, 2013.

cuenta el limitado objetivo de esta contribución, creemos más interesante centrar nuestro análisis en los pilares básicos del Mercado Común, sin entrar en estos requisitos adicionales del Mercado Único Europeo, que están más alejados de las aspiraciones de otras áreas de integración regional. A efectos prácticos, y aún reconociendo las diferencias técnicas entre los dos conceptos, utilizaremos a partir de ahora ambos indistintamente.

La idea de un Mercado Común, en el que hubiera libre circulación de mercancías, trabajadores, libre establecimiento de empresas, libre prestación de servicios y libre movimiento de capitales, fue, desde los comienzos de la integración europea en los años 50, uno de los instrumentos claves para impulsar un crecimiento económico sostenible y crear empleo en Europa⁷. En un continente destrozado por las dos guerras mundiales, los dos objetivos prioritarios que lanzaron el proceso de integración europea fueron el mantenimiento de la paz y la búsqueda de la recuperación económica. El proyecto de Mercado Común contribuía decisivamente a ambos objetivos: por un lado, generaba nuevas oportunidades para el crecimiento económico y, por otro lado, fomentaba una solidaridad de hecho entre los Estados miembros y sus pueblos que hiciese más difícil repetir errores pasados y volver a caer en una tercera guerra cuyos riesgos se querían ahuyentar a toda costa. Si este último aspecto es propio del particular contexto post-bélico europeo y por tanto difícil de trasladar a otras zonas geográficas, la instrumentalización del proyecto de Mercado Común como un motor de arranque y/o aceleración del crecimiento económico puede ser compartido por muchas otras áreas mundiales y es por tanto presumiblemente más trasladable a las mismas.

Para intentar hacernos una idea de los beneficios esperables de la creación del Mercado Común, cabría preguntarse si tenemos estimaciones que los hayan cuantificado en Europa. Aunque realizado en los 80 y por tanto con una buena parte del camino ya recorrido, es muy revelador a este respecto el Informe Cecchini, también llamado Informe sobre el Coste de la No-Europa⁸. En él se concluye que solo completar la tarea inacabada de construcción de un Mercado Común podría generar más de 6 puntos adicionales de crecimiento del PIB europeo en una Comunidad de por entonces 12 Estados miembros. De hecho, se estima que de 1985 a 1992 el proyecto generó un incremento adicional del 0,5% del PIB europeo cada año y un 2,13% adicional en el periodo de 1993 al año 2000, con una creación global de 2,7 millones de empleos⁹. Además, la creación del Mercado Común Europeo generó o intensificó nuevas dinámicas cuyos efectos concretos son tan difíciles de cuantificar como innegables, tales como un notable incremento del comercio, una reestructuración de la industria europea con un impulso a la especialización y a la innovación, convirtiéndola en más competitiva y ofreciendo ventajas al consumidor (precios más bajos, mayor calidad y variedad de productos y mejor acceso a ellos). Todo ello se hizo incrementando a la vez la cohesión económica y social.

En el marco de la construcción de una Europa unida, la puesta en marcha de un Mercado Común ha sido uno de los proyectos más ilusionantes y que más capacidad de generar consensos y movilizar apoyos han demostrado, y es uno de los grandes ejemplos –quizás el mejor hasta ahora– de las ventajas que aporta la unidad frente a la fragmentación. No es pues de extrañar que la creación de este Mercado Único se conciba como un éxito incuestionable y uno de nuestros grandes activos.

⁷ Para profundizar en los principios básicos del Mercado Europeo, vid. por todos, Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 4ª ed. Oxford, Oxford University Press, 2013, y en español, Beneyto, J.M. (Dir.), Maillou, J. y Becerril, B. (coord.), *Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo VI, Thomson Reuters Aranzadi, 2013.

⁸ Cecchini, P., *The European challenge 1992: the benefits of a single market*, Aldershot, Wildwood House, 1988.

⁹ Delors, J., *For a new relaunch...*, *cit. supra*, p. 1. Las estimaciones futuras de crecimiento por el relanzamiento del Mercado Único Europeo hablan de un 4% adicional hasta 2020. *Ibid.*, p. 2.

En conclusión, nuestro punto de partida es la constatación de que la creación y puesta en marcha de un Mercado Común transnacional puede generar o intensificar dinámicas muy positivas tales como un notable incremento del comercio transfronterizo, una reestructuración de la industria con un impulso a la especialización y a la innovación, así como un reforzamiento de este modo de su competitividad en el medio plazo; dinámicas que pueden quedar reflejadas en nuevas oportunidades e impulsos al crecimiento económico y al empleo.

3. Lecciones a extraer de la experiencia europea

Intentaremos articular las principales lecciones que hemos extraído del proceso de creación y desarrollo del Mercado Común en Europa en base a 6 ejes vertebradores.

En primer lugar hay que empezar por advertir que la creación de un Mercado Común no es sencilla, es una aventura que requerirá tiempo, esfuerzo constante, voluntad política, liderazgo y un marco institucional y económico estable.

En segundo lugar, el llamado “principio de reconocimiento mutuo” es el principio clave, la piedra angular que permite dar un salto cualitativo y avanzar a velocidad de crucero en el proceso de creación de un Mercado Común. Reconocerlo, apuntalarlo y supervisar estrechamente su correcta aplicación resulta capital.

En tercer lugar, en lo que se refiere a las técnicas de integración a utilizar, conviene señalar que las llamadas técnicas de integración negativa (las más tradicionales) se han revelado como claramente insuficientes y requieren ser complementadas por otras técnicas más innovadoras como, entre otras, prevención de nuevos obstáculos, armonización jurídica, estandarización y certificación. Sin ellas, no conseguiremos sino quedarnos a mitad de camino.

En cuarto lugar, una política de defensa de la competencia, con un capítulo destinado al control de las conductas y reestructuraciones empresariales y otro dirigido al control de ciertas medidas públicas distorsionadoras de la competencia, resulta conveniente –por no decir imprescindible– para completar los clásicos principios e instrumentos de liberalización del comercio y desmantelamiento de barreras estatales.

En quinto lugar, resulta muy relevante prever mecanismos efectivos de defensa jurídica de los derechos y oportunidades que la apertura de los mercados nacionales acarrearán. Además de los procedimientos administrativos y judiciales pertinentes, la reciente experiencia europea nos está demostrando que los mecanismos de resolución alternativa de controversias pueden ofrecer importantes ventajas en términos de rapidez, sencillez, costes y por tanto de efectividad. Más allá de reclamaciones individuales, mecanismos complementarios de autoevaluación, información y supervisión/monitorización en el marco de una red entre autoridades nacionales y europeas, pueden prevenir o resolver muchos conflictos y fomentar la adopción voluntariamente de buenas prácticas.

En sexto lugar, la interacción entre la dimensión interna y externa del Mercado Común es indudable. Más allá de la necesidad de completar ambas en el ámbito de las mercancías, lo que está implícito ya en el modelo de Unión Aduanera y por tanto también en el más ambicioso de Mercado Común, la experiencia europea

nos demuestra que no es imperativo contemplar una dimensión exterior unificada en lo que se refiere al resto de las libertades (trabajadores, establecimiento, servicios e incluso capitales). Es por tanto factible que los Estados miembros retengan sus competencias en lo que se refiere a los intercambios desde o hacia terceros Estados del factor trabajo y capital. No obstante, es indudable que estas cuestiones devienen en asuntos de interés común y crece la presión hacia una coordinación y/o unificación de posiciones entre los diferentes Estados miembros. Es también indudable la interacción entre la fortaleza y vis atractiva del Mercado Interior y las oportunidades que ello genera en la dimensión externa.

Procederemos a continuación a desarrollar punto por punto estos seis ejes vertebradores cuyas claves acabamos de enunciar.

3.1. Un proceso largo, complejo y exigente¹⁰

En líneas generales se puede decir que la consecución del Mercado Común Europeo, al menos en sus pilares básicos, no se alcanzó hasta 1993. En efecto, si bien la mayor parte de las libertades económicas necesarias para un Mercado Común, en particular mercancías, trabajadores, establecimiento y servicios, eran operativas a fecha de enero de 1970, la culminación del libre movimiento de capitales habría de esperar hasta principios de los noventa. La libre circulación de mercancías y la unión aduanera se habían completado en sus aspectos fundamentales a partir de julio de 1968, fecha en la que se adopta el arancel aduanero común. Las disposiciones que recogían las libertades fundamentales de circulación de trabajadores, establecimiento y servicios pasaron a tener efecto directo a partir del 1 de enero de 1970, fecha en la que acababa el periodo transitorio que se había previsto en el Tratado originario constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, las disposiciones de ese mismo Tratado relativas al libre movimiento de capitales se habían redactado de forma muy distinta al del resto de las libertades. Tenían un carácter más programático, promoviendo que las Instituciones y los Estados se esforzasen en alcanzar la liberalización lo antes posible pero sin tener un carácter imperativo y un contenido obligacional suficientemente preciso en sus términos para que se le pudiese reconocer efecto directo. La consecuencia de todo ello era que esta libertad de movimientos de capitales requería de la adopción de normativa derivada que llevase a buen término el proceso de liberalización. Aunque los primeros actos se adoptaron pronto, hubo periodos de parálisis que dilataron la culminación del proceso hasta la adopción en 1988 de la última de las Directivas de capitales. Su posterior transposición se dilató hasta prácticamente finales de 1992, en particular en lo relativo a los entonces recién adheridos Grecia, España y Portugal¹¹. La fecha, ya simbólica, de 1993 tiene también su razón de ser en el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el Mercado Interior de 1985 en el que la Comisión identificó los pasos pendientes (y especialmente las normas comunitarias que había que adoptar) para poder alcanzar definitivamente este objetivo¹². Dichos actos fueron adoptados en su práctica totalidad antes de ese 1 de enero de 1993.

Así pues, teniendo en cuenta que el Tratado entró en vigor en 1958, se necesitaron 35 años para culminar el proceso (más de 40 si tomamos como punto de partida el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero –CECA–, que entró en funcionamiento en 1952 y constituye su antecedente inmediato).

¹⁰ Craig, P., "The evolution of the single market", en Barnard, C. y Scott, J. (eds.), *The Law of the Single European Market*, Oxford, Hart Publishing, 2002; Calviño, N., "Concepto, evolución y nuevos desafíos para el Mercado Único", en Beneyto, J.M. (Dir.), Maillou, J. y Becerril, B. (coord.), *Mercado Único Europeo y...*, cit. *supra*, págs. 31-72.

¹¹ Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24-6-1988, DO L 178, de 8-7-1988, p. 5.

¹² Comisión Europea, *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council*, Milán, 28-29 de Junio de 1985, COM (85) 310.

Estos 35-40 años resultan especialmente significativos si los comparamos con los planes iniciales. Según el Tratado originario, el Mercado Común debería haberse conseguido al acabar el periodo transitorio en enero de 1970, es decir en un periodo de tan solo 12 años, un plazo récord y demasiado ambicioso como la realidad se encargó de constatar.

Cuarenta años que parten de un momento de necesidad, de una situación crítica de gran debilidad de la que difícilmente se puede salir aisladamente y en la que todos apuestan por una salida conjunta. Una crisis que retornará al escenario europeo con mayor o menor intensidad a lo largo del proceso y que, tras los consabidos sufrimientos, volverá a ser un buen trampolín para avanzar y/o relanzar el proyecto.

Estas cuatro décadas vieron momentos de progresos muy rápidos, que hicieron que determinados estadios o logros se alcanzaran antes del plazo previsto (por ejemplo, la unión aduanera se consiguió en julio de 1968 cuando había tiempo hasta enero de 1970). Sin embargo, también dieron cabida a periodos de estancamiento o incluso de pequeños retrocesos o pasos atrás, en los que los avances parecían política o técnicamente imposibles y el objetivo del Mercado Común parecía alejarse más que aproximarse¹³. Ha sido pues un proceso sometido a vaivenes políticos y económicos: lanzamiento, estancamientos, crisis y relanzamientos del proyecto se han sucedido a lo largo de esos 40 años. No ha sido fácil, de hecho ha sido mucho más largo y complejo de lo que inicialmente se preveía (a juzgar por el tiempo necesario para conseguirlo, el triple de lo previsto). Además de tiempo, ha requerido de una voluntad política decidida –al menos en determinadas fases–, de fuertes liderazgos, de un marco institucional estable y comprometido con el proyecto común (Comisión y Tribunal de Justicia han jugado un papel trascendental), de normas imperativas de obligado cumplimiento y de eficaces mecanismos de resolución de controversias, y por tanto de notables cesiones de soberanía de los Estados en favor de la Unión.

La primera lección a aprender pues es que, incluso con un buen proyecto, unas sólidas bases y una voluntad política común, se debe estar preparado para un proceso largo y complejo, sometido a vaivenes y tensiones que hay que soportar y aprovechar para relanzar el proyecto. Habrá que hacer de la necesidad virtud y concebir ésta como un buen caldo de cultivo para forjar un impulso al proyecto (sea éste el inicial o un relanzamiento). Será un proceso exigente en el que todas las partes han de ceder y que para ser eficaz ha de transferir, en mayor o menor medida, competencias al ámbito de las decisiones comunes, preferiblemente a instituciones centrales que cuiden del interés común. Más competencias y mayores cesiones cuanto más intensa se quiera la integración y más ambiciosos sean sus objetivos. Es un proceso que requerirá décadas: lleva su tiempo de diseño, de implementación, de asimilación, de corrección del rumbo y de los instrumentos utilizados, de adaptación a los contextos cambiantes. Es un proceso que, más allá de la instauración de sus pilares esenciales, seguirá exigiendo una revisión y perfeccionamiento continuo¹⁴.

¹³ Por ejemplo, la llamada crisis de la silla a mediados de los 60 bloqueó transitoriamente la toma de decisiones en el Consejo. Solo encontró solución cuando los Estados aceptaron avanzar por consenso –incluso en áreas en las que el Tratado había previsto ya la toma de decisiones por mayoría cualificada– siempre que uno de los Estados invocase un interés esencial. La situación no se alteró hasta mediados de los 80 cuando entró en vigor la primera gran reforma del Tratado –el Acta Única Europea– y se impulsó la toma de decisiones optando por una mayoría cualificada efectiva para el ámbito del Mercado Común. Sobre la importancia del Acta Única Europea y del paso a la mayoría cualificada para alcanzar el Mercado Único, vid. Craig, P., “The evolution of the single market”, cit. supra, págs. 13-19, y Young, A., “The Single Market: Deregulation, Reregulation and Integration”, en Wallace, H.; Pollack, M. y Young, A. (eds.), *Policy Making in the European Union*, 6ª ed., Oxford, OUP, 2010, págs. 107, 131, especialmente 112-117.

¹⁴ Recordemos una vez más que el Mercado Común Europeo solo se consiguió en 1993 en sus pilares esenciales, con muchísimas lagunas e imperfecciones que todavía hoy se intentan cubrir. Vid. Comisión Europea, *State of the Single Market Integration 2013*, COM (2012) 752 final, así como las Actas del Mercado Único I y II, cit. supra.

3.2. Reconocimiento mutuo como piedra angular

En el desarrollo del Mercado Común Europeo hay un antes y un después de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Cassis de Dijon* a finales de los años 70¹⁵. La importancia de esta sentencia radica en el establecimiento y la aplicación por primera vez por parte del Tribunal del principio de reconocimiento mutuo. Un principio revolucionario, llamado a cambiar drásticamente el estado de desarrollo de la libre circulación de mercancías y posteriormente a extender su influencia así como sus consecuencias al resto de las libertades fundamentales, impulsando de forma decisiva el Mercado Común.

En el ámbito de las mercancías, el principio se formula del siguiente modo: un producto que haya sido legalmente fabricado o comercializado en uno de los Estados miembros de la Unión Europea, podrá por regla general ser comercializado en el resto del territorio de la Unión. No es un principio absoluto sino una regla general que admite excepciones. Si un Estado desea obstaculizar la circulación de un producto legalmente comercializado ya en otro Estado miembro, habrá de justificarlo en base a un interés general digno de protección a nivel europeo y probar que la medida restrictiva es proporcionada. Así pues, el efecto del principio de reconocimiento mutuo es crear una presunción de conformidad y libre circulación para dicho producto e, invirtiendo la carga de la prueba, imponer al Estado de importación la prueba de exigentes condiciones para aplicar una excepción a esa regla general de libre circulación. Teniendo en cuenta que el principio rige no solo ante medidas estatales discriminatorias (trato diferente a productos nacionales e importados) sino también ante medidas actual o potencialmente restrictivas pero no discriminatorias (indistintamente aplicables a productos domésticos e importados), se comprende su enorme potencial y que supusiera un salto cualitativo para la libre circulación¹⁶.

Conviene anticipar que la creación y desarrollo de un Mercado Común destaparán y potenciarán las tensiones entre, de un lado, el fomento del libre comercio y la libre competencia, y de otro lado, la protección de otros intereses públicos tales como orden y seguridad pública, medio ambiente, consumidores o protección social, entre otros. En una integración económica entre Estados que pueden tener una distinta percepción de dónde situar el punto de equilibrio entre los diferentes intereses generales en juego, el principio de reconocimiento (unido al principio de proporcionalidad, que entra en juego al aplicar las excepciones al primero) se impone como un instrumento útil para conciliar posiciones. Actúa también como un recordatorio permanente del interés común que supone el libre comercio, y ayuda a identificar hasta qué punto debe prevalecer un interés general sobre otro así como a quién corresponde y con qué límites determinar el punto de equilibrio entre los diferentes intereses en juego. En última instancia, permite acordar el objetivo (consensuando el punto de equilibrio aceptable) y dejar margen para alcanzarlo por diversas vías (reconociéndose las partes mutuamente la validez de los instrumentos empleados por cada una para alcanzar el objetivo común).

La extensión de esta lógica de reconocimiento mutuo a otras libertades fue avanzando progresivamente, siendo quizás el ejemplo más característico el del reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales en otros Estados miembros. En efecto, un profesional habilitado para ejercer una profesión en un Estado miembro (normalmente su Estado de origen) podrá ejercer por regla general su profesión sin restricciones ni requisitos adicionales en el resto de Estados miembros (Estado de acogida). Si el Estado de acogida quisiera impedirlo,

¹⁵ Sentencia TJUE de 20 de Febrero de 1979, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, as. 120/78, Rec. p. 649.

¹⁶ Vid. Comisión Europea, *Comunicación en relación con las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1979 en el asunto 120/78 (Cassis de Dijon)*, DO C 256 de 3-10-1980, págs. 2-3; así como su Comunicación sobre *El reconocimiento mutuo en el marco del seguimiento del plan de acción para el Mercado Interior*, COM (99) 299 final.

tendría que probar no solo que no discrimina (que exige los mismos requisitos a sus nacionales) sino además que dichos requisitos adicionales contribuyen a proteger un interés general digno de protección a nivel europeo y que son proporcionales¹⁷.

Con esta lógica de reconocimiento mutuo se extendió la idea de que cualquier restricción a los principios de libre circulación, fuese o no discriminatoria, sería compatible con el Mercado Común solo con carácter excepcional y previa prueba de su justificación y proporcionalidad. Diferencias de regulación entre los diferentes Estados no eran por sí solas suficientes para impedir o restringir la libre circulación, pues se partía del principio de reconocer mutuamente las normativas, los controles y los certificados de los otros Estados miembros. Estos principios impregnan hoy el funcionamiento del Mercado Común, constituyen su esencia, e irradian su lógica a todos sus ámbitos. Por todo ello, el principio de reconocimiento mutuo se ha convertido en la piedra angular del Mercado Común. Sin su existencia, los principios de liberalización de los Tratados hubieran reducido mucho su alcance y los avances hacia un Mercado Común hubieran sido más lentos y requerido en mucha mayor medida la utilización de otras técnicas de integración positiva como las de armonización jurídica.

Sentar cuanto antes y de la forma más sólida posible el principio de reconocimiento mutuo es pues una lección importante de la experiencia europea. También lo es que, para su correcta implementación, en particular para supervisar que las excepciones sean aplicadas correctamente, conviene articular mecanismos complementarios que lo refuercen. Esto último es lo que ha pretendido el Reglamento 764/2008, el llamado reglamento de reconocimiento mutuo¹⁸. Aplicable al ámbito de la libre circulación de mercancías en el que el principio de reconocimiento mutuo parecía estar sólidamente asentado, no deja de ser llamativa la necesidad del tal reglamento casi 30 años después de la sentencia *Cassis*. Creemos que es la clara demostración de la conveniencia de adoptar esos mecanismos complementarios. En nuestra opinión, dos son las principales innovaciones del reglamento y dos los refuerzos que aportan al principio de reconocimiento mutuo. En primer lugar, se acotan más estrechamente los supuestos en los que el Estado de importación puede ordenar la suspensión temporal de la comercialización (o retirada del mercado) de un producto legalmente comercializado en otro Estado miembro. En efecto, según su artículo 7 solo en casos de grave riesgo para la salud o la seguridad de los usuarios o cuando dicho producto esté sometido a una prohibición general de comercialización por motivos de moralidad pública, se podrá adoptar la suspensión temporal sin respetar el procedimiento general que el reglamento diseña. En el resto de los supuestos, los operadores afectados tendrán varias garantías adicionales, según el artículo 6 del reglamento: en primer lugar, la autoridad competente del Estado de importación podrá denegar la comercialización solo tras haber notificado sus intenciones y sus razones al operador, haberle ofrecido la oportunidad de presentar observaciones en un plazo razonable y notificarle su decisión final en la que necesariamente ha de responder a dichas objeciones planteadas por el operador; y en segundo lugar, tal decisión será comunicada inmediatamente a la Comisión. De este modo, la Comisión tendrá inmediato conocimiento de cualquier medida individual de excepción al principio de reconocimiento mutuo, así como a las argumentaciones del Estado y del operador afectado al respecto¹⁹. Además de generar en sí mismo un desincentivo contra el abuso de las excepciones, se posibilita una corrección mucho más rá-

¹⁷ Vid. por todas la sentencia del TJUE de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou, as. C-340/89, Rec. 1991, p. I-2379. Actualmente esta lógica está consolidada y desarrollada a través de instrumentos de Derecho derivado: vid. especialmente Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, DO L 255 de 30-9-2005, p. 22.

¹⁸ Reglamento (CE) n° 764/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión n° 3052/95/CE, (Reglamento de reconocimiento mutuo), DO L 218 de 13-8-2008, págs. 21-29.

¹⁹ El primer informe sobre la aplicación del Reglamento recogía más de 1500 notificaciones. Vid. Comisión Europea, *Primer informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 764/2008*, COM (2012) 292 final. Para un comentario más detallado del Reglamento y del informe, vid. Corti Varela, J., "Prevención de nuevos obstáculos", en Beneyto, J.M. (Dir.), Maillou, J. y Becerril, B. (coord.), *Mercado Único Europeo y...*, cit. *supra*, págs. 685-726, especialmente págs. 687-695.

pida de las discrepancias entre la Comisión y el Estado y por tanto se posibilita una aplicación más efectiva del principio de reconocimiento mutuo.

3.3. Las técnicas de integración negativas son necesarias pero insuficientes

Una libre circulación efectiva requiere de la combinación de técnicas tradicionales de integración negativa y nuevos e innovadores instrumentos de integración positiva. Sin la utilización de ambos, nos quedaremos a mitad de camino.

El sistema de principios generales de liberalización y las prohibiciones de los obstáculos y barreras tradicionales a la libre circulación (por ejemplo, derechos de aduanas o restricciones cuantitativas en el ámbito de las mercancías) son necesarios pero insuficientes, son un primer paso con alcance limitado. Incluso si, como es el caso europeo, las prohibiciones se formulan de forma precisa, son jurídicamente vinculantes, disponen de efecto directo y primacía, y se acompañan de unos mecanismos jurisdiccionales efectivos para resolver los conflictos y exigir su cumplimiento, son insuficientes.

De la importancia de que estos principios existan y con las características antes mencionadas, el caso europeo ofrece innumerables pruebas. Basta pensar que los principios de liberalización que carecieron de estos rasgos (como el de libre movimiento capitales) quedaron fuera de toda efectividad durante muchas décadas. Basta tener claro que los dos grandes garantes del cumplimiento de las otras libertades del Mercado Común Europeo han sido, por un lado, los particulares (personas físicas o jurídicas) que iniciaron procedimientos ante los tribunales nacionales impugnando los obstáculos y barreras contrarios a la libre circulación (efecto directo y primacía), y por otro lado, la presión que la Comisión en primer término y el Tribunal de Justicia en última instancia han venido ejerciendo sobre los Estados en el marco del recurso por incumplimiento para que éstos rectificaran sus medidas y eliminasen los obstáculos no justificados o desproporcionales.

No obstante, las técnicas de integración negativas presentan muchas limitaciones, en particular las siguientes:

- primero, se centran principalmente en la eliminación de obstáculos existentes más que en la identificación de posibles nuevos obstáculos y su bloqueo. Aunque hay que reconocerles un efecto disuasorio potencial, su capacidad de prevenir la aparición de nuevos obstáculos es muy limitada;
- segundo, son impotentes frente a los obstáculos, por muy restrictivos que sean éstos, que se consideren legítimos según las excepciones de los Tratados a los principios de libre circulación (siempre se exigirá que la restricción esté justificada por un interés público y que supere el test de proporcionalidad). Teniendo en cuenta que, a falta de armonización europea, los Estados pueden querer proteger intereses generales diferentes y a niveles muy diversos, las posibilidades de que persistan obstáculos son muy amplias;
- tercero, se focalizan en los obstáculos jurídicos sin tener en cuenta el efecto nocivo que la existencia de diferentes estándares nacionales, aunque sean no vinculantes, pueden tener sobre la libre circulación. Esas disparidades pueden de facto hacer imposible o dificultar enormemente la movilidad transfronteriza incluso aunque no haya obstáculos jurídicos. Además no dan la importancia debida a las técnicas de acreditación que, al permitir obtener una presunción de conformidad, facilitan la libre circulación y dificultan que un Estado pueda restringirla.

Durante décadas, la construcción del Mercado Europeo se apoyó casi en exclusiva en las técnicas de integración negativa. Había que sentar los principios básicos, ponerlos en marcha y empezar a aplicarlos: podía parecer lógico pues comenzar por estos instrumentos que además eran los más conocidos en comercio internacional y tratar de sacarles el máximo partido. Sin embargo, cuando a mediados de los 80 se procedió a un auto-examen en profundidad de lo conseguido y se elaboró un catálogo con los nuevos pasos que quedaban por dar, salieron a la luz todas estas grandes deficiencias del sistema que acabamos de enumerar. Para ser efectivos, había que ser capaces de implementar un cambio revolucionario, un cambio metodológico que diese respuestas, a través de nuevas técnicas, a las mencionadas deficiencias²⁰. Se trataba una vez más de que Europa aprendiese de sus errores. De esos errores y de ese aprendizaje se pueden extraer muchas lecciones que fueron y siguen siendo útiles para Europa y que, sin duda, pueden resultar interesantes para avanzar en otras áreas de integración y expandir el comercio internacional. Además de la constatación de la insuficiencia congénita de las técnicas de integración negativa y de la identificación de las principales lagunas que no son capaces de colmar, la principal aportación europea reside en las soluciones, las nuevas técnicas que se idearon para detectar estos problemas, así como en la experimentación de estas nuevas técnicas y su mejora en las décadas posteriores. El Mercado Europeo es, desde este punto de vista, un magnífico campo de experimentación y prueba, una avanzadilla de pruebas piloto que no cabe ignorar.

A continuación pasaremos a analizar brevemente las principales nuevas técnicas que han sido progresivamente desarrolladas en Europa para dar respuesta a las deficiencias antes enumeradas.

Primero, prevención de nuevos obstáculos²¹. Hasta mediados de los 80, no ha existido un mecanismo específico europeo para controlar la aparición de nuevos obstáculos nacionales: los Estados miembros podían, adoptando nuevas normas o medidas, crear un nuevo obstáculo, consciente o inconscientemente, sin que la Comisión pudiera hacer nada más allá de identificarlo y perseguirlo como obstáculo existente a través del habitual procedimiento de infracción. Un procedimiento que además podía ser de larga duración pues podría requerir una fase administrativa de intercambio de información y negociación entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales previa al planteamiento de una demanda ante el Tribunal de Justicia de la Comisión. Durante este proceso, el nuevo obstáculo estaría en pie. Es cierto que los operadores afectados podían impugnar la medida ante los tribunales nacionales e incluso solicitar al juez medidas cautelares, pero no era fácil que se les concediesen y pudiesen paralizar el nuevo obstáculo pronto. Por todo ello existía el riesgo de que se creasen tantos nuevos obstáculos o más de los que se conseguían eliminar, y además a mayor velocidad. En consecuencia, el balance neto podía incluso llegar a ser negativo y, en cualquier caso, generaba un sentimiento de impotencia y de avances lentos o incluso pasos atrás.

Para afrontar este riesgo, había que crear un mecanismo de prevención, un procedimiento de control previo por parte de la Comisión de las medidas nacionales que pudiesen generar esos obstáculos. Se hizo en primera instancia a través de la Directiva 83/189, llamada Directiva de prevención de obstáculos técnicos al comercio, que tras varias reformas se encuentra en la actualidad consolidada en la Directiva 98/34²². Esta nueva regulación europea se aplicó en un primer momento solo a los obstáculos a la libre circulación de las mercancías y posteriormente se ha extendido a algunos servicios, en particular a los servicios electrónicos de la sociedad

²⁰ Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985 relativa a un nuevo enfoque de la armonización y normalización técnica, DO C 136 de 4-6-1985, p. 1. Vid. también Comisión Europea, *Guía para la aplicación de las Directivas basadas en el nuevo enfoque y en el enfoque global (1999)*, (disponible en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/blue-guide/guidepublic_es.pdf).

²¹ Vid. López Escudero, M., *Los obstáculos técnicos al comercio en la Comunidad Económica Europea*, Granada, Universidad de Granada, 1991; Corti Varela, J., "Prevención de nuevos obstáculos", en Beneyto, J.M. (Dir.), Mailló, J. y Becerril, B. (coord.), *Mercado Único Europeo y...*, cit. supra, págs. 685-726, especialmente págs. 695-721; González Vaqué, L., "Improving market supervision and market governance: Prevention of new obstacles and standardization", en Beneyto, J.M. y Mailló, J. (Dirs.), *Fostering Growth in Europe: Reinforcing the Single European Market*, Madrid, CEU Ediciones, 2014.

²² Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, DO L 204 de 21-7-1998, págs. 37-48.

de la información²³. Establece una obligación de notificación por los Estados miembros a la Comisión Europea de ciertas regulaciones nacionales (fundamentalmente los llamados proyectos de reglamentos técnicos) y también una obligación de *stand still* (suspensión de la adopción definitiva y ejecución del tal medida) hasta que transcurran determinados plazos que la Directiva prevé²⁴. Con carácter general se trata de un primer plazo de 3 meses desde la notificación, que puede extenderse a 6 meses si la Comisión u otros Estados miembros (a quien ésta ha trasladado la notificación) plantean objeciones, o incluso a 12 ó 18 meses, siempre desde la notificación, si la Comisión anunciase que ya existe, o va a proponer, una norma de armonización comunitaria en ese mismo ámbito.

El objetivo de este mecanismo es facultar a la Comisión para bloquear o al menos posponer, con carácter previo a su ejecución, la aparición de un nuevo obstáculo al comercio²⁵. Bien en el periodo de 3 meses, o el de 6 meses si se formulan objeciones, se podrá negociar con el Estado miembro afectado para que retire la medida o la modifique. Bien es cierto que no se le podrá imponer tal modificación, y que a la expiración del periodo de 6 meses, el Estado podría no esperar más y ejecutar la medida nacional. No obstante, lo lógico es pensar que en la mayoría de las ocasiones los Estados entrarán en razón y la modificarán voluntariamente. Además, si no lo hiciesen, la Comisión podría inmediatamente, sin más esperas, depositar una demanda ante el Tribunal de Justicia y por tanto acelerar la posible sentencia condenatoria del Tribunal que haga al Estado rectificar. Por otro lado, si la Comisión anuncia regulación europea en ese ámbito, el Estado tendrá que esperar y dar tiempo (12 meses, o 18 meses si en el plazo anterior el Consejo adopta una posición común) para que las Instituciones adopten la nueva regulación europea que, caso de adoptarse, el Estado afectado tendría que respetar, viéndose obligado a adaptar su proyecto a la nueva normativa europea. Conviene también tener en cuenta que existe un procedimiento de urgencia, para casos muy extraordinarios, que mantiene la obligación de notificación pero no las de *stand still*, permitiendo al Estado afectado, por tanto, ejecutar la norma nacional y someterse solo a control a posteriori de la Comisión²⁶.

Es conveniente resaltar que este paso adelante gigantesco requiere de una notable transferencia de competencias por parte de los Estados a la Unión puesto que está dando un nada despreciable control previo a la Comisión Europea sobre determinadas regulaciones nacionales generales. No olvidemos, no obstante, que este control previo de la Comisión es limitado: al Estado se le está obligando solo a esperar (salvo situación de urgencia), pero solo el Tribunal y nunca la Comisión podría obligarle a cambiar su proyecto.

La relevancia práctica del mecanismo de prevención se ha potenciado desde la sentencia en el *asunto CIA Security*, en la que se confirmó que los operadores económicos no tienen la obligación de respetar los reglamentos técnicos adoptados por un Estado miembro en infracción de los deberes de notificación y/o *stand still* y por tanto pueden seguir comercializando sus productos sin que estén adaptados a la nueva normativa no notificada²⁷.

²³ El artículo 1.2 de la Directiva 98/34 define tales servicios como “todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios”. Así pues solamente un tipo muy limitado de servicios está sometido a este mecanismo de supervisión y prevención.

²⁴ La obligación de notificación está contemplada en el artículo 8 de la Directiva 98/34 y las de *stand still* en los párrafos 1 a 6 del artículo 9. Se pueden encontrar explicaciones más detalladas de todo el procedimiento en Comisión Europea, *Guía para el procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005. Se publican además informes periódicos sobre el funcionamiento de la Directiva: vid. entre otros Comisión Europea, *Informe sobre el funcionamiento de la Directiva 98/34 en 2009 y 2010*, COM (2011) 853 final.

²⁵ Vid. en especial considerandos 5 y 7 de la Directiva 98/34.

²⁶ Vid. Artículo 9. 7 de la Directiva 98/34. Los informes de funcionamiento constatan que el procedimiento de urgencia se utiliza en muy extraordinarias ocasiones: en el 3,4% de las notificaciones. Vid. *Informe sobre el funcionamiento de la Directiva 98/34 en 2009 y 2010*, COM (2011) 853 final.

²⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, *CIA Security International SA contra Signalson SA y Securitel SPRL*, as. C-194/94, Rec. 1996, p. I-2201. Aunque jurisprudencia posterior –muy en particular la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1998, *Lemmens*, as. C-226/97, Rec. 1998, p. I-3711 - ha clarificado y limitado el alcance de la doctrina sentada en *CIA Security*, sigue siendo plenamente cierto que el Estado no puede imponer el cumplimiento de los nuevos reglamentos técnicos no notificados.

En conclusión, en muchas ocasiones, si bien no en todas, se estaría consiguiendo evitar el obstáculo antes de que éste se hubiese implantado. De este modo, se consiguen parar muchos de los nuevos obstáculos, mientras se siguen eliminando algunos de los existentes. Ahora sí, siempre que el mecanismo se aplique correctamente, el balance neto será claramente positivo y se apreciarán con claridad los avances.

Segundo, armonización jurídica²⁸. Las libertades de circulación y las prohibiciones de obstáculos enunciados en los Tratados tienen excepciones. Algunas están explícitamente recogidas en los propios Tratados (por ejemplo, el artículo 36 TFUE regula las excepciones a la prohibición de restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente del artículo 34, por diversos motivos de interés general tales como, entre otros, el orden público, la seguridad pública o la salud pública) y otras excepciones han sido habilitadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, quien ha establecido que todas las restricciones que deriven fundamentalmente de una medida no discriminatoria podrán justificarse también por otros intereses generales no económicos que puedan ser reconocidos a nivel europeo (son las llamadas exigencias imperativas en la terminología habitual del Tribunal) como, por ejemplo, la protección de los consumidores o del medio ambiente. Tanto en un caso como en el otro, además de invocar un interés general y que éste se pueda reconocer como tal a nivel europeo, el Estado miembro cuya medida se analiza habrá de probar que la restricción que genera cumple con el principio de proporcionalidad. A su vez, esto supone cumplir con al menos dos de sus dos vertientes, a veces incluso con una tercera. La primera vertiente consiste en probar que la medida contribuye a elevar el nivel de protección del interés general invocado, que la medida es por tanto adecuada para los fines que se plantea. La segunda vertiente requiere que la restricción que la medida conlleva sea indispensable para conseguir el mencionado interés general, es decir que no hay medidas alternativas menos restrictivas del comercio que consigan una protección equiparable del interés general. Estas dos vertientes son las que habitualmente recoge el Tribunal en sus razonamientos. En ocasiones muy extraordinarias, una tercera vertiente ha entrado en juego: se ha impedido al Estado miembro imponer una restricción muy fuerte cuando existiesen medidas alternativas que, sin conseguir exactamente el mismo nivel de protección, permitiesen un suficientemente alto nivel de protección del interés general invocado²⁹.

El juego de estas prohibiciones-excepciones supone que muchos obstáculos van a ser considerados legítimos al quedar cubiertos por una de las excepciones. Esto tiene lugar principalmente porque un Estado considera necesario restringir el comercio para proteger un interés general mientras que otros Estados no son de la misma opinión, o porque ese Estado desea proteger a un nivel superior que el de otros Estados. Por ejemplo, a falta de armonización, los Estados europeos pueden adoptar distintas legislaciones, más o menos estrictas, respecto a requisitos medioambientales que deben reunir algunos productos para ser comercializados en su territorio. El Estado A, muy preocupado por el medio ambiente, puede exigir requisitos muy duros. Por el contrario, el Estado B puede establecer unos requisitos menos exigentes. Cuando los productos del Estado B quieran ser exportados al territorio del Estado A, la Administración de este Estado lo impedirá pues no cumplen con su normativa nacional. Es verdad que hay una restricción a la libre circulación de mercancías pero, siempre que dicha restricción esté verdaderamente justificada por la protección del medio ambiente y sea proporcionada, el obstáculo será legítimo. Utilizando las técnicas de integración negativa no podremos atajar dicho obstáculo: no se podrá obligar al Estado A a bajar su nivel de protección del medio ambiente.

²⁸ Vid. González Vaqué, L., *Armonización y normalización*, en Beneyto, J.M. (Dir.), Maillou, J. y Becerril, B. (coord.), *Mercado Único Europeo y...*, cit. supra, págs. 617-683; AAVV, *La armonización legislativa de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 1999; Barnard, C., *The Substantive Law of the EU*, cit. supra, págs. 633-677.

²⁹ Sobre el principio de proporcionalidad, vid. Tridimas, T., "Proportionality in Community Law: Searching for the appropriate standard of scrutiny", en Ellis, E. (ed.), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Oxford, Hart Publishing, 1999, p. 68; De Búrca, G., "The principle of proportionality and its application in EC Law", *Yearbook of European Law (YEL)*, 1993, p.105.

¿Cómo podemos eliminar o al menos reducir el impacto de estos obstáculos legítimos? La armonización jurídica o aproximación de legislaciones nacionales es la respuesta. Naturalmente, hay diferentes modalidades de armonización disponibles. Dependiendo de cuál se utilice, los obstáculos derivados de las disparidades nacionales o las posibilidades de que estos aparezcan, se eliminarán por completo o se reducirán.

En el caso del Mercado Común Europeo se han utilizado principalmente las siguientes modalidades de armonización: exhaustiva, opcional, mínima y reflexiva. Conviene examinar sus diferencias, las consecuencias de utilizar una u otra técnica así como las ventajas y desventajas principales de cada una³⁰.

La armonización exhaustiva conlleva la adopción de un régimen único aplicable a todo el territorio del Mercado Común. Presupone por tanto llegar a un acuerdo sobre el nivel de protección del interés general que debe regir para todo el Mercado Común (en nuestro ejemplo, la protección del medio ambiente y los requisitos que un determinado tipo de producto debe reunir para no dañarlo). Incluye una cláusula de libre circulación y una cláusula de exclusividad: los productos que cumplan las normas comunes tendrán garantizada su libre circulación en cualquier parte del territorio común independientemente de cuál sea su Estado miembro de origen (libre circulación), mientras que los que no satisfagan alguno de los requisitos, no podrán circular en ninguna parte del territorio común, ni siquiera a nivel nacional o local (exclusividad).

La armonización opcional implica acordar tan solo el nivel mínimo de protección necesario para garantizar la libre circulación de dichos productos en todo el territorio común. Contiene pues una cláusula de libre circulación pero no de exclusividad: los productos que cumplan con el nivel de protección previsto en la norma común tendrían garantizada la libre circulación; sin embargo, es factible comercializar productos que no cumplan con los requisitos de la norma común en el interior de un Estado (y solo en ese Estado o en los que adopten un nivel de protección igual o inferior).

La armonización mínima supone la adopción de unos requisitos mínimos que todas las legislaciones nacionales deben reunir para cualquier tipo de comercialización del producto. No hay cláusula de libre circulación: cumplir los mínimos de la norma común no garantiza la libre circulación en todo el territorio común. En cierta medida, sí hay cláusula de exclusividad, en cuanto que los que no satisfagan alguno de los requisitos no podrán circular en ninguna parte del territorio común. Cada Estado decidirá, no obstante, si mantenerse en el mínimo obligatorio o añadir requisitos adicionales que eleven el nivel de protección en su territorio. Difícilmente habrá pues un régimen único.

La armonización reflexiva se caracteriza por no imponer requisitos sustanciales mínimos sino por establecer procedimientos de información mutua, por crear espacios y plazos para el intercambio de opiniones, la reflexión y la negociación, por recomendar y convencer más que imponer. De este modo, cada Estado mantiene jurídicamente su autonomía para establecer los requisitos de fondo pero el sistema confía en que el intercambio de opiniones y la reflexión termine identificando las mejores prácticas internacionales y generando una armonización suave (*soft harmonisation*) en la práctica.

La armonización exhaustiva y la opcional son, en principio, las que mejor garantizan el libre intercambio entre los Estados miembros. Ahora bien, esto precisamente puede hacer más costosa y larga su adopción, muy especialmente en el caso de la armonización exhaustiva. Además, aunque los operadores afectados pueden verse beneficiados dado que un mismo producto (el que respeta las normas comunes) podrá comercia-

³⁰ Para ver ejemplos concretos de normas de armonización de los diferentes tipos, vid. Barnard, C., *The Substantive Law of the EU*, cit. *supra*, págs. 658-677.

lizarse en todo el territorio común, la armonización exhaustiva puede encorsetar demasiado el producto y dejar poco margen para la flexibilidad, la innovación y la diversidad.

Desde esta perspectiva, la armonización mínima puede presentar algunas ventajas comparativas: más fácil de adoptar y más juego para la innovación y la diversidad. Su mayor desventaja es que no garantiza la libre circulación: tan solo reduce los supuestos de bloqueos al reducir las disparidades. Cuanto más alto sea el nivel de protección acordado en común, menor será el margen para obstáculos a los intercambios y más se estará acercando la armonización mínima a la exhaustiva con todo lo que ello conlleva. La armonización reflexiva ofrece la ventaja de una gran flexibilidad pero implica la desventaja de su falta de seguridad o certeza en los resultados (los avances efectivos en la aproximación de legislaciones) que dependen en última instancia de la buena voluntad de las partes.

La decisión sobre la modalidad de armonización a utilizar dependerá mucho del contexto concreto (político, económico, técnico...), de los objetivos y las prioridades que se quieran plantear así como de hasta qué punto son realizables. Naturalmente nada impide combinar varias modalidades de armonización en un mismo texto jurídico pero para diferentes aspectos de la regulación común. También es posible que estratégicamente se opte por una modalidad como paso previo a una futura consecución de una armonización más completa y exigente.

Cómo se adopten las normas comunes y cómo se alcance por tanto la armonización dependerá del sistema jurídico-político en el que se enmarquen. En el sistema europeo se ha creado un poder normativo europeo propio, con intervención por regla general de 3 Instituciones europeas (la Comisión que propone la normativa y Consejo-Parlamento Europeo que co-deciden, ambos por mayorías en sus senos) y con varias bases jurídicas disponibles para los asuntos de Mercado Interior. Naturalmente este sistema ha facilitado enormemente los avances pero la aproximación de legislaciones bien se puede conseguir a través de otros medios.

Por último, conviene advertir que, en ciertas ocasiones, la aproximación de legislaciones nacionales, por muy intensa que ésta sea, será insuficiente para eliminar determinados obstáculos. El ejemplo más claro puede ser el de los derechos de propiedad industrial (marcas, patentes, etc). Dado que tradicionalmente su ámbito de protección territorial era nacional, los obstáculos a la libre circulación justificados por la protección industrial persistirían incluso si consiguiésemos legislaciones nacionales idénticas. Como la experiencia europea demuestra, en este tipo de casos, solo una marca o una patente única, con una sola regulación común, y con un ámbito territorial ampliado a todo el Mercado Común, podría terminar eliminando, o al menos reduciendo sustancialmente, dichos obstáculos³¹.

Tercero, estandarización, acreditación y certificación³². Incluso sin obstáculos jurídicos, la existencia de diferentes estándares nacionales, aunque sean no vinculantes, pueden de facto tener un efecto muy pernicioso sobre el Mercado Común. Hasta mediados de los 80, Europa se centró principalmente en la eliminación de los obstáculos jurídicos subestimando la importancia de la ausente estandarización común³³. Desde enton-

³¹ Vid. por ejemplo, la marca comunitaria y la patente unitaria europea: Reglamento (CE) 207/2009 del Consejo de 26 de febrero de 2009 sobre la marca comunitaria, DO L 78 de 24-3-2009, p. 1 y Reglamento (UE) n° 1257/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2012, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente, DO L 361 de 31-12-2012, p. 1. Incluso con instrumentos así, habrá normalmente complejos problemas transitorios derivados del paso de derechos exclusivos de ámbito territorial nacional a otros de ámbito territorial europeo: es probable que sea necesaria una coexistencia, al menos transitoria, de ambos sistemas nacional y europeo.

³² Vid. Vid. González Vaqué, L., *Armonización y normalización*, en Beneyto, J.M. (Dir.), Maillou, J. y Becerril, B. (coord.), *Mercado Único Europeo y...*, cit. *supra*, págs. 674-678; González Vaqué, L., "Improving market supervision...", cit. *supra*.

³³ Vid. Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985 relativa a un nuevo enfoque de la armonización y normalización técnica, DO C 136 de 4-6-1985, p. 1; Pelkmans, J., "The New Approach to Technical Harmonisation and Standardization", *Journal of Common Market Studies*, 1987, págs. 249-268.

ces, sin embargo, se produjo un cambio hacia un nuevo enfoque en el que la estandarización europea ha ido ganando importancia, desarrollando y complementando la armonización jurídica. Se crearon y/o impulsaron organismos europeos de normalización o estandarización (principalmente el Comité Europeo de Normalización, CEN, con carácter general, así como el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica –CENELEC– y el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicación –ETSI–, con naturaleza sectorial). Dichos organismos son la punta de lanza de una ingente labor en materia de estándares comunes europeos que, sin imponerse obligatoriamente, han contribuido decisivamente a facilitar la disolución de barreras y obstáculos a la libre circulación de productos y a la prestación de servicios transfronterizos en el Mercado Común Europeo, a la vez que promovían la seguridad y la calidad para los usuarios. Han facilitado también la convergencia y la interoperabilidad entre los diversos productos y servicios así como un mejor posicionamiento europeo a la hora de influir en la adopción de estándares internacionales y por tanto una mejor comercialización en el mercado global.

Se trata de estándares no vinculantes jurídicamente, si bien una vez adoptados los estándares nacionales han de adaptarse a los nuevos europeos. Su seguimiento por parte de los fabricantes de productos o prestadores de servicios aporta indudables ventajas entre las que cabe destacar la presunción de conformidad con la normativa europea que conlleva y por lo tanto la facilitación de la libre circulación del producto (o prestación del servicios) por todo el Mercado Común. Se combinan además estas ventajas con la de la flexibilidad para la industria europea: ésta puede no someterse a esos estándares europeos y optar por innovar, siempre que continúe respetando la armonización jurídica adoptada. La mayor flexibilidad se obtiene pues a través de una doble vía: por un lado, en tanto en cuanto impulsar o cambiar estándares europeos es normalmente más sencillo que aprobar una normativa europea o reformarla; y por otro lado, porque el empresario puede individualmente optar por estándares alternativos. En este último caso, la presunción de conformidad de sus productos se puede obtener a través de técnicas de acreditación individualizada ante organismos creados al efecto y cuyas decisiones y certificados se reconocerán en todo el territorio común.

Frente a la rigidez, lentitud y por tanto ineficacia de las primeras décadas, el nuevo enfoque (y los procesos de estandarización y certificación que lo caracterizan) aportaron flexibilidad, rapidez, dinamismo y una más estrecha conexión con la realidad económica. Se generó un impulso muy positivo para el comercio transfronterizo que todavía hoy se renueva día a día. A su vez, como efecto inducido, la armonización jurídica se pudo concentrar en los requisitos esenciales de seguridad o defensa del interés general y adquirir un carácter más transversal, afectando horizontalmente a múltiples productos o sectores, lo que facilitó su adopción y por lo tanto aumentó la eficacia de la técnica de armonización jurídica. Eso fue posible solo porque el desarrollo técnico de esa normativa se podía dejar en manos de la estandarización europea. Armonización y estandarización se convierten así en las dos caras de la misma moneda.

3.4. No hay Mercado Común sin política de competencia complementaria

Los Tratados originarios que planteaban la creación de un Mercado Común Europeo incluyeron desde el principio un capítulo dedicado a la política de defensa de la competencia. Tal inclusión se produjo en un momento en el que Europa y sus Estados apenas tenían experiencia en este ámbito, apenas existían normativas ni políticas de defensa de la competencia a nivel nacional. Sin embargo, a nivel europeo, no solo se incluyó tal política de competencia sino que se articuló de forma bastante completa y se otorgaron po-

deres muy importantes a la Comisión Europea para su desarrollo y aplicación³⁴. ¿Cómo se puede explicar este hecho?

La principal razón que explica esta inclusión reside en la complementariedad entre ambos objetivos y bloques normativos. No habrá verdaderamente un Mercado Común sin que, al mismo tiempo, exista una política común de defensa de la competencia. Todos los esfuerzos de desmantelamiento de barreras estatales y de liberalización del comercio necesarios para superar la fragmentación de los mercados nacionales y constituir el Mercado Común serían baldíos si no se garantizase paralelamente que ni los operadores privados –a través de sus conductas o de sus operaciones de reestructuración empresarial– ni los propios Estados –a través de ayudas, concesión de derechos exclusivos u otras medidas– pudiesen reintroducir esa fragmentación y anular los efectos positivos que el Mercado Común estaba llamado a generar. Pongamos dos ejemplos, uno de control de conductas empresariales y otro de control de medidas estatales, que demuestren con claridad lo que queremos decir. El primero hace referencia a una eventual concertación entre los principales operadores en los diversos mercados nacionales para repartirse geográficamente el próximo Mercado Común. ¿De qué serviría desmantelar todas las barreras estatales al libre comercio si no podemos controlar, prohibir y castigar estos repartos de mercado entre operadores? El segundo aludiría a la concesión de una subvención muy cuantiosa por parte de un Estado a una de sus empresas para que tenga ventaja frente a otros competidores en el Mercado Común. ¿Dónde quedarían los efectos positivos que esperamos se generen por ese Mercado Común si la competencia en ese Mercado está seriamente distorsionada y no gana quien mejor produce (más calidad, variedad, mejor precio...) sino quien más subvenciones recibe?

Así pues, la principal lección que la experiencia europea nos ofrece en este ámbito es que para hacer realidad un Mercado Común no basta con derribar las barreras estatales a la libre circulación y facilitar el libre comercio, es también imprescindible contar con una efectiva política de la competencia que nos permita controlar las conductas y reestructuraciones empresariales restrictivas de la competencia así como ciertas medidas públicas distorsionadoras de la competencia. Sin un desarrollo paralelo de este segundo bloque normativo, no habrá Mercado Común o al menos no estaremos en disposición de hacer llegar al ciudadano los efectos positivos que el Mercado Común pretendía.

Sesenta años después del inicio del proceso de integración el panorama de la política de defensa de la competencia en Europa ha cambiado drásticamente. Si, con muy limitadas excepciones, la normativa UE de la competencia era prácticamente la primera completa en establecerse en Europa, en la actualidad hay 28 normativas nacionales que conviven con la normativa europea, todas ellas hechas a imagen y semejanza de la europea. La jurisdicción europea se ha convertido progresivamente en una de las dos jurisdicciones claves de referencia a nivel mundial, junto con la más antigua estadounidense. Analizar su desarrollo y extraer las lecciones que de esta evolución hemos aprendido iría más allá de los objetivos y las posibilidades de este capítulo. Nos limitaremos pues a apuntar algunos de sus desarrollos más significativos y que más vinculados están al objetivo de Mercado Común, el que aquí nos ocupa principalmente, así como a identificar algunos aspectos que pudieran ser de especial utilidad para otras áreas de integración regional.

La primera reflexión se refiere a la interacción entre la normativa europea y las nacionales. En primer lugar, hay que insistir en la importancia (incluso necesidad) de que exista una normativa de competencia a nivel central. Para un control efectivo de determinadas conductas (especialmente aquellas que tengan efectos en

³⁴ La historia y evolución del Derecho de la Competencia en Europa está magníficamente tratada en Gerber, D.J., *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford, OUP, 2001. Para un análisis del Derecho europeo de la competencia actual, vid., entre otros muchos, Ortiz, L.; Maillo, J.; Ibañez, P. y Lamadrid, A., *Manual de Derecho de la Competencia*, Madrid, Tecnos, 2008; R. Whish, R. y Bailey, D., *Competition Law*, 7th edition, Oxford, Oxford University Press, 2011; Monti, G., *EC Competition Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

muchos Estados) o de medidas estatales (en las que el propio Estado que las adopta difícilmente podría considerarse neutral e imparcial para controlarlas), conviene a todas luces que tanto la normativa como, incluso a veces, su aplicación sea centralizada. Más allá de esos casos, se puede defender un mayor o menor grado de descentralización en la aplicación tanto administrativa como judicial de dicha normativa común dependiendo del contexto en el que se aplique (experiencia previa, grado de madurez del sistema...). Por ejemplo, en la experiencia europea, el sistema se diseñó de forma muy centralizada debido, entre otros motivos, a la necesidad de construir y desarrollar prácticamente desde cero una política de competencia, lo que incrementaba los riesgos de falta de uniformidad si se utilizaba un modelo descentralizado. Es a partir de la década de los 2000, ya con un alto grado de desarrollo y madurez de esta política, cuando se va a impulsar decididamente la aplicación descentralizada tanto administrativa como judicialmente³⁵. Para la aplicación administrativa descentralizada, es muy interesante la experiencia europea de creación y funcionamiento de la red europea de competencia –REC– que reúne a la autoridad central –la Comisión Europea– y a las autoridades nacionales de competencia –ANC–: la aplicación en red se ha revelado como de gran utilidad en el contexto de un área de integración como la europea. A pesar de esta tendencia descentralizadora, determinados ámbitos (como control de concentraciones o control de ayudas) siguen estando reservados en exclusiva, por encima de determinados umbrales, a la Comisión Europea³⁶. Por otro lado, en áreas de integración regional, con competencias centrales limitadas, la existencia de normativas nacionales parece inevitable. Así ha ocurrido, como hemos mencionado, en el caso europeo en el que existen 28 normativas nacionales junto a la europea. Por ello, la experiencia europea es un magnífico campo piloto para ver esta interacción, los principios que la han regido y las ventajas y desventajas de los diferentes modelos de interacción (exclusividad o aplicación concurrente).

La segunda reflexión se centra en el contenido de la política común de competencia. La experiencia europea nos hace ver que, en la creación de áreas de integración regional, resulta muy importante institucionalizar controles no sólo a las conductas y reestructuraciones empresariales (bloque control privado o de empresas³⁷) sino también a ciertas medidas estatales especialmente distorsionadoras de la competencia como las ayudas de Estado o la concesión de derechos exclusivos (bloque control público o de Estados). Mientras que el primer bloque se encuentra habitualmente presente y muy desarrollado en todas las jurisdicciones *antitrust* que se precien, el segundo bloque no aparece o solo de forma muy limitada en muchas de ellas. Sin embargo, en el caso de creación de un Mercado Común, esa inexistencia generaría una laguna con potencial para provocar grandes tensiones entre los Estados parte y para anular muchos de los efectos positivos de ese Mercado Común³⁸. Incluso aunque la intensidad del control no sea el mismo que en el bloque privado y el margen de actuación pública sea mayor que el empresarial, la existencia de este bloque en áreas de integración regional parece insoslayable y escudo frente a efectos indeseables.

La tercera reflexión apunta a los objetivos de una política común de competencia en el marco de la creación de un Mercado Común³⁹. La experiencia europea parece demostrar que una política de competencia común

³⁵ Vid. Wesseling, R., *The Modernisation of EC Antitrust Law*, Oxford, Hart Publishing, 2000; Cengiz, F., *Antitrust Federalism in the EU and the US*, Taylor and Francis, 2012.

³⁶ Vid., en relación a concentraciones, los artículos 1 y 21, párr. 2 y 3 del Reglamento (CE) 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas, DO L 24 de 29-1-2004, p. 1; y en relación a ayudas, el artículo 108, párr.3 TFUE.

³⁷ El sistema europeo careció de un mecanismo específico de control de operaciones de concentración hasta la adopción en 1989 del primer reglamento comunitario de concentraciones –Reglamento (CE) 4064/1989, DO L 395 de 30-12-1989, p. 1–. Los problemas que ello generó, y las dificultades de la Comisión Europea para sacarlo adelante tras 20 años de propuestas rechazadas por los Estados miembros, lejos de desmentir la afirmación anterior sobre la necesidad de un control centralizado de concentraciones, la confirman y la fortalecen.

³⁸ Vid. Sauter, W. y Schepel, H., *State and Market in European Union Law. The public and private spheres of the internal market before the EU Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

³⁹ El debate sobre cuáles han sido, son y/o deben ser los objetivos de la política europea de competencia ha sido un tema de debate continuo en la doctrina: Vid., entre otros, Bouterse, R.B., *Competition and Integration: What Goals Count?*, The Hague, Kluwer Law International, 1994; ; Sauter, W. *Competition Law and Industrial Policy in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 1997; y Zimmer, D. (ed.), *The Goals of Competition Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2012.

en este contexto corre el riesgo de ser excesivamente condicionada por su finalidad de complemento al Mercado Común. En efecto, sobre todo durante las primeras décadas de aplicación de la política europea de competencia, se tendió a considerar con demasiada facilidad que todo menoscabo a la unidad del mercado era un ataque a la competencia. Conductas que llevasen a una fragmentación o compartimentación del Mercado Común fueron condenadas sin un análisis a fondo de si producían una verdadera restricción de competencia en el mercado. No se debe de perder de vista, sin embargo, que los objetivos de una política ortodoxa de competencia deben ser una defensa de un funcionamiento suficientemente competitivo del mercado que en última instancia termine generando eficiencias y beneficios para el consumidor⁴⁰. Un efecto compartimentación no siempre es perjudicial para el funcionamiento competitivo del mercado: por ejemplo, una distribución exclusiva puede generar más eficiencias que efectos negativos (el más importante favorecer la competencia entre marcas aunque se reduzca la competencia intramarca) y por tanto ser perfectamente legítima desde la perspectiva de competencia, aunque pueda causar un efecto fragmentación de mercado. Solo progresivamente, con su desarrollo y especialmente su cambio hacia un análisis más económico, la política europea de competencia ha conseguido dejar en un segundo término –sin que haya desaparecido totalmente– ese objetivo complementario de contribuir a la creación del Mercado Común y de este modo adquirir una mayoría de edad y una notable autonomía de objetivos⁴¹. Probablemente en esta excesiva dependencia inicial del objetivo de Mercado Común influyeran la falta de experiencia europea en temas de competencia, y no parece casual que la autonomía de objetivos creciese una vez conseguido el Mercado Común en lo fundamental en la década de los 90. Así pues, es indudable que hay razones específicas que pueden explicar este desarrollo y que no necesariamente han de estar presentes en otras áreas de integración regional. No obstante, la experiencia europea nos puede servir de toque de atención del riesgo que se puede correr en estos contextos y de la necesaria búsqueda de un equilibrio adecuado entre la autonomía de objetivos que debe tener la política común de competencia y su carácter complementario del objetivo Mercado Común.

3.5. Efectiva implementación y resolución de controversias

Para que el Mercado Común funcione, es sin duda clave prever mecanismos de resolución de controversias efectivos, rápidos y flexibles⁴².

Uno de los grandes logros del sistema europeo de integración radica precisamente en la articulación de mecanismos administrativos y jurídicos para dirimir estas controversias, mantener una interpretación uniforme de sus normas y obligar al cumplimiento de las obligaciones y al respeto de los derechos de libre circulación. Hay que destacar a este respecto la doble vía de reclamación que ha caracterizado las primeras décadas de desarrollo del Mercado Común Europeo: por un lado, la posibilidad de la Comisión Europea de llevar ante el Tribunal de Justicia a los Estados que no cumpliesen con los principios del Mercado Común y hacerles, de este modo, rectificar; y por otro lado, la posibilidad de los propios particulares y operadores de no solo denunciar tales incumplimientos ante la Comisión, sino reclamar directamente ante los tribunales nacionales el respeto a sus derechos⁴³.

⁴⁰ Vid. sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1966, *Consten & Grundig c. Comisión*, as. acumulados 54 y 58/64, Rec. 1966, p. 299, ed. especial española, p. 413.

⁴¹ Para un análisis de este nuevo enfoque más económico y su aplicación, vid. Bourgeois, J. y Waelbroeck, D. (eds.), *Ten Years of effects-based approach in EU competition law: state of play and perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

⁴² Vid. Pelkmans, J. y Correia de Brito, A., *Enforcement in the Single Market*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2012 (disponible en <http://www.ceps.be/book/enforcement-eu-single-market>). Vid. también Correia de Brito, A., "Modern Enforcement in the Single Market", en Beneyto, J.M. y Maillou, J. (Dir.), *Fostering Growth in Europe: Reinforcing the Single European Market*, Madrid, CEU Ediciones, 2014.

⁴³ Para un estado de situación, vid. Comisión Europea, *Internal Market Scoreboard No. 26: 15 Years of the Internal Market Scoreboard*, Bruselas, 2013; y Comisión Europea, *Better governance of the Single Market*, COM (2012) 259 final.

Adicionalmente, la reciente experiencia europea nos está demostrando que los mecanismos de resolución alternativa de controversias pueden ofrecer importantes ventajas en términos de rapidez, sencillez, costes y por tanto de efectividad. Merece en particular destacarse como ejemplo el llamado mecanismo SOLVIT. Se ha creado una red de oficinas administrativas nacionales (centros SOLVIT), interconectadas en línea, dedicadas fundamentalmente a recibir reclamaciones de ciudadanos u operadores que consideren que algunos de sus derechos relativos al Mercado Común han sido violados por una autoridad pública y, tras comprobarlo, tratar de obtener una rectificación de la Administración nacional correspondiente extrajudicialmente y en un periodo muy breve de tiempo (10 semanas desde que el caso es aceptado por el centro SOLVIT responsable). La oficina receptora (normalmente la del Estado de origen del reclamante) examinará la reclamación y, si considera que el caso es viable, lo trasladará a la oficina SOLVIT del Estado afectado, con vistas a que ésta entre en contacto con la unidad administrativa que ha cometido el incumplimiento, le haga ver su equivocación e intente convencerla de que debe rectificar cuanto antes. Conviene destacar que la reclamación se podrá normalmente presentar en el idioma del reclamante, con mínimas formalidades y de modo gratuito. Las oficinas SOLVIT, con personal especializado y experimentado en los temas de Mercado Común, se encargarán de todo el análisis y las gestiones, pudiéndose poner fácilmente de acuerdo entre ellas y cooperar en los casos de incumplimiento. La Administración incumplidora se mostrará mucho más proclive a corregir su posición si es contactada en su propio idioma y por una oficina de su propio Estado. Este sistema, que empezó a funcionar en 2002, ha venido aceptando en los últimos años en torno a 2000 casos por año y consiguiendo resolver informalmente de media casi un 90% de los mismos⁴⁴.

Más allá de reclamaciones individuales, mecanismos complementarios de autoevaluación, información y supervisión/monitorización en el marco de una red entre autoridades nacionales y europeas, pueden prevenir o resolver muchos conflictos y fomentar la adopción voluntariamente de buenas prácticas. La experiencia europea también es rica en ejemplos de este tipo. Cabe destacar, por ejemplo, el servicio de información Your Europe Advice (YEA), la creación de una red de ventanillas únicas (points of single contact) y el Internal Market Information System (IMI)⁴⁵.

3.6. La (necesaria) dimensión exterior del Mercado Común

En las interrelaciones entre las vertientes internas y externas de un Mercado Común, la experiencia europea nos demuestra que dos tipos de asimetrías son factibles sin alterar la sustancia del Mercado Común: por un lado, es factible un fuerte y consolidado Mercado Común *ad intra*, con una más limitada vertiente externa; y por otro lado, resultan posibles diferencias notables en el desarrollo de la vertiente externa de los diversos principios de libre circulación.

En relación a estas asimetrías, baste constatar que en Europa la liberalización *ad intra* no siempre ha ido de la mano de la liberalización *ad extra*, ni siquiera de la asunción de competencias comunes para esa liberalización *ad extra*. Durante las primeras décadas de desarrollo del proceso de integración europea, todos los principios generales de liberalización *ad intra* se fueron rápidamente consolidando (con el retraso ya explicado anteriormente de ciertos movimientos de capitales entre Estados miembros), mientras que en la vertiente externa solo existían normas y competencias comunes muy limitadamente, en particular en mercancías y en ciertas prestaciones de servicios (aquellas que no implicaban un desplazamiento de la persona). Toda-

⁴⁴ Se entiende que el caso se ha resuelto cuando el incumplimiento del Derecho UE se ha corregido y también cuando la red SOLVIT ha terminado dictaminando que el Derecho UE se ha respetado y por tanto no hay tal incumplimiento. Véase el llamado Single Market Governance Report, Comisión Europea, *Making the Single Market Deliver, annual check-up 2011*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012, pp. 25-26.

⁴⁵ Ibid. pp. 16-24.

vía hoy, tras los múltiples avances que se han producido en las últimas décadas, sigue habiendo ámbitos en los que la vertiente externa está mucho menos desarrollada que la interna, siendo el caso más claro la libre circulación de personas. Por tanto, puede haber un Mercado Común que esté *ad intra* en pleno funcionamiento sin una vertiente externa común igual de desarrollada⁴⁶.

Es indudable, sin embargo, que tal asimetría tiene ciertos límites y desventajas. En primer lugar porque sin cierto desarrollo de la vertiente externa, la liberalización *ad intra* puede ser poco operativa o encontrar importantes distorsiones. Tal es la razón por la que desde los orígenes se previeron, junto a la libre circulación de mercancías intracomunitaria, unas competencias y normas comunes para los movimientos de mercancías con terceros países como el arancel aduanero común y la política comercial común. Por este mismo motivo, el Tribunal de Justicia reconoció y desarrolló la teoría del paralelismo de competencias garantizando unos mínimos de coherencia entre la vertiente interna y externa en el ámbito del Mercado Común. En segundo lugar, porque frecuentemente la vertiente externa deviene en asunto de interés común y crece la presión hacia una coordinación y/o unificación de posiciones entre los diferentes Estados miembros. Esta razón está seguramente en el origen de los avances que la vertiente externa del Mercado Común ha experimentado en Europa, extendiéndose, mucho más allá de la libre circulación de mercancías, a la prestación de servicios en sus múltiples facetas, el libre movimiento de capitales e incluso a ciertos aspectos de la libre circulación de personas. La experiencia europea parece demostrar que, sin eliminar del todo la asimetría, cuanto más intensa sea la integración *ad intra* más alto se tenderán a fijar los mínimos de la vertiente externa y más presión se ejercerá para ampliarla.

Por último, es indudable la interacción entre la fortaleza y vis atractiva del Mercado Interior y las oportunidades que ello genera en la dimensión externa⁴⁷. En primer lugar, a mayor fortaleza del Mercado Común, mayor su fuerza atractiva, lo que a su vez, combinado con otros factores, puede aumentar los incentivos de las empresas de terceros países que operen en los mercados globales a adaptarse a las normas y estándares europeos. A su vez esto puede terminar por extender unilateralmente las normas europeas a los mercados globales con las ventajas que esto supone para la competitividad de la industria europea. En segundo lugar, la experiencia de intensa liberalización interna permite anticipar los problemas y las posibles soluciones a la hora de negociar tratados internacionales u otra serie de posiciones, normas y/o estándares en el seno de organismos internacionales o de comités de estandarización, contribuyendo al buen desarrollo de los objetivos comunes y la buena defensa de los intereses europeos. En tercer lugar, cuanto mayor sea el atractivo del Mercado Común para operadores de terceros países, mayor será el poder de negociación para exigir reciprocidad en la apertura de otros mercados para las empresas europeas.

No cabe olvidar que en el futuro más del 90% del crecimiento mundial se producirá fuera de Europa. Desde esta perspectiva, uno de los grandes retos –por no decir el principal– del Mercado Común, será conseguir una mejor vinculación de sus vertientes internas y externas, utilizando la fortaleza de la vertiente interna como palanca para un reforzamiento de la influencia en el exterior y de la competitividad de nuestra industria en el exterior. En los últimos años, son evidentes los esfuerzos y posicionamientos en este sentido por parte de las Instituciones europeas. Se puede y se debe conciliar la mayor apertura del Mercado Interior con la exigencia de reciprocidad en los mercados globales: con liderazgo e iniciativa pero sin ingenuidad. Es ésta la última lección a extraer de la experiencia europea: la interacción entre las vertientes internas y externas del

⁴⁶ Para profundizar en el estado de situación y en la evolución en los diferentes ámbitos, vid., entre otros, González Alonso, L. N. y Santos Vara, J., “La dimensión exterior del Mercado Único Europeo”, en Beneyto, J.M. (Dir.), Maillou, J. y Becerril, B. (coord.), *Mercado Único Europeo y...*, cit. supra, págs. 751-813.

⁴⁷ Vid. sobre todo Comisión Europea, *Comercio, crecimiento y asuntos mundiales. La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE*, COM (2010) 612 final, así como de la misma Institución, *Una Europa Global: Competir en el mundo. Una contribución a la Estrategia de crecimiento y empleo de la UE*, COM (2006) 567 final.

Mercado Común así como la importancia de utilizar las fortalezas internas para un mejor posicionamiento exterior y una mayor competitividad de la industria interna en el mercado global.

4. Conclusiones

Es indudable que la creación y puesta en marcha de un Mercado Común transnacional puede generar o intensificar dinámicas muy positivas tales como un notable incremento del comercio transfronterizo, una reestructuración de la industria con un impulso a la especialización y a la innovación, así como un reforzamiento de este modo de su competitividad en el medio plazo; dinámicas que pueden acabar plasmándose en nuevas oportunidades e impulsos al crecimiento económico y al empleo.

En Europa la puesta en marcha de un Mercado Común ha sido uno de los proyectos más ilusionantes y que más capacidad de generar consensos y movilizar apoyos han demostrado, y es uno de los grandes ejemplos –quizás el mejor hasta ahora– de las ventajas que aporta la unidad frente a la fragmentación. No es pues de extrañar que la creación de este Mercado Único –a pesar de sus lagunas e imperfecciones– se conciba como un éxito incuestionable y uno de nuestros grandes activos.

A lo largo de este capítulo hemos tratado de bucear en la experiencia acumulada a lo largo de más de 50 años de creación y desarrollo de este Mercado Común transnacional para identificar y explicar las principales lecciones que hemos aprendido en el camino, de aclarar qué vías y estrategias nos han funcionado y cuáles no nos han llevado al puerto deseado, de explicar las razones de nuestros errores, fracasos y éxitos de modo que puedan ser tenidos en cuenta por otros que quieran transitar similares caminos. Corresponderá a otros –los actores y estudiosos de otros movimientos de integración regional– valorar cuáles de estas lecciones son extrapolables, en qué medida y con qué adaptaciones, a sus propios proyectos, ambiciones y diferentes contextos.

En primer lugar, la experiencia europea demuestra que la creación de un Mercado Común no es sencilla: es una aventura que requerirá tiempo, esfuerzo constante, voluntad política, liderazgo y un marco institucional y económico estable.

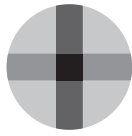
En segundo lugar, el llamado “principio de reconocimiento mutuo” se ha revelado como un principio clave, la piedra angular que permite dar un salto cualitativo y avanzar a velocidad de crucero en el proceso de creación de un Mercado Común. Reconocerlo, apuntalarlo y supervisar estrechamente su correcta aplicación resulta capital.

En tercer lugar, en lo que se refiere a las técnicas de integración a utilizar, conviene señalar que las llamadas técnicas de integración negativa (las más tradicionales) se han revelado como claramente insuficientes y requieren ser complementadas por otras técnicas más innovadoras como, entre otras, prevención de nuevos obstáculos, armonización jurídica, estandarización y certificación. Sin ellas, no conseguiremos sino quedarnos a mitad de camino.

En cuarto lugar, una política común de defensa de la competencia, con un capítulo destinado al control de las conductas y reestructuraciones empresariales y otro dirigido al control de ciertas medidas públicas distorsionadoras de la competencia, resulta conveniente –por no decir imprescindible– para completar los clásicos principios e instrumentos de liberalización del comercio y desmantelamiento de barreras estatales.

En quinto lugar, resulta crucial articular mecanismos efectivos de defensa jurídica de los derechos y oportunidades que la apertura de los mercados nacionales conlleva. Además de los procedimientos administrativos y judiciales pertinentes, la reciente experiencia europea nos ha demostrado que los mecanismos de resolución alternativa de controversias pueden ofrecer importantes ventajas en términos de rapidez, sencillez, costes y por tanto de efectividad. Más allá de reclamaciones individuales, mecanismos complementarios de autoevaluación, información y supervisión/monitorización en el marco de una red entre autoridades nacionales y transnacionales, pueden prevenir o resolver muchos conflictos y fomentar la adopción voluntariamente de buenas prácticas.

En sexto lugar, la interacción entre la dimensión interna y externa del Mercado Común es indudable. Más allá de la necesidad de completar ambas en el ámbito de las mercancías, lo que está implícito ya en el modelo de Unión Aduanera y por tanto también en el más ambicioso de Mercado Común, la experiencia europea nos demuestra que no es imperativo contemplar una dimensión exterior unificada en lo que se refiere al resto de las libertades (trabajadores, establecimiento, servicios e incluso capitales). Es por tanto factible que los Estados miembros retengan sus competencias en lo que se refiere a los intercambios desde o hacia terceros Estados del factor trabajo y capital. No obstante, es indudable que estas cuestiones devienen en asuntos de interés común y crece la presión hacia una coordinación y/o unificación de posiciones entre los diferentes Estados miembros. Es también indudable la interacción entre la fortaleza y vis atractiva del Mercado Interior y las oportunidades que ello genera en la dimensión externa. Un importante potencial del Mercado Común transnacional radica precisamente en las oportunidades que genera la proyección exterior de ese reforzado mercado transnacional interno.



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Boletín de Suscripción

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie “*Unión Europea y Relaciones Internacionales*” del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo:

Nombre y Apellidos

.....

Dirección

Población C.P. País

Teléfono Correo electrónico

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Instituto Universitario de Estudios Europeos podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Si usted está interesado en adquirir ejemplares de alguno de los números ya publicados, sírvase ponerse en contacto con CEU *Ediciones*:
Teléfono: 91 514 05 73
E-mail: ceuediciones@ceu.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Universidad CEU San Pablo

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

idee@ceu.es

Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

www.idee.ceu.es

Números Publicados

Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

- Nº 1 / 2000 “La política monetaria única de la Unión Europea”
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2 / 2000 “Nacionalismo e integración”
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1 / 2001 “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2 / 2001 “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”
José María Beneyto Pérez
- Nº 3 / 2001 “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4 / 2001 “La Política de Inmigración en la Unión Europea”
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1 / 2002 “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2 / 2002 “La crisis de Oriente Medio: Palestina”
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3 / 2002 “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4 / 2002 “La sociedad anónima europea”
Manuel García Riestra
- Nº 5 / 2002 “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6 / 2002 “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7 / 2002 “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 1 / 2003 “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”
José Peña González
- Nº 2 / 2003 “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”
Pablo Siegrist Ridruejo

- Nº 1 / 2004 “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”
José Peña González
- Nº 2 / 2004 “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3 / 2004 “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”
Berta Carrión Ramírez
- Nº 4 / 2004 “Turquía: El largo camino hacia Europa”
Delia Contreras
- Nº 5 / 2004 “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1 / 2005 “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”
Adrian Emch
- Nº 2 / 2005 “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3 / 2005 “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”
Carlota González Láynez
- Nº 24 / 2006 “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”
Alejandra Arana
- Nº 25 / 2006 “Bioterrorismo: la amenaza latente”
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26 / 2006 “Inmigración y redefinición de la identidad europea”
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27 / 2007 “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28 / 2007 “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29 / 2008 “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”
Egil Thorsås
- Nº 30 / 2008 “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”
Marisa Caroço Amaro
- Nº 31 / 2009 “La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas”
Anne Van Nistelrooij

- Nº 32 / 2009 “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”
Manuela Gambino
- Nº 33 / 2009 “Las relaciones transatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la Presidencia Española”
Román Escolano
- Nº 34 / 2010 “Los derechos fundamentales en los tratados europeos. Evolución y situación actual”
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 35 / 2010 “La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba”
Delia Contreras
- Nº 36 / 2010 “La asociación estratégica UE- Brasil. Retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas” (Vol 1 y 2)
Ana Isabel Rodríguez Iglesias
- Nº 37 / 2011 “China’s foreign policy: A European perspective”
Fernando Delage y Gracia Abad
- Nº 38 / 2011 “China’s Priorities and Strategy in China-EU Relations”
Chen Zhimin, Dai Bingran, Pan Zhongqi y Dingchun
- Nº 39 / 2011 “Motor or Brake for European Policies? Germany’s new role in the EU after the Lisbon-Judgment of its Federal Constitutional Court”
Ingolf Pernice
- Nº 40 / 2011 “Back to Square One - the Past, Present and Future of the Simmenthal Mandate”
Siniša Rodin
- Nº 41 / 2011 “Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives”
Mattias Wendel
- Nº 42 / 2011 “The Spanish Constitutional Court, European Law and the constitutional traditions common to the Member States (Art. 6.3 TUE). Lisbon and beyond”
Antonio López – Pina
- Nº 43 / 2011 “Women in the Islamic Republic of Iran: The Paradox of less Rights and more Opportunities”
Désirée Emilie Simonetti
- Nº 44 / 2011 “China and the Global Political Economy”
Weiping Huang & Xinning Song
- Nº 45 / 2011 “Multilateralism and Soft Diplomacy”
Juliet Lodge and Angela Carpenter
- Nº 46 / 2011 “FDI and Business Networks: The EU-China Foreign Direct Investment Relationship”
Jeremy Clegg and Hinrich Voss
- Nº 47 / 2011 “China within the emerging Asian multilateralism and regionalism as perceived through a comparison with the European Neighbourhood Policy”
Maria-Eugenia Bardaro & Frederik Ponjaert
- Nº 48 / 2011 “Multilateralism and Global Governance”
Mario Telò

- Nº 49 / 2011 “Bilateral Trade Relations and Business Cooperation”
Enrique Fanjul
- Nº 50 / 2011 “Political Dialogue in EU-China Relations”
José María Beneyto, Alicia Sorroza, Inmaculada Hurtado y Justo Corti
- Nº 51 / 2011 “La Política Energética Exterior de la Unión Europea: Entre dependencia, seguridad de abastecimiento, mercado y geopolítica”
Marco Villa
- Nº 52 / 2011 “Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior”
Macarena Esteban Guadalix
- Nº 53 / 2011 “Holding Europe’s CFSP/CSDP Executive to Account in the Age of the Lisbon Treaty”
Daniel Thym
- Nº 54 / 2012 “El conflicto en el Ártico: ¿hacia un tratado internacional?”
Alberto Trillo Barca
- Nº 55 / 2012 “Turkey’s Accession to the European Union: Going Nowhere”
William Chislett
- Nº 56 / 2012 “Las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa en materia de seguridad y defensa. Reflexiones al calor del nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica”
Jesús Elguea Palacios
- Nº 57 / 2012 “The Multiannual Financial Framework 2014-2020: A Preliminary analysis of the Spanish position”
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 58 / 2012 “Preserving Sovereignty, Delaying the Supranational Constitutional Moment? The EU as the Anti-Model for regional judiciaries”
Allan F. Tatham
- Nº 59 / 2012 “La participación de las CCAA en el diseño y la negociación de la política de cohesión para el periodo 2014-2020”
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 60 / 2012 “El planteamiento de las asociaciones estratégicas: la respuesta europea ante los desafíos que presenta el nuevo orden mundial”
Javier García Toni
- Nº 61 / 2012 “La dimensión global del Constitucionalismo Multinivel. Una respuesta global a los desafíos de la globalización”
Ingolf Pernice
- Nº 62 / 2012 “EU External Relations: the Governance Mode of Foreign Policy”
Gráinne de Búrca
- Nº 63 / 2012 “La propiedad intelectual en China: cambios y adaptaciones a los cánones internacionales”
Paula Tallón Queija
- Nº 64 / 2012 “Contribuciones del presupuesto comunitario a la gobernanza global: claves desde Europa”
Cristina Serrano Leal
- Nº 65 / 2013 “Las relaciones germano-estadounidenses entre 1933 y 1945”
Pablo Guerrero García

- Nº 66 / 2013** “El futuro de la agricultura europea ante los nuevos desafíos mundiales”
Marta Llorca Gomis, Raquel Antón Martín, Carmen Durán Vizán y Jaime del Olmo Morillo-Velarde
- Nº 67 / 2013** “¿Cómo será la guerra del futuro? La perspectiva norteamericana”
Salvador Sánchez Tapia
- Nº 68 / 2013** “Políticas y estrategias de comunicación de la Comisión Europea: actores y procesos desde que se aprueban hasta que la información llega a la ciudadanía española”
Marta Hernández Ruiz
- Nº 69 / 2013** “El reglamento europeo de sucesiones. Tribunales competentes y ley aplicable. excepciones al principio general de unidad de ley”
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 70 / 2013** “Private Sector Protagonism in U.S. Humanitarian Aid”
Sarah Elizabeth Capers
- Nº 71 / 2014** “Integration of Turkish Minorities in Germany”
Iraia Eizmendi Alonso
- Nº 72 / 2014** “La imagen de España en el exterior: la Marca España”
Marta Sabater Ramis

Serie Política de la Competencia

- Nº 1 / 2001 “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”
José María Beneyto
- Nº 2 / 2001 “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3 / 2001 “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1 / 2002 “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 2 / 2002 “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3 / 2002 “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”
Mercedes García Pérez
- Nº 4 / 2002 “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”
Juan Briones Alonso
- Nº 5 / 2002 “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6 / 2002 “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1 / 2003 “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2 / 2003 “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3 / 2003 “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”
Pablo Berenguer O’Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1 / 2004 “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2 / 2004 “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”
Francisco Marcos
- Nº 1 / 2005 “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”
Jerónimo Maíllo González-Orús

- Nº 2 / 2005** “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3 / 2005** “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18 / 2006** “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19 / 2006** “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”
Carlos Padrós Reig
- Nº 20 / 2006** “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21 / 2006** “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”
Albert Sánchez Graells
- Nº 22 / 2006** “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23 / 2007** “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24 / 2007** “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25 / 2008** “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”
Teresa Lorca Morales
- Nº 26 / 2008** “Separación de actividades en el sector eléctrico”
Joaquín M^a Nebreda Pérez
- Nº 27 / 2008** “Arbitraje y Defensa de la Competencia”
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Julià Insenser
- Nº 28 / 2008** “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29 / 2009** “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia
- Nº 30 / 2011** “Understanding China’s Competition Law & Policy: merger control as a case study”
Jerónimo Maillo
- Nº 31 / 2012** Autoridades autonómicas de defensa de la competencia en vías de extinción
Francisco Marcos

- Nº 32 / 2013 “¿Qué es un cártel para la CNC?”
Alfonso Rincón García-Loygorri
- Nº 33 / 2013 “Tipología de cárteles un estudio de los 20 casos resueltos por la CNC”
Justo Corti Varela
- Nº 34 / 2013 “Autoridades responsables de la lucha contra los cárteles en España (división de poderes y funciones con la UE, reparto interno con las CCAA, aplicación administrativa-judicial, dotación de recursos humanos y materiales).”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 35 / 2013 “Una revisión de la literatura económica sobre el funcionamiento interno de los cárteles y sus efectos económicos”
María Jesús Arroyo Fernández y Begoña Blasco Torrejón
- Nº 36 / 2013 “Poderes de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia”
Alberto Escudero
- Nº 37 / 2013 “*Screening* de la autoridad de competencia: Mejores prácticas internacionales”
María Jesús Arroyo Fernández y Begoña Blasco Torrejón
- Nº 38 / 2013 “Objetividad, predictibilidad y determinación normativa. Los poderes normativos ad extra de las autoridades de defensa de la competencia en el control de los cárteles”
Carlos Padrós Reig
- Nº 39 / 2013 “La revisión jurisdiccional de los expedientes sancionadores de cárteles”
Fernando Díez Estella
- Nº 40 / 2013 “Programas de recompensas para luchar contra los cárteles en Europa: una comparativa con terceros países”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 41 / 2014 “La criminalización de los cárteles en la Unión Europea”
Amparo Lozano Maneiro
- Nº 42 / 2014 “Posibilidad de sancionar penalmente los cárteles en España, tanto en el presente como en el futuro”
Álvaro Mendo Estrella
- Nº 43 / 2014 “La criminalización de los hardcore cartels: reflexiones a partir de la experiencia de EE.UU. y Reino Unido”
María Gutiérrez Rodríguez
- Nº 44 / 2014 “La escasez de acciones de daños y perjuicios derivadas de ilícitos antitrust en España, ¿por qué?”
Fernando Díez Estella
- Nº 45 / 2014 “Cuantificación de daños de los cárteles duros. Una visión económica”
Rodolfo Ramos Melero
- Nº 46 / 2014 “El procedimiento sancionador en materia de cárteles”
Alfonso Lamadrid de Pablo y José Luis Buendía Sierra
- Nº 47 / 2014 “Japanese Cartel Control in Transition”
Mel Marquis y Tadashi Shiraishi

Serie Economía Europea

- Nº 1 / 2001** “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”
M^a del Mar Herrador Morales
- Nº 1 / 2002** “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 / 2002** “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 / 2002** “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants”
Martha Carro Fernández
- Nº 1 / 2004** “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2 / 2004** “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3 / 2004** “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1 / 2005** “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”
Cristina Serrano Leal
- Nº 9 / 2006** “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M^a Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10 / 2007** “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”
Zane Butina
- Nº 11 / 2008** “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”
Miguel Moltó Calvo

Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

- Nº 1 / 2003** “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”
Mónica Goded Salto
- Nº 1 / 2004** “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2 / 2004** “La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo”
José María Larrú Ramos
- Nº 3 / 2004** “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4 / 2004** “Responsabilidad social corporativa y PYMES”
Amparo Merino de Diego
- Nº 1 / 2005** “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1 / 2008** “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”
José María Larrú Ramos y Jorge Lugrís Llerandi
- Nº 2 / 2008** “A system not fit for purpose?”
Sven Grimm
- Nº 3 / 2008** “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: principal desafío de la cooperación internacional”
Ramón E. Daubón
- Nº 4 / 2009** “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones”
Pablo Bandeira
- Nº 5 / 2009** “El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuestas de acción”
Pablo Bandeira
- Nº 6 / 2009** “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de la RedEAmérica”
Rodrigo Villar
- Nº 7 / 2009** “Mind the gap: Addressing the “Delivery Challenge” in EC Development Cooperation”
Jean Bossuyt
- Nº 8 / 2009** “De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia”
Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez
- Nº 9 / 2009** “Algunas limitaciones metodológicas para analizar la gobernabilidad”
Miguel Fernández Trillo-Figueroa

- Nº 10 / 2009 “Fortalecimiento de la sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo”
Gonzalo Delamaza
- Nº 11 / 2010 “La gestión de la información en organizaciones de desarrollo Vol. 1 y Vol. 2”
Rodríguez - Ariza Carlos
- Nº 12 / 2010 “¿Más es mejor?”
Larru, José María
- Nº 13 / 2010 “Civil society capacity building: An approach in Uganda”
Groenendijk, Kees
- Nº 14 / 2010 “El futuro de la cooperación europea al desarrollo: ¿Buscar soluciones globales o volver a un nicho para 2020?”
Sven Grimm y Erik Lundsgaarde
- Nº 15 / 2011 “Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa”
Juan Andrés Ligeró Lasa
- Nº 16 / 2012 “Guía para el uso de herramientas de medición de la calidad de las instituciones públicas en la cooperación internacional”
Pablo Bandeira
- Nº 17 / 2012 “Fortalecimiento institucional y desarrollo: herramientas prácticas para los actores de la cooperación”
Daniel Gayo, Carlos Garcimartín, Roberto Pizarro Mondragón, Eloy Bedoya, Xavi Palau, Graciela Rico, M^a Jesús Vitón y Esther del Campo
- Nº 18 / 2012 "Cooperación técnica para el fortalecimiento institucional: herramientas prácticas para fomentar sus resultados"
Luisa Moreno, Luis Cámara, Juan Ramón Cañadas, Fernando Varela, Cristina Fernández, Jordi Montagud O'Curry, Inmaculada Zamora
- Nº 19 / 2013 “*Governance matters*. Algunas lecciones aprendidas en proyectos de fortalecimiento institucional”
Ana Fernández-Ardavín, Désirée Simonetti y Fernanda Villavicencio
- Nº 20 / 2013 “La integración de la evaluación en el ciclo de las intervenciones de las ONGD”
José María Larrú y María Méndez
- Nº 21 / 2013 “El fortalecimiento de las instituciones públicas en América Latina: situación actual y retos”
Pablo Bandeira
- Nº 22 / 2014 “Un marco de referencia para las ONGD en la construcción de instituciones para el desarrollo”
Déborah Itriago
- Nº 23 / 2014 “10 desafíos que enfrentan las ONGD en el fortalecimiento institucional para el desarrollo”
Déborah Itriago
- Nº 24 / 2014 “Calidad y utilidad de las evaluaciones en la Cooperación para el Desarrollo en España”
Rafael Monterde Díaz

Serie Arbitraje Internacional y Resolución Alternativa de Controversias

- Nº 1 / 2007** “Towards a new paradigm in international arbitration. The Town Elder model revisited”
David W. Rivkin
- Nº 2 / 2008** “Los árbitros y el poder para dictar condenas no pecuniarias”
David Ramos Muñoz
- Nº 3 / 2008** “La lucha contra las prerrogativas estatales en el arbitraje comercial internacional”
José Fernando Merino Merchán
- Nº 4 / 2009** “Due process and public policy in the international enforcement of class arbitration awards”
Stacie I. Strong
- Nº 5 / 2009** “The permanent court of arbitration and the uncitral arbitration rules: current interaction and future prospectives”
Sarah Grimmer

Resumen: Es indudable que la creación de un Mercado Común transnacional puede generar dinámicas muy positivas que acaben plasmándose en nuevas oportunidades al crecimiento económico y al empleo. En Europa, la creación del Mercado Único –a pesar de sus lagunas e imperfecciones– se percibe como un éxito incuestionable y uno de nuestros grandes activos. En esta contribución, hemos analizado la experiencia europea de más de 50 años en este ámbito para identificar y explicar las principales lecciones que hemos aprendido, aclarar qué vías y estrategias nos han funcionado y explicar las razones de nuestros errores, fracasos y éxitos, de modo que puedan ser tenidos en cuenta por otros que quieran transitar similares caminos.

Palabras clave: Mercado Común - Mercado Único - Unión Europea - Integración regional - Política de competencia - Reconocimiento mutuo - Armonización - Estandarización - Resolución de controversias - Prevención de obstáculos técnicos.

Abstract: The creation of a Common Transnational Market can generate very positive dynamics that could lead to new opportunities for economic growth and employment. In Europe, the creation of the Single Market –with all its pitfalls and imperfections– is widely perceived as a great success and one of our more outstanding assets. Within this contribution, the European experience of more than 50 years in this regard has been analysed with the purpose to identify and explain the main lessons we have learned, clarify the means and strategies which have better work and explain the reasons for our mistakes, failures and success, so that they could be taken into consideration by those who wish to transit similar paths.

Keywords: Common Market - Single Market - European Union - Regional Integration - Competition Policy - Mutual Recognition - Harmonisation - Standardisation - Dispute Resolution - Prevention of technical obstacles.

Con la colaboración de:



Lifelong
Learning

Instituto Universitario de Estudios Europeos
Universidad CEU San Pablo
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid
Teléfono: 91 514 04 22 | Fax: 91 514 04 28
idee@ceu.es, www.ideo.ceu.es

ISBN: 978-84-15949-52-7



9 788415 949527