

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 75/2026

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced752026>

ESTUDIOS

Hacia un Mercado Único: el refuerzo de la dimensión económica del Estado de Derecho

Towards a Single Market: Strengthening the Economic Dimension of the Rule of Law

Inmaculada Ordiales Hurtado¹

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3637>

Recibido el 20 de abril de 2026 • Aceptado el 25 de mayo de 2026 •

Publicado en línea: octubre de 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

1. Autoría y Ética

Al entregar sus manuscritos a **Cuadernos Europeos de Deusto (CED)**, los/as autores/as aceptan y se comprometen a cumplir las condiciones de publicación sin necesidad de firmar un documento de cesión adicional con la **Editorial (Universidad de Deusto)**. Con ello, garantizan que su trabajo es inédito en cualquier forma, original y que no vulnera el Código Ético de CED ni derechos de terceros, y que no se han otorgado ni se otorgarán licencias que resulten incompatibles con los derechos concedidos a la Editorial.

Los/las autores/as asumen la responsabilidad total y exclusiva sobre el contenido de su estudio y declaran formalmente no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

Copyright and Open Access

1. Authorship and Ethics

By submitting their manuscripts to **Deusto Journal of European Studies (DJES)**, the authors accept and undertake to comply with the conditions of publication without the need to sign an additional transfer agreement with the **Publisher (University of Deusto)**. In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach DJES's Ethical Guidelines or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are incompatible with the rights granted to the Publisher.

The authors assume full and exclusive responsibility for the content of the study and formally declare that they have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

2. Derechos de la Editorial

Al enviar el manuscrito, los/las autores/as aceptan su publicación bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En consecuencia, conceden a la Editorial el **derecho exclusivo, gratuito y universal para la primera publicación**, edición, maquetación y explotación de la obra. Esta concesión autoriza a la Editorial a distribuir, sublicenciar e indexar el trabajo en cualquier formato, medio, base de datos o repositorio institucional, con fines de promoción y difusión científica.

3. Derechos de autores/as

Los/las autores/as **conservan la propiedad intelectual de su obra y retienen el derecho a distribuir y utilizar su trabajo** para fines docentes, investigación futura o archivo personal, siempre que se cite la publicación original en la Revista. Se les permite además la publicación posterior en otros medios, siempre que se incluya una nota a pie de página con la referencia completa de CED (incluyendo el DOI, si está disponible) y no se sugiera el respaldo explícito de la Revista y/o Editorial.

4. Acceso abierto

CED es una revista de acceso abierto; lo que significa que es de libre y total acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de su contenido. No obstante, de acuerdo con la licencia arriba mencionada, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos. Tanto su uso comercial como cualquier modificación que se pretenda distribuir requerirán el permiso expreso previo por escrito de quien sea titular de los derechos.

2. Publisher's Rights

By submitting the manuscript, the authors agree to its publication under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Consequently, they grant the Publisher the **exclusive, royalty-free and worldwide right of first publication**, editing, layout and exploitation of the article. This grant authorises the Publisher to distribute, sub-license and index the work in any format, medium, database or institutional repository, for the purposes of promotion and scientific dissemination.

3. Copyright

The authors **retain the intellectual property rights to their article and retain the right to distribute and use their work** for teaching purposes, future research or personal archiving, provided that the original publication in the Journal is cited. They are also permitted to republish in other media, provided that a (foot)note is included with the full reference to DJES (including the DOI, where available) and no explicit endorsement of the Journal and/or Publisher is implied.

4. Open access

DJES is an open-access journal; this means that it is freely and fully accessible in its entirety immediately upon publication of its content. However, in accordance with the licence mentioned above, the authors of the articles must always be properly cited; and both commercial use and any modification intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

Hacia un Mercado Único: el refuerzo de la dimensión económica del Estado de Derecho

Towards a Single Market: Strengthening the Economic Dimension of the Rule of Law

Inmaculada Ordiales Hurtado¹

Área de Estudios y Análisis del CES de España
inmaculada.ordiales@ces.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3637>

Recibido el 20 de abril de 2026
Aceptado el 25 de mayo de 2026
Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. Introducción.—II. El Mercado Único como elemento dinamizador de la actividad económica y la inversión.—III. Principales barreras en la construcción del Mercado Único. 1. Obstáculos identificados desde hace tiempo. 2. Las «Diez Terribles» barreras más limitantes en el Mercado Único. 3. Obstáculos relacionados con el Estado de Derecho.—IV. Percepción empresarial sobre el funcionamiento de elementos básicos del Estado de Derecho.—V. Herramientas existentes para garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión y prevenir la fragmentación regulatoria en el Mercado Único.—VI. La dimensión de Mercado Único en el Informe del Estado de Derecho. 1. Incorporación al Informe de 2025 y resultados. 2. Valoración de la incorporación del Mercado Único al Informe del Estado de Derecho.—VII. Conclusiones.

Resumen: Frente a la incertidumbre geopolítica y los desafíos actuales, la Unión Europea ha priorizado el fortalecimiento del Mercado Único como eje de su estrategia de crecimiento e inversión para el periodo 2024-2029, destacando la importancia de supervisar su evolución y vincularlo al Estado de Derecho, clave para asegurar un entorno económico estable y de confianza. El artículo presentará brevemente las ventajas que ofrece el Mercado Único como elemento dinamizador de la actividad productiva y la inversión. Abordará los principales obstáculos detectados para su construcción efectiva, profundizando en los relacionados con la seguridad jurídica y la apropiación nacional de las normas comunitarias. Se analizarán las herramientas existentes para superar este problema (SMET, Solvit, EUPilot) y se va-

¹ Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de la autora y no reflejan necesariamente la postura oficial ni la opinión del CES.

lorará la reciente incorporación de la dimensión del Mercado Único en el Informe del Estado de Derecho de 2025.

Palabras clave: Mercado Único, Estado de Derecho, inversión, actividad económica.

Abstract: *Geopolitical uncertainty and global challenges have led the European Union to prioritize the strengthening of the Single Market as the core of its growth and investment strategy for 2024-2029, highlighting the importance of monitoring its evolution and linking it to the Rule of Law, which is key to ensuring a stable and reliable economic environment. The article will briefly present the advantages offered by the Single Market as a driving force for productive activity and investment. It will address the main obstacles detected for its effective construction, delving into those related to the national appropriation of EU laws. The existing tools to overcome this problem (SMET, Solvit, EUPilot) will be analyzed and the recent incorporation of the Single Market dimension in the 2025 Rule of Law Report will be assessed.*

Keywords: *Single Market, Rule of Law, investment, economic activity.*

I. Introducción

El complicado e incierto entorno geopolítico en el que actualmente se desenvuelve la economía, junto a los retos demográfico, medioambiental y tecnológico, han provocado que las estrategias de crecimiento y resiliencia de la Unión Europea (UE) vuelquen sus miradas hacia dentro de las fronteras comunitarias, esto es, hacia el fortalecimiento del Mercado Único. Ante estos desafíos globales, la UE necesita aumentar su esfuerzo inversor por lo que avanzar y profundizar en su integración resulta clave.

Guardando un cierto paralelismo con la situación de mediados de los años 80, cuando la parálisis comunitaria, su debilidad competitiva y las tensiones políticas tuvieron como respuesta el empuje en la construcción del Mercado Único de la mano de Jacques Delors y su Libro Blanco², el refuerzo del mercado interior surge, actualmente, como respuesta a la fragmentación geopolítica y el auge del proteccionismo, en un marco de débil productividad, en términos comparados, y en el que el nivel o estándares de vida europeos están en riesgo.

El Mercado Único, creado en 1993, permite la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales —las «cuatro libertades»—, supone casi una quinta parte de la economía mundial e involucra a 30 Estados (los Veintisiete junto a Liechtenstein, Islandia, Noruega, a través del Espacio Económico Europeo, y Suiza con acceso parcial), es decir, a 450 millones de consumidores y alrededor de 26 millones de empresas³.

La presidenta de la Comisión Europea dejó claro en las Orientaciones Políticas para el periodo 2024-2029⁴ que el fortalecimiento del Mercado Único constituye una prioridad para relanzar el proyecto europeo. Asimismo, subrayó la necesidad no solo de eliminar los obstáculos —bien conocidos y formalmente identificados⁵—, sino también de reforzar la su-

² Comisión Europea. *Completing the Internal Market*. COM (85) 310 final. Bruselas, 14 de junio de 1985. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310>

³ Comisión Europea. *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto. Una Estrategia para hacer que el Mercado Único sea sencillo, fluido y fuerte*. COM (2025) 500 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/DOC/?uri=CELEX:52025DC0500>

⁴ Ursula von der Leyen, *La decisión de Europa: Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029* (Estrasburgo, 2024). https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf

⁵ Han sido muchos los ejercicios para identificar los obstáculos a la construcción del Mercado Único desde 1993; el más reciente, la última estrategia de Mercado Único de 2025 (Vid. Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto...*). Antes, en 2020 (Comisión Europea, *Determinar y abordar las barreras del Mercado Único*. COM (2020) 93 final, de 10 de marzo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

pervisión de las normas y prácticas jurídicas nacionales que inciden en su funcionamiento y en el entorno empresarial, así como de lograr un mayor compromiso de los Estados miembros para abordar la fragmentación del mercado.

La propia Comisión señala que, a menudo, la inversión empresarial se ve frenada por la escasa seguridad jurídica, la falta de previsibilidad normativa y las dudas sobre la igualdad de trato de los operadores económicos⁶. En sus Orientaciones subraya la necesidad de afianzar el Estado de Derecho para garantizar que «nuestra sociedad funcione y que los derechos sean defendidos, la corrupción sea castigada y los contratos sean ejecutados» y añade que «el Estado de Derecho garantiza el correcto funcionamiento y la resiliencia del Mercado Único y la aplicación efectiva, uniforme y transparente de la legislación de la UE. Fomenta la confianza mutua entre los Estados miembros y permite que las empresas operen en igualdad de condiciones a través de las fronteras.»

En este mismo sentido, el Comité Económico y Social Europeo⁷ señala que: «La inversión, en particular la inversión a largo plazo solo tendrá lugar si los posibles inversores prevén que el entorno de inversión será predecible y favorable durante muchos años. El Estado de Derecho desempeña un papel fundamental en la capacidad de un gobierno para ofrecer un entorno estable de esas características.»

En efecto, para que la UE se beneficie del dividendo de la unidad de mercado y esto redunde en un empuje de la formación bruta de capital y del crecimiento, resulta esencial que el marco jurídico en el que se desenvuelve la actividad económica sea justo y claro, sea aplicado y se haga cumplir de manera efectiva, y sea uniforme y transparente en todo el territorio del Mercado Único⁸. El Mercado Único depende de que los Estados miembros confíen en que todos respetan estos principios⁹, sin esta base, no podrían mantenerse las libertades fundamentales ni el reconocimiento mutuo. Esto es, solamente

ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0093) o en el propio Informe Monti de 2010 (Mario Monti. *A New Strategy for the Single Market: At the Service of Europe's Economy and Society*. Informe para la Comisión Europea. Bruselas, 9 de mayo de 2010.)

⁶ Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto...*

⁷ Comité Económico y Social Europeo (CESE). *El Estado de Derecho y su impacto en el crecimiento económico*. Dictamen de iniciativa, DO C 429, 11 de diciembre de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020IE1261>

⁸ Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto...*

⁹ Enrico Letta, *Much More Than a Market*, informe presentado al Consejo Europeo el 18 de abril de 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

puede quedar garantizado por la fortaleza de las instituciones¹⁰ y de unas reglas comunes que exigen una correcta aplicación para ser eficaces.

El presente artículo presentará, en un primer capítulo, las ventajas que ofrece el Mercado Único como elemento dinamizador de la actividad productiva y la inversión. A continuación, abordará los principales obstáculos detectados para su construcción efectiva, profundizando en los relacionados con el Estado de Derecho y lo que suponen para las expectativas empresariales determinantes de la inversión. Se analizarán algunas de las herramientas existentes para superar este problema y se valorará la propuesta de incorporar la dimensión del Mercado Único en el Informe del Estado de Derecho de 2025. El artículo finaliza con una serie de conclusiones generales.

II. El Mercado Único como elemento dinamizador de la actividad económica y la inversión

El Mercado Único supone un elemento dinamizador de la actividad económica y la inversión, hecho que constituye la propia justificación de su creación. Desde un punto de vista teórico¹¹, un mercado interior más amplio permite el aprovechamiento de las economías de escala y una mayor eficiencia en la asignación de recursos; una mayor competencia en un mercado de mayor tamaño que impulsa la inversión y la innovación, incidiendo positivamente sobre la productividad; unos menores costes de transacción gracias a la armonización regulatoria o a los menores costes administrativos y una convergencia al alza en la calidad del capital humano como resultado de la libre movilidad de las personas trabajadoras o de la libre prestación de servicios.

Cuando esa mayor integración económica va acompañada, además, por la mejora en la calidad de las instituciones —el Estado de Derecho, incluida la seguridad jurídica, o el clima de negocios— los efectos positivos sobre el crecimiento del PIB son aún mayores¹².

En consecuencia, el Mercado Único impulsa la inversión, la productividad y el crecimiento, aunque resulta difícil atribuirle con exactitud en qué medida lo hace. Ya el Informe Cecchini¹³ calculó un impacto positivo, para

¹⁰ Vid. Frank Elderson, «Europe at a crossroads: it is high time to complete the Single Market», discurso pronunciado en la *SRB Legal Conference 2025*, Bruselas, 18 de junio de 2025, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp250618.en.html>

¹¹ Frank Elderson, «Europe at a crossroads: it is high time to complete the Single Market»...; José Cubero, Rafael Doménech, María Jiménez y José Sicilia, «Los efectos económicos del Mercado Único», *ICE, Revista de Economía* 1, n.º 902 (2018): 127-146, <https://doi.org/10.32796/ice.2018.902.6630>.

¹² Cubero *et al.*, «Los efectos económicos del Mercado Único»...

¹³ Paolo Cecchini. *Europa 1992: Una apuesta de futuro*. Alianza Editorial, 1988.

los entonces doce Estados miembros, de entre un 4,2 a un 6,5 por 100 del PIB, con una caída en los precios del 6 por 100 y la creación de alrededor de dos millones de puestos de trabajo, con efectos aún mayores en el medio/largo plazo considerando los efectos dinámicos con impactos permanentes sobre la senda de crecimiento¹⁴.

Desde entonces, se han multiplicado los trabajos que han tratado de calcular los impactos macroeconómicos del Mercado Único. Por lo general, todos coinciden en que el PIB de los Estados miembros y del conjunto de la UE ha avanzado gracias a los efectos positivos asociados a su construcción, pero, no existe un consenso claro en cuanto a su magnitud, siendo esta muy heterogénea en función de la metodología utilizada para el análisis¹⁵.

A partir de esos estudios, la Comisión Europea en su nueva estrategia para el Mercado Único¹⁶ señala que, hasta la fecha, el Mercado Único ha aumentado el PIB de la UE en «al menos un 3 o un 4 por 100 y ha creado 3,6 millones de puestos de trabajo» y añade que una integración más profunda del Mercado Único llegaría incluso a duplicar dichos resultados.

Además, un Mercado Único también mejora el excedente de las personas consumidoras, al beneficiarse de precios más bajos y de más opciones de consumo. Asimismo, los productos comercializados dentro de las fronteras comunitarias deben respetar unos estándares de seguridad y calidad elevados, siendo este uno de los factores detrás del denominado «efecto Bruselas»¹⁷, que ha hecho de la UE una suerte de potencia reguladora global. Finalmente, la propia existencia de un Mercado Único puede favorecer que los Estados miembros traten de enfrentarse a los retos compartidos con soluciones comunes.

En todo caso, la profundización de la integración de los mercados no debe impulsarse únicamente por sus beneficios económicos y sociales, sino, sobre todo, por tratarse de una obligación legal¹⁸ que emana del propio Tratado de la Unión Europea, cuyo artículo 3.3 establece: «La Unión establecerá un mercado interior (...)»

¹⁴ Richard Baldwin. «On the Growth Effects of 1992». *NBER Working Paper No. 3119*. Cambridge. 1989.

¹⁵ Paolo Pasimeni y Pau Durá. «The Economic Impact of the European Single Market» Single Market Economics Papers WP2025/43, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (European Commission), Chief Economist Team. 2025. https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/economic-impact-european-single-market_en

¹⁶ Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto...*

¹⁷ Vid. Anu Bradford. *The Brussels Effect: How the European Union rules the World*. New York, Oxford University Press, 2020.

¹⁸ Frank Elderson, «Europe at a crossroads: it is high time to complete the Single Market»...

III. Principales barreras en la construcción del Mercado Único

Desde su puesta en marcha hace ya más de 30 años¹⁹, se han dado pasos significativos en el proceso de integración, pero aún existen ámbitos en los que no se han logrado completar las cuatro libertades del mercado interior único. Desde 1993, año de su establecimiento, se han venido multiplicando las iniciativas para perfeccionar, profundizar y completar el Mercado Único²⁰. Se podría decir que la realización del Mercado Único ha pasado a ser una tarea casi permanente para la Unión Europea, aunque parece haber perdido relevancia en la acción política comunitaria tras la crisis financiera.

1. Obstáculos identificados desde hace tiempo

Ya durante la primera Comisión Von der Leyen, que inició su andadura en otoño de 2019, se desplegó una estrategia de relanzamiento de la inversión y el crecimiento, para tratar de poner fin a casi una década de crecimiento anímico en la UE y de atonía inversora. Presentó una nueva estrategia industrial²¹ y un Plan a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del Mercado Único²² como elemento necesario para poder extraer todo el potencial en términos de dinamismo económico.

Ese Plan de acción vino acompañado de la comunicación sobre las barreras que limitaban su despliegue, donde se alertaba sobre las 13 barreras más frecuentes²³ con las que se encontraban los agentes económicos a la hora de acudir al Mercado Único derivadas de una aplicación incorrecta o incompleta por parte de los Estados miembros de la legislación comunitaria.

¹⁹ El Acta Única Europea (1986) fijó un programa de seis años para completar las cuatro libertades del Mercado Único mediante 282 normas para eliminar barreras. El 1 de enero de 1993 se declaró establecido para doce Estados miembros.

²⁰ Entre otras destacan: El Plan de Acción del Mercado Único de 1997, la Directiva de servicios de 2006 y el Acta de Mercado Único I y II (que en 2011 y 2012, respectivamente, propusieron medidas concretas para un «mayor y mejor Mercado Único»)

²¹ Comisión Europea, *Un nuevo modelo de industria para Europa*, COM (2020)102, del 10 de marzo. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0102R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0102R(01))

²² Comisión Europea, *Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del Mercado Único*. COM (2020) 94 final, de 10 de marzo. eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0094

²³ Las trece barreras más frecuentes según la Comunicación *Determinar y abordar las barreras del Mercado Único* (COM (2020) 93 final) se relacionan con deficiencias informativas, administrativas y regulatorias. Destacan la dificultad para acceder a información fiable, la complejidad y el coste de los trámites transfronterizos, los obstáculos al reconocimiento mutuo de productos y las divergencias normativas derivadas del «gold-plating».

ria, que, en ocasiones, responde a la intención de proteger su mercado y obtener ventajas para las empresas nacionales²⁴.

La Comisión Europea señalaba que la responsabilidad de estas barreras recaía en la UE, en los Estados miembros o en ambos²⁵. En particular, la atribuía a los Estados miembros cuando sus opciones regulatorias generaban divergencias en la armonización o un uso excesivo de normas nacionales que fragmentaban el mercado. Asimismo, advertía de problemas de aplicación y cumplimiento derivados de transposiciones incorrectas, una vigilancia insuficiente y una cooperación administrativa limitada entre Estados miembros, así como de una capacidad institucional desigual —por falta de recursos o competencias— para aplicar eficazmente la normativa europea.

Pero aquel programa de trabajo se vio truncado por la irrupción de la pandemia en marzo de 2020, coincidiendo casi en fecha con la publicación de algunos de los planes de acción o estrategia que lo sustentaban. La urgencia de hacer frente a la crisis sanitaria y a sus consecuencias económicas resultó prioritaria, de modo que, solucionar deficiencias cuasi-estructurales como las relacionadas con el mercado interior fueron temporalmente relegadas a un segundo plano. Por tanto, los avances o reformas para la construcción del mercado interior se postergaron. Es más, el volumen de legislación comunitaria incluso aumentó para responder a las nuevas necesidades, y se prestó menos atención a la implementación y al cumplimiento de la ya existente; cuando esto último se había señalado como determinante para garantizar el respeto por el Mercado Único²⁶.

2. Las «Diez Terribles» barreras más limitantes en el Mercado Único

En su segundo mandato, iniciado en 2024, la nueva Comisión Von der Leyen ha recuperado la necesidad de reforzar el mercado interior, situándolo entre sus prioridades de acción. En esta ocasión se ha apoyado en los informes Letta y Draghi, presentados en 2024, que han servido de punto de partida de la Estrategia de Mercado Único presentada en mayo de 2025, en la que, de nuevo, se identifican los principales obstáculos para lograr el perfeccionamiento del Mercado Único.

Este nuevo empuje de la Comisión comparte el espíritu pragmático de ambos informes, y ha tratado de dejar solo en diez los obstáculos que, en

²⁴ Comisión Europea, *Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del Mercado Único...* p. 2.

²⁵ Comisión Europea, *Determinar y abordar las barreras del Mercado Único...*

²⁶ Comisión Europea, *Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del Mercado Único...*

opinión de las empresas, más dificultan la libre circulación de bienes y servicios e impiden tanto a las empresas como a la ciudadanía aprovechar plenamente el Mercado Único europeo, estableciendo para cada uno de ellos una serie de medidas o acciones para tratar de superarlo (Tabla 1).

Tabla 1
Los «Diez Terribles»: los diez obstáculos más limitantes en el Mercado Único

Obstáculo	Descripción del problema	Solución propuesta (año previsto para implementación)
Normas de la UE excesivamente complejas	Legislación duplicada, burocracia, altos costes de cumplimiento.	Paquetes omnibus de simplificación (digital, medioambiental); controles de competitividad; revisión de contratación pública y de agencias. (2025)
Falta de compromiso de los Estados miembros	Normativas nacionales restrictivas o incompatibles con el Mercado Único.	Designar «sherpas» nacionales; proporcionalidad; incluir dimensión Mercado Único en Informe sobre el Estado de Derecho; posible Ley para la Prevención de Obstáculos (2027).
Dificultades para crear empresas	Fragmentación normativa, procesos lentos y costosos para establecerse en distintos países.	Crear el «Régimen 28º» con reglas comunes (2026); revisar la Recomendación sobre transmisión de pymes (2025).
Reconocimiento limitado de cualificaciones profesionales	Procesos largos, en papel, y limitaciones para terceros países.	Digitalización del proceso (2026); ampliar reconocimiento automático; reglas comunes para cualificaciones de extracomunitarios.
Retrasos en normas armonizadas	Normas tardías o inexistentes obstaculizan innovación y competitividad.	Permitir especificaciones comunes provisionales; revisión del Reglamento sobre normalización (2026).
Normas fragmentadas sobre etiquetado, envasado y residuos	Diferencias nacionales en etiquetas, residuos y responsabilidad dificultan el comercio.	Armonizar etiquetado; pasaporte digital de productos; ventanilla única digital para Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP); reforma de criterios de residuos.
Normas sobre productos obsoletos y falta de conformidad	Legislación anticuada y no armonizada sobre productos no conformes, sobre todo en e-comercio.	Revisión del marco legislativo sobre productos; crear autoridad de vigilancia de mercado de la UE; reforzar control aduanero.

Obstáculo	Descripción del problema	Solución propuesta (año previsto para implementación)
Regulación restrictiva y divergente de servicios	Autorizaciones divergentes, exigencia de establecimiento local, inseguridad jurídica.	Reconocimiento mutuo de autorizaciones (2026); guías para servicios transfronterizos temporales.
Complejidad en desplazamiento de trabajadores	Requisitos nacionales diversos, alta carga administrativa, procesos físicos.	Tarjeta Europea de Seguridad Social (ESSPASS); interfaz digital para declaraciones; reforzar la Autoridad Laboral Europea (2026).
Restricciones territoriales de suministro	Grandes fabricantes limitan la compra transfronteriza, creando precios artificiales.	Crear herramientas legales para actuar contra prácticas injustificadas, incluso fuera del ámbito del Derecho de la competencia (2026).

Fuente: Elaborado a partir de Comisión Europea. *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto. Una Estrategia para hacer que el Mercado Único sea sencillo, fluido y fuerte*. COM (2025) 500 final.

3. Obstáculos relacionados con el Estado de Derecho

La estrategia presentada por la Comisión Europea presenta como pilares fundamentales para desarrollar el mercado interior: una mayor simplificación normativa, una mayor eficacia en términos de ejecución y garantía del cumplimiento de las normas y una mayor asunción de responsabilidad por parte de los Estados miembros; toda una declaración de intenciones en términos de respeto del Estado de Derecho. Precisamente, la complejidad del acervo comunitario y la falta de compromiso en cuanto al cumplimiento normativo de los Estados miembros aparecen entre los obstáculos más perniciosos para la construcción del Mercado Único²⁷.

Desde su puesta en marcha, el perfeccionamiento del mercado interior se ha acompañado de la proliferación de normas y reglas con el objetivo de asegurar que la integración comunitaria se adhiere a unos niveles de calidad acordes con un modelo social europeo compartido. Tras la crisis económica y financiera, la multiplicación de normas, su complejidad y solapamientos aumentaron como consecuencia de aplicar criterios prudenciales más exigentes²⁸. Sin embargo, la fragmentación normativa y la carga que ello supone resta eficiencia e impacta negativamente a la actividad empresarial.

²⁷ Comisión Europea. *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto...*

²⁸ Letta. *Much More Than a Market...*p.120.

La construcción de una unión de mercados entre veintisiete Estados miembros constituye, desde el punto de vista normativo, una tarea especialmente difícil que afecta a todas las fases del proceso legislativo —diseño, adopción, implementación y aplicación— tendiendo a generar un volumen elevado de normas con un alto grado de complejidad.

Ya en la fase prelegislativa, la consulta y negociación entre los socios suele ser ardua, de modo que la complejidad final de muchas normas refleja compromisos políticos destinados a acomodar intereses muy diversos²⁹. Esta dificultad es aún mayor en las normativas sectoriales, que exigen más detalle y granularidad y, con ello, aumentan las cargas regulatorias y los trámites administrativos³⁰.

Una vez aprobadas, el riesgo de fragmentación aumenta porque la implementación y la supervisión se realizan a escala nacional, donde resulta decisivo el grado de compromiso de los Estados miembros. En la transposición puede darse el fenómeno del «*gold plating*», por el que los Estados añaden requisitos o restricciones adicionales al incorporar las normas comunitarias a su ordenamiento interno. Con ello pretenden responder a sensibilidades nacionales específicas (*preference fit* o *goodness of fit*) y están legitimados para hacerlo, sobre todo en ámbitos de armonización mínima, como el tributario o el laboral³¹. En efecto, pueden establecer requisitos adicionales siempre que respeten el Derecho de la Unión y, en particular, el principio de proporcionalidad. Pero este fenómeno dificulta la aplicación efectiva del Derecho de la Unión y aumenta tanto la carga regulatoria como el riesgo de infracción y sanción.

El problema real surge cuando esas mayores exigencias carecen de justificación clara y parecen responder más a la protección del mercado interno que a una sensibilidad específica del Estado miembro. De hecho, los agentes económicos señalan que, a veces, los legisladores nacionales crean barreras a las libertades del Mercado Único por la falta de transposición o por una ejecución del Derecho de la UE innecesariamente divergente o gravosa (sobreerregulación)³².

²⁹ Judith Arnal, «EU simplification will fail without better governance: Three necessary reforms to make sure it doesn't fail». 28 de Agosto de 2025. *Policy Brief*. European Credit Research Institute y Centre for European Policy Studies. <https://cdn.ceps.eu/2025/09/Simplification-and-governance-policy-brief-formatted.pdf>.

³⁰ Letta. *Much More Than a Market...*

³¹ European Parliament. *Briefing on Challenges in the implementation of EU Law at national level*. 2018. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/608841/IPOL_BRI\(2018\)608841_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/608841/IPOL_BRI(2018)608841_EN.pdf).

³² Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto...* p. 7

Más allá de los problemas de transposición, también en la elaboración de normas estrictamente nacionales se aprecia una insuficiente consideración de los principios y del marco jurídico de la UE. A ello se suma la existencia de múltiples reguladores y agencias, que incrementan «la heterogeneidad de los requisitos y la complejidad de los procedimientos»³³.

Además, se detectan debilidades en la fase de cumplimiento y de aplicación normativas (*compliance y enforcement*). El hecho de que la Comisión Europea sea considerada la guardiana de los Tratados y, por tanto, piedra angular de la aplicación efectiva de la normativa comunitaria, junto al Tribunal de Justicia de la UE, incrementa el riesgo de crear un cierto hábito de litigio por parte de los Estados miembros, cuando realmente debería predominar un espíritu de cooperación³⁴.

En consecuencia, conviene recordar que la aplicación de las normas comunitarias comienza a nivel nacional y que, para garantizar su eficacia, se requiere una implicación directa de las autoridades estatales, es decir, una apropiación nacional (*ownership*) de las reglas comunes, que además refuerza su legitimidad³⁵. No obstante, para mejorar el cumplimiento —y reducir los procedimientos de infracción— también son necesarias una adecuada comprensión de la normativa comunitaria y capacidades acordes con esa tarea.

Finalmente, en la fase de infracción (*infringement procedures*), cabe preguntarse si el bajo nivel de cumplimiento responde también a una pérdida de capacidad disuasoria de estos procedimientos. Su número ha disminuido de forma significativa, sobre todo en los últimos años, y, como señala Letta³⁶, esta reducción no obedece ni a un mayor recurso a *EU Pilot* ni a un descenso de las quejas por disfunciones del mercado interior. Además, los procedimientos de infracción siguen caracterizándose por su excesiva duración.

IV. Percepción empresarial sobre el funcionamiento de elementos básicos del Estado de Derecho

La aplicación y cumplimiento de las normas comunitarias relativas al Mercado Único no son solo necesarias desde el punto de vista legal, sino

³³ *Ibidem* p. 5

³⁴ Jacques Pelkmans y Anabela Correia de Brito. *Enforcement in the EU Single Market*. Bruselas. Centre for European Policy Studies (CEPS), 2012. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/enforcement-eu-single-market/>

³⁵ Letta. *Much More Than a Market...* p. 127

³⁶ *Ibidem...* p. 128

que también resultan esenciales desde el punto de vista económico para ofrecer la suficiente seguridad jurídica a las empresas, a las personas consumidoras y a la actividad económica en general³⁷. Unos marcos políticos y jurídicos fiables y creíbles son fundamentales para la inversión empresarial, la innovación y el crecimiento económico³⁸.

La percepción sobre el funcionamiento de ciertos elementos básicos del Estado de Derecho puede afectar a las expectativas empresariales condicionando el nivel de inversión privada en la economía. La complejidad e imprevisibilidad normativa, junto a determinadas características idiosincráticas de los diferentes sistemas normativos y judiciales de los Estados miembros, pueden disuadir procesos de inversión empresarial.

Como señala la Comisión Europea³⁹, unos «sistemas judiciales eficaces y el respeto del Estado de Derecho tienen un impacto económico positivo al crear un entorno empresarial estable, previsible y equitativo, esencial para el funcionamiento del Mercado Único de la UE. Garantizar la aplicación uniforme de la ley favorece la inversión, reduce los costes de transacción, facilita el crédito y fomenta la innovación y el crecimiento económico sostenido. (...) la rapidez de los procedimientos y la percepción de independencia judicial se correlacionan con un mayor crecimiento, productividad y facturación empresarial. Además, las decisiones de inversión —tanto de grandes empresas como de pymes— dependen en gran medida de la eficacia judicial, especialmente en ámbitos como la protección de la propiedad intelectual».

De acuerdo con los resultados del Eurobarómetro 555⁴⁰, alrededor del 60 por 100 de las empresas europeas confían bastante o mucho en que sus inversiones están protegidas, aunque existe una fuerte disparidad entre los Estados miembros (gráfico 1).

³⁷ Pelkmans y Correia de Brito. *Enforcement in the EU Single Market...*

³⁸ Comité Económico y Social Europeo (CESE). *El Estado de Derecho y su impacto en el crecimiento económico...*

³⁹ Comisión Europea. *The 2025 EU Justice Scoreboard*. COM(2025) 375. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en. p. 4

⁴⁰ European Commission, *Flash Eurobarometer 555 – Perceived independence of the national justice systems in the EU and selected candidate countries among companies*. Data annex. January 2025. <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=99312>

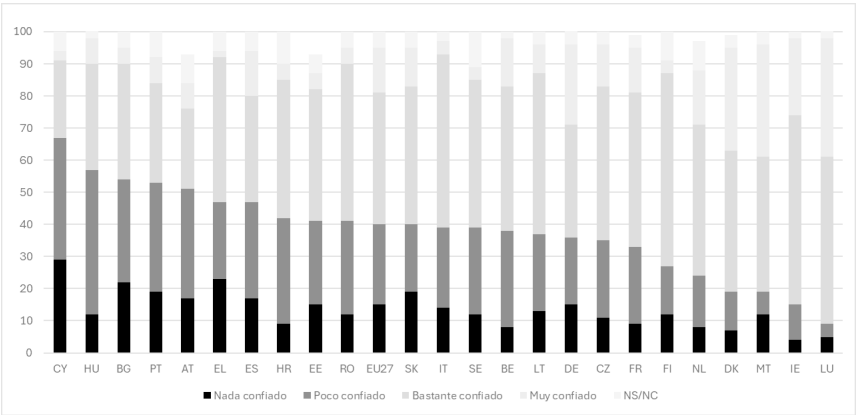
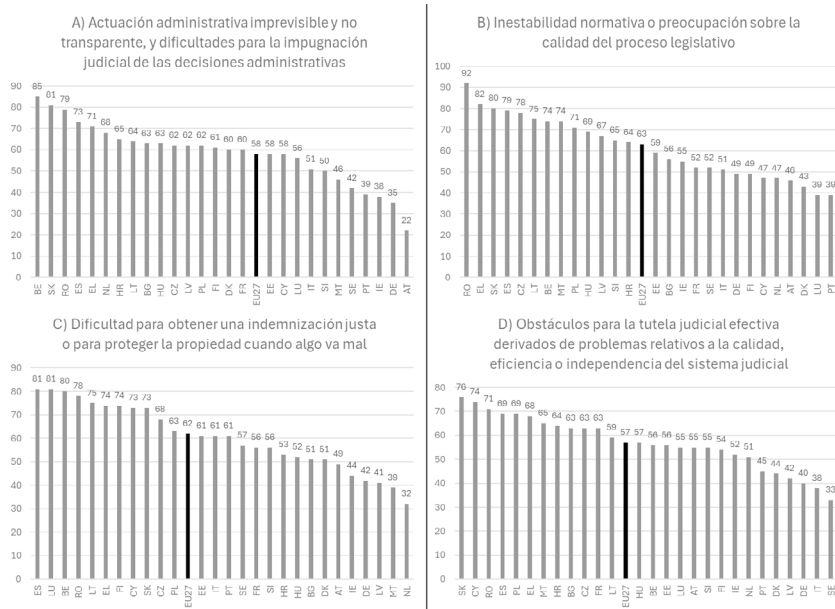


Gráfico 1

Percepción empresarial sobre la eficacia de la protección legal y judicial de las inversiones (en % de respuestas)

Fuente: Elaborado a partir de European Commission, *Flash Eurobarometer 555 – Perceived independence of the national justice systems in the EU and selected candidate countries among companies*. Data annex. January 2025.

Las principales razones que llevan al empresariado a cuestionar el grado de eficacia en la protección de sus inversiones (gráfico 2) revelan lo compleja y diversa que es la realidad jurídico-legal dentro de la UE.

**Gráfico 2**

Principales motivos de preocupación empresarial en cuanto a la eficacia de la protección de las inversiones (en % de respuestas)

Fuente: Elaborado a partir de European Commission, *Flash Eurobarometer 555 – Perceived independence of the national justice systems in the EU and selected candidate countries among companies*. Data annex. January 2025. Datos a interpretar con cautela, dado que es una respuesta condicionada, por lo que en algunos casos la muestra resulta escasa.

Además de los tribunales y los sistemas judiciales, existen otras instituciones o autoridades públicas relevantes que velan por la aplicación correcta del acervo europeo, sobre todo en lo que se refiere a aspectos relacionados con la defensa de la competencia, la contratación pública o la lucha contra la corrupción⁴¹.

La percepción media del tejido empresarial de la Unión Europea sobre la independencia de las autoridades nacionales de competencia es favorable, aunque con grandes diferencias entre Estados miembros (gráfico 3): supera el 80 por 100 en Austria, Suecia e Italia, y cae por debajo del 30 por 100 en Croacia, Hungría y Bulgaria. El elevado porcentaje de respuestas in-

⁴¹ Por primera vez en 2025, el *EU Justice Scoreboard* ha incorporado información sobre estas cuestiones a partir de la información contemplada en el Eurobarómetro 555. *Vid.* Comisión Europea. *The 2025 EU Justice Scoreboard...*

decisas en algunos países sugiere un conocimiento limitado de este instrumento de defensa de la unidad de mercado o de sus resoluciones. En todo caso, estas autoridades actúan en paralelo y en cooperación con la Comisión Europea y con los tribunales nacionales en la aplicación de las normas europeas de competencia.

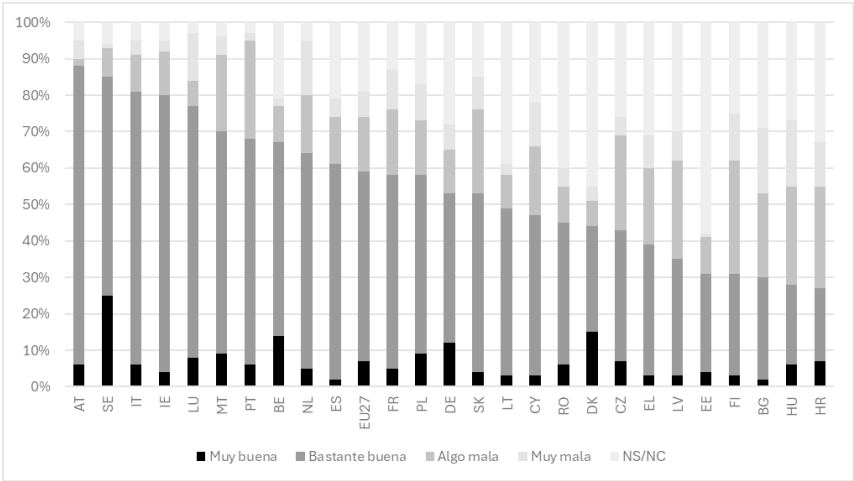


Gráfico 3

Percepción empresarial de la independencia de las autoridades nacionales de la competencia (en % de respuestas)

Fuente: Elaborado a partir de *European Commission, Flash Eurobarometer 555...*

En relación con los órganos de revisión en contratación pública, la percepción empresarial media en la Unión Europea es favorable: dos de cada tres empresas consideran buena su independencia. Austria obtiene la mejor valoración, mientras que Croacia, Bulgaria y Hungría registran las peores⁴².

Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) identificó en 2025⁴³ los elementos perniciosos para el Mercado Único, incidiendo especialmente en: «la falta de estabilidad política de determinados sistemas gubernamentales, la imprevisibilidad o el cortoplacismo de los regímenes

⁴² *European Commission, Flash Eurobarometer 555...*

⁴³ Comité Económico y Social Europeo (CESE), *La dimensión económica del Estado de Derecho*. Dictamen de iniciativa C/2025/3190, 30 de abril de 2025. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202503190

jurídicos, la discriminación de los inversores extranjeros, la prolongada duración de los procedimientos y la falta de fiabilidad en lo que respecta a la aplicación de la normativa».

Tras recabar información entre las organizaciones empresariales nacionales y europeas, el CESE recoge una serie de ejemplos de comportamientos proteccionistas y discriminatorios (Tabla 3) que, en su opinión, socavan el Estado de Derecho⁴⁴. Los casos allí recogidos exponen cómo algunos Estados miembros protegen sus mercados con medidas en las que sus empresas reciben un trato más favorable que las de otros socios comunitarios, vulnerando el principio de igualdad de trato y no discriminación, lo que supone una pérdida de confianza para la inversión privada y erosiona el Mercado Único.

Tabla 2
Ejemplos de comportamientos proteccionistas y discriminatorios que socaban el Estado de Derecho

Tipo de práctica o medida	Descripción del comportamiento	Efecto o consecuencia	Referencia/ procedimiento
Impuestos especiales discriminatorios	Se introducen impuestos cuya base imponible se vincula al volumen de negocios o beneficios que solo alcanzan empresas extranjeras.	Discriminación indirecta. Afecta a la igualdad de trato.	INFR(2024)4022; Asunto C-144/24
Multas desproporcionadas y eliminación del efecto suspensivo	Infracciones menores reciben sanciones elevadas y se elimina el efecto suspensivo de los recursos en ciertos sectores.	Inseguridad jurídica.	INFR(2020)4004; INFR(2020)4013
Retirada de permisos y licencias	Tras construir un centro comercial por parte de inversores extranjeros, se revoca la autorización y se amenaza con la demolición.	Inseguridad jurídica. Vulnera la confianza de los inversores extranjeros.	—

⁴⁴ *Ibidem*.

Tipo de práctica o medida	Descripción del comportamiento	Efecto o consecuencia	Referencia/ procedimiento
Trato preferente a acreedores nacionales	Se favorece a acreedores o proveedores «de importancia sistémica» nacionales frente a empresas extranjeras.	Afecta a igualdad de trato y no discriminación.	INFR(2020)4004; INFR(2020)4013
Prohibición súbita de adquisiciones empresariales	Se prohíben con poco plazo adquisiciones de empresas mediante reglamento de emergencia.	Inseguridad jurídica. Vulnera la confianza de los inversores extranjeros.	https://www.handelsblatt.com/27073368.html
Discriminación en licitaciones públicas	Empresas extranjeras reciben menores asignaciones de materias primas en procedimientos de licitación.	Vulnera la igualdad de trato y no discriminación.	INFR(2022)4108
Prohibiciones repentinas de exportación	Se imponen prohibiciones a corto plazo sobre exportaciones de materias primas, antes permitidas.	Inseguridad jurídica.	EUR-Lex – 62023CC0499 – ES – EUR-Lex
Límites de precios selectivos	Se establecen topes de precios para bienes que solo afectan a empresas con gran volumen de negocio (normalmente extranjeras).	Discriminación indirecta. Afecta a la igualdad de trato.	Asuntos: C-557/23; C-658/24
Normas tributarias retroactivas	Se aprueban normas tributarias con efecto retroactivo que solo impactan a empresas extranjeras.	Inseguridad jurídica. Afecta a la igualdad de trato.	NIF 2012/4092 (archivado por derogación)
Medidas de emergencia temporales	Se aprueban leyes que se derogan al presentarse denuncias, evitando sanciones al expirar antes del fallo.	Inseguridad jurídica y cuestiona eficacia de los procedimientos de infracción.	INFR(2022)4108

Fuente: Elaborado a partir de CESE, *La dimensión económica...*

V. Herramientas existentes para garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión y prevenir la fragmentación regulatoria en el Mercado Único

A la luz de todos los obstáculos señalados, cabría preguntarse en qué medida la Unión Europea se ha dotado de instrumentos capaces de garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión y de prevenir la fragmentación regulatoria derivada de prácticas nacionales divergentes, en aras del correcto funcionamiento del mercado interior.

La UE ha desarrollado con el tiempo un conjunto diverso de herramientas preventivas y correctivas, formales e informales, para preservar la integridad del mercado interior y su seguridad jurídica. Su evolución refleja el paso de un modelo centrado en la corrección *ex post* y el control jurídico a otro más preventivo, cooperativo y multisectorial.

El primer instrumento de defensa del mercado interior fue el procedimiento formal de infracción, regulado en los artículos 258 a 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴⁵. Permite a la Comisión y a los Estados miembros recurrir al Tribunal de Justicia de la UE ante incumplimientos del Derecho de la Unión. Es el núcleo del sistema europeo de *enforcement* (aplicación), pero su carácter *ex post*, la duración de los procedimientos y su coste institucional han impulsado el recurso a herramientas complementarias.

Progresivamente, se ha venido poniendo el énfasis en otros instrumentos para evitar llegar al Tribunal de Justicia de la UE. Entre ellos destaca el procedimiento de información sobre reglamentaciones técnicas (*TRIS*), formalizado en 1983, que obliga a notificar los proyectos de normas técnicas nacionales antes de su adopción para que la Comisión y los demás Estados miembros evalúen su compatibilidad con el mercado interior. Así, actúa de forma preventiva y reduce el riesgo de litigios posteriores.

Desde los años 2000, la Comisión ha incorporado mecanismos de corrección temprana. Un ejemplo es SOLVIT, creada en 2002⁴⁶, con centros en cada Estado miembro⁴⁷, para resolver, gratuitamente y de forma no contenciosa, conflictos transfronterizos derivados de una aplicación incorrecta

⁴⁵ Unión Europea. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Versión consolidada, Diario Oficial de la Unión Europea C 202 (2016). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL>

⁴⁶ Recomendación de la Comisión de 7 de diciembre de 2001 sobre los principios para la utilización de «SOLVIT» - Red de Resolución de Problemas en el Mercado Interior. Diario Oficial L 331 de 15.12.2001.

⁴⁷ También en Noruega, Islandia y en Liechtenstein.

del Derecho del mercado interior. Aunque no tiene efectos vinculantes, se ha consolidado como un instrumento relevante de *soft enforcement* (aplicación blanda/flexible)⁴⁸. No obstante, su rendimiento sigue limitado por la escasez de personal, la falta de supervisión y la disparidad de normas y procedimientos⁴⁹.

En 2008, la Comisión lanzó EU Pilot⁵⁰, un mecanismo informal de diálogo con los Estados miembros previo al procedimiento de infracción. Su objetivo era aclarar posibles incumplimientos y facilitar soluciones tempranas, reforzando la cooperación administrativa y la corrección *ex ante*. No obstante, su uso decayó hasta 2017 y recibió críticas por su lentitud y falta de transparencia⁵¹. Ese año, la Comisión anunció⁵² que prescindiría de él salvo prueba de utilidad, pero finalmente se ha mantenido operativo⁵³.

También en 2008 se creó, al amparo de la Directiva de servicios, el *Internal Market Information System* (IMI), una plataforma segura de cooperación administrativa para intercambiar información sobre actos jurídicos vinculados al mercado interior. El Reglamento (UE) 1024/2012 definió su alcance, funciones y garantías en materia de datos personales, y desde 2013 tramita los expedientes SOLVIT.

En 2016, vio la luz la tarjeta profesional europea, el primer procedimiento completamente online a escala de la UE para acelerar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales. En enero de 2020, el sistema IMI reemplazó al instrumento utilizado para apoyar a la Red de Cooperación en materia de Protección de los Consumidores, ayudando a racionalizar las herramientas informáticas de la Comisión.

A estos instrumentos se suman prácticas administrativas, a medio camino entre lo informal y lo formal, como las *package meetings*, reuniones

⁴⁸ Comisión Europea. *SOLVIT's Helping Hand in the Single Market: celebrating 20 years*. SWD (2022) 325 final. Bruselas, 26 de septiembre de 2022.

⁴⁹ Monti, *A New Strategy for the Single Market...* p. 105.

⁵⁰ EU Pilot fue creado en abril de 2008, a partir de las reflexiones recogidas en Comisión Europea. *A Europe of Results – Applying Community Law*. COM(2007) 502 final. Bruselas, 5 de septiembre de 2007. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX-52007DC0502>.

⁵¹ Defensor del pueblo europeo (Ombudsman), Decisión en el asunto OI/5/2016/AB, relativa a la puntualidad y la transparencia en la tramitación de las reclamaciones de infracción por parte de la Comisión Europea (14 de septiembre de 2017).

⁵² Comisión Europea. *Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación*. Comunicación 2017/C 18/02. 19 de enero de 2017. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\).p. C 18/12](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01).p. C 18/12).

⁵³ Johan Stagstrup, «Has the Pilot Been Grounded? The Decline of the EU Pilot in EU Environmental Law Enforcement», *European Law Blog*, octubre de 2024. Pág. 5. <https://doi.org/10.21428/9885764c.dc9c08be>.

entre la Comisión y los Estados miembros para abordar múltiples expedientes de aplicación en un determinado sector. No están reguladas de manera expresa, pero desempeñan una función relevante de coordinación y racionalización del *enforcement*.

También cumplen una función preventiva las notificaciones previstas en la Directiva sobre transparencia en el Mercado Único⁵⁴, en la Directiva de servicios⁵⁵ y en la Directiva sobre el test de proporcionalidad⁵⁶, que exige evaluar previamente nuevas regulaciones nacionales sobre servicios profesionales. A ello se suma el Reglamento (UE) 2019/515 sobre reconocimiento mutuo de mercancías, que obliga a justificar restricciones a productos ya comercializados legalmente en otro Estado miembro.

Más recientemente, en 2020, la Comisión puso en marcha el *Single Market Enforcement Taskforce* (SMET)⁵⁷ para dotar al sistema de defensa del mercado interior de mayor coherencia estratégica y orientación política. Este foro de coordinación entre la Comisión y los Estados miembros examina la conformidad de la legislación nacional con las normas del Mercado Único, identifica barreras prioritarias, aborda la sobreregulación injustificada y propone soluciones prácticas. Su enfoque horizontal le permite afrontar problemas sistémicos que los mecanismos tradicionales no siempre resuelven bien⁵⁸.

Pese a este esfuerzo, la Comisión reconoce que aún queda margen para mejorar el respeto de las normas del Mercado Único y apela⁵⁹ a la responsabilidad compartida entre ella y las autoridades multinivel de los Estados miembros.

⁵⁴ Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO L 241 de 17.9.2015, p. 1)

⁵⁵ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. <https://www.boe.es/doue/2006/376/L00036-00068.pdf>

⁵⁶ Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones (DO L 173 de 9.7.2018, p. 25)

⁵⁷ Comisión Europea, *Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del Mercado Único...*

⁵⁸ Además de los instrumentos mencionados, existen otros de carácter transversal como el *Single Market Scoreboard*, el portal *Your Europe*, el *Single Digital Gateway* o los mecanismos de resolución alternativa de litigios (ADR/ODR).

⁵⁹ Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto... p. 2 y p. 4.*

En su estrategia de mayo de 2025⁶⁰, la Comisión propone reforzar la aplicación de las normas del Mercado Único y, sobre todo, su apropiación nacional, profundizando el enfoque preventivo y de coordinación. Entre las medidas figura la designación, en cada Estado miembro, de un representante nacional de alto nivel (*Single Market sherpa*) para promover la correcta aplicación de las normas y ayudar a identificar y eliminar barreras regulatorias internas. La Comisión prevé reunirlos periódicamente para mejorar la cooperación administrativa y el intercambio de buenas prácticas.

La estrategia también plantea reforzar SOLVIT y SMET. Los Estados miembros deberán mejorar la dotación, especialización, red de contactos y capacidad de influencia de sus centros SOLVIT. En cuanto al SMET, se propone una reunión anual de alto nivel con ministros responsables del Mercado Único, *sherpas* nacionales y el vicepresidente ejecutivo de la Comisión, para aportar orientación estratégica y apoyo político a la superación coordinada de barreras.

Si la evaluación de estos instrumentos concluye que son insuficientes, se valorará nueva legislación específica, incluida una posible Ley de Prevención de Obstáculos al Mercado Único. Además, la estrategia propone una aplicación más estratégica mediante una Agenda Anual de Aplicación del Mercado Único, destinada a concentrar el control y la coordinación en los ámbitos de mayor impacto económico o riesgo de fragmentación.

Por último, la Comisión ha propuesto integrar la dimensión de Mercado Único en el Informe sobre el Estado de Derecho y trabaja con los Estados miembros y las partes interesadas para abordar los problemas de Estado de Derecho que afectan a las empresas con actividad transfronteriza, especialmente las pymes.

VI. La dimensión de Mercado Único en el Informe del Estado de Derecho

De acuerdo con la nueva estrategia de Mercado Único, y en coherencia con las con las orientaciones políticas de la nueva Comisión 2024-2029⁶¹,

⁶⁰ Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto...*

⁶¹ Ursula Von der Leyen. *La decisión de Europa: Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*. Pág. 30. Estrasburgo, 2024. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf

el Informe sobre el Estado de Derecho 2025⁶² incorpora por primera vez la dimensión del Mercado Único con el objetivo explícito de velar por la seguridad jurídica y la igualdad de trato a las empresas que realizan operaciones transfronterizas, en especial de las pymes.

Y es que, tal y como recuerda el propio informe⁶³, el entorno empresarial y las decisiones de inversión necesitan un sistema judicial eficaz, un marco de lucha contra la corrupción, una buena gobernanza, seguridad jurídica y un proceso legislativo sólido; todos estos aspectos constituyen los pilares clásicos del Estado de Derecho.

1. *Incorporación al Informe de 2025 y resultados*

La dimensión de Mercado Único se ha incorporado al Informe sobre el Estado de Derecho de 2025 con un capítulo propio y en los informes dedicados a los Estados miembros se ha hecho de manera transversal —en el tratamiento de cada uno de los cuatro pilares tradicionales del Estado de Derecho: sistema judicial, lucha contra la corrupción, libertad de medios y controles institucionales— sin capítulo propio.

El informe se nutre del resultado de la consulta realizada por parte de la Comisión tanto a los Estados miembros —en base a un cuestionario (Cuadro 1) cuya lectura permite apreciar qué elementos, a juicio de la Comisión, son claves en la interrelación entre la unidad de mercado y el Estado de Derecho— como a la ciudadanía —bajo la forma de consulta abierta, en la que otras partes interesadas han aportado su opinión—.

⁶² Comisión Europea. *2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*. COM (2025) 900 final. Estrasburgo, 8 de julio de 2025. https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

⁶³ Comisión Europea. *2025 Rule of Law Report... p. 36*

Cuadro 1

Cuestionario a los Estados miembros para aportar información sobre la dimensión del Mercado Único en el Informe sobre el Estado de Derecho

Pilar I Sistema judicial:

Calidad de la justicia

- Especialización de jueces, tribunales específicos o salas dentro de los tribunales, así como formación de la judicatura para el tratamiento de casos comerciales.
- Mecanismos alternativos de resolución de disputas y mediación.

Pilar II Lucha contra la corrupción:

Prevención

- Medidas dirigidas a la prevención de la corrupción en relación con la concesión de permisos oficiales (por ejemplo, en materia de medio ambiente, energía y diversos tipos de construcción).
- Informes sobre el uso de tecnologías digitales para mejorar la transparencia y la supervisión en la contratación pública.

Pilar IV Controles institucionales:

Proceso de preparación y promulgación de leyes

- Salvaguardias que garanticen la seguridad jurídica, la estabilidad del marco normativo y la ausencia de discriminación. (Esta cuestión complementa la pregunta existente sobre normas y el uso de procedimientos acelerados y de emergencia.)

Autoridades independientes

- Salvaguardias que aseguren la independencia efectiva de las autoridades supervisoras y reguladoras que tengan un impacto directo sobre los operadores económicos.

Accesibilidad y revisión judicial de las decisiones administrativas

- Respeto al principio de buena administración, incluyendo la obligación de la administración de fundamentar sus decisiones. (Esta cuestión complementa la pregunta existente sobre la transparencia de las decisiones administrativas.)
- Salvaguardias adicionales a la revisión judicial respecto a decisiones o inacciones de las autoridades administrativas, incluyendo los recursos disponibles. (Esta cuestión complementa la pregunta existente sobre la revisión judicial de las decisiones administrativas).

Fuente: Traducido de Comisión Europea. 2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union. COM (2025) 900 final. Estrasburgo, 8 de julio de 2025.

Con base en estas consultas, la Comisión expone cómo los cuatro pilares del Estado de Derecho impactan el Mercado Único bajo la forma de: seguridad jurídica para empresas, aplicación y ejecución de decisiones judiciales, transparencia en la contratación pública y estabilidad regulatoria.

Sobre el **sistema judicial**, el informe subraya que la especialización judicial en asuntos mercantiles, incluidos transfronterizos, constituye un factor clave para la competitividad y la seguridad jurídica. Se valora positivamente la creación de tribunales mercantiles especializados (Alemania), y se apunta la necesidad de reforzarlos (Letonia) o de ponerlos en marcha (Polonia, Malta y Chipre). También se entiende que mejora el entorno empresarial el hecho de disponer de mecanismos alternativos de resolución de litigios (Chipre). Mientras que los costes elevados de litigar (Finlandia, Austria o Estonia) o los retrasos judiciales y administrativos se identifican como obstáculos significativos para la inversión y la actividad empresarial (Malta, Portugal, Eslovaquia).

Sobre la **lucha contra la corrupción**, el informe destaca medidas que favorecen la igualdad de condiciones para las empresas en licencias y contratación pública, un ámbito con alta fragmentación y gran potencial en el Mercado Único. Valora la simplificación administrativa, digitalización y transparencia para mejorar el entorno empresarial (Grecia, Italia, Malta) y los avances en Chipre. Sin embargo, advierte riesgos por deterioro del clima empresarial, conflictos de intereses en empresas públicas o posible concentración de mercado (Eslovaquia, Eslovenia, Hungría). La digitalización judicial y administrativa se considera un factor positivo para la economía y las operaciones transfronterizas.

En **pluralismo y libertad de los medios** —no incluido en el cuestionario a los Estados— el Informe subraya que el Mercado Único se refuerza cuando las condiciones de competencia entre los medios son equitativas, y otorga importancia a la manera en que obtienen su financiación. A este respecto, considera clave la transparencia en la titularidad de los medios, la asignación no discriminatoria de la publicidad estatal, o la transparencia sobre el origen sus fuentes de financiación; valora el sistema de Austria y el aumento presupuestario en Lituania, y menciona reformas en Dinamarca y Portugal.

Finalmente, los **contrapesos institucionales y la calidad normativa**, claves para la seguridad jurídica, la previsibilidad y la protección de inversiones, son esenciales para el Mercado Único. Se valoran la simplificación legislativa (Francia) y la consulta a partes interesadas (Bélgica, Chequia), pero persisten problemas de inestabilidad normativa, baja calidad legislativa, carga regulatoria o uso de poderes excepcionales (Rumanía, Croacia, Grecia, Bulgaria, Malta, Chipre, Hungría). Asimismo, otros subrayan que las consultas públicas a los agentes sociales o bien son ejercicios mera-

mente formales, o bien cuentan con plazos demasiado reducidos (Rumanía, Lituania).

Asimismo el informe se hace eco de la percepción del sector empresarial sobre el funcionamiento de determinados elementos básicos del Estado de Derecho e incorpora la valoración general relativa a la eficacia de la protección legal y jurídica de las inversiones en la UE, así como a la independencia de los organismos responsables del control de la contratación pública y de las autoridades nacionales de competencia⁶⁴.

2. *Valoración de la incorporación del Mercado Único al informe del Estado de Derecho*

El hecho de incorporar la dimensión del Mercado Único al informe del Estado de Derecho permite ofrecer una visión más completa al conectar el respeto de los principios jurídicos con el entorno económico y empresarial, es decir, apoyando la existencia de un vínculo entre democracia y prosperidad económica, relación incuestionable hasta hace poco, pero que resulta pertinente recordar en el actual contexto geopolítico.

Con su incorporación al Informe, la Comisión Europea ha obligado a los Estados miembros a hacer un ejercicio de identificación de aquellas prácticas judiciales, administrativas o regulatorias que, sin fundamento jurídico o justificación, tienen una incidencia desigual sobre la actividad económica y la competencia y, por consiguiente, suponen un menoscabo para el Mercado Único. A partir de los resultados, podrán sustentarse las recomendaciones sobre la necesidad de llevar a cabo mejoras en los mecanismos judiciales, de mayor transparencia y/o certidumbre normativa. Además, constituyen una herramienta analítica adicional para, en su caso, evaluar y argumentar posibles riesgos para la buena gestión financiera del presupuesto de la UE.

Cabe recordar que, por su diseño, el Informe tiene una naturaleza necesariamente cualitativa, lo que permite captar la compleja y heterogénea realidad de los Estados miembros, empezando, por ejemplo, por sus distintos sistemas jurídicos. Al incluir información detallada, los informes de cada Estado miembro permiten contextualizar la situación del Estado de Derecho, identificar riesgos potenciales y ofrecer una visión más completa de las dinámicas institucionales.

No obstante, y en relación con esto último, habida cuenta de que la incorporación de la dimensión del Mercado Único al Informe aborda efectos

⁶⁴ Comisión Europea. *The 2025 EU Justice Scoreboard...*

que, desde una perspectiva económica, se traducen en mayores costes o plazos y condicionan las decisiones de inversión, su carácter predominantemente cualitativo (no cuantitativo) puede dificultar su comprensión por los agentes económicos y la comparabilidad entre los Estados miembros. Aunque no sea el objetivo del Informe, una mayor comparabilidad ayudaría a identificar la fragmentación del mercado y facilitar el seguimiento y evaluación de su evolución.

En todo caso, la dimensión económica se ha incorporado de forma acotada, al integrarse en los cuatro pilares tradicionales del Informe pese a haberse solicitado un capítulo específico, lo que habría dado mayor visibilidad a problemas que no siempre encajan en esos pilares⁶⁵.

Finalmente, resulta necesario subrayar también los riesgos asociados al refuerzo de la dimensión económica en el Informe del Estado de Derecho. Algunos expertos⁶⁶ alertan de que, en general, priorizar aquellas áreas del Estado de Derecho que favorecen la estabilidad económica, la inversión y la competitividad, a través de la independencia judicial, la lucha contra la corrupción, la eficiencia administrativa y la previsibilidad legislativa, no debe hacerse en detrimento de las dimensiones nucleares del Estado de Derecho como la protección de los derechos fundamentales, el pluralismo mediático, la cohesión social o los controles democráticos.

Como señala Cseres⁶⁷, un enfoque excesivamente tecnocrático —o como la autora denomina, de instrumentalización del Estado de Derecho— puede reducirlo a una simple herramienta para mejorar la competitividad, corriendo el riesgo «de debilitar la seguridad y las garantías jurídicas, erosionar la confianza pública y mermar la legitimidad democrática al relegar procesos esenciales de deliberación, control y participación social». Por lo que resulta pertinente encontrar un adecuado equilibrio entre las distintas dimensiones.

VII. Conclusiones

El camino hacia el Mercado Único revela la necesidad de considerar la dimensión económica del Estado de Derecho, ya que muchas de las disfunciones persistentes no se deben tanto a una falta de regulación a nivel co-

⁶⁵ Comité Económico y Social Europeo (CESE), *La dimensión económica del Estado de Derecho...* p. 5/7.

⁶⁶ Kati Cseres. «Rethinking the Rule of Law in EU Economic Governance: Insights from the 2025 Report.» *Kluwer Competition Law Blog*, 29 July 2025 <https://legalblogs.wolterskluwer.com/competition-blog/rethinking-the-rule-of-law-in-eu-economic-governance-insights-from-the-2025-report/>; Louise Fromont. «What EU Conditionality Says about the Rule of Law». *European Journal of Risk Regulation*. Published online 2024:1-14. doi:10.1017/err.2024.40

⁶⁷ Cseres. «Rethinking the Rule of Law in EU Economic Governance...

unitario como a deficiencias en la aplicación efectiva y uniforme del derecho de la Unión. La fragmentación regulatoria incrementa los costes de cumplimiento, reduce la competencia transfronteriza y limita el potencial económico del Mercado Único, especialmente en el sector servicios.

La aplicación previsible y no discriminatoria de las normas europeas es un requisito indispensable para garantizar la seguridad jurídica, la igualdad de condiciones competitivas y la confianza entre los Estados miembros y los operadores económicos, y constituye, además, un factor clave para estimular la inversión, tanto dentro de la UE como la procedente de terceros países, que le permita hacer frente a sus prioridades estratégicas, su competitividad y su crecimiento, manteniendo su calidad de vida.

La armonización normativa y la normalización técnica, sobre todo en servicios y profesiones reguladas, son esenciales de cara a la unidad de mercado. El actual interés en la simplificación normativa⁶⁸ refleja la preocupación por reducir esas divergencias en la aplicación nacional. Más allá de la forma que tome dicha simplificación o de si se necesitan instrumentos jurídicos más directamente aplicables (Reglamentos frente a Directivas), todo apunta a que el enfoque preventivo, cooperativo y multisectorial no solo no debe perderse, sino que debe prevalecer. Para ello se necesita una potenciación de los actuales instrumentos de *soft enforcement*, una mayor coordinación interadministrativa, así como mejoras en la gobernanza, en la que la participación de los agentes económicos y sociales resulta fundamental.

No obstante, reforzar la dimensión económica del Estado de Derecho exige un enfoque equilibrado y no debe desarrollarse exclusivamente desde una lógica de eficiencia o competitividad. Un modelo de gobernanza orientado a la agilidad y al rendimiento no puede resultar en detrimento de los elementos esenciales del Estado de Derecho, sus garantías jurídicas, mecanismos de control y espacios de deliberación y participación.

Por ello, el desafío para la Unión no consiste únicamente en hacer el Mercado Único más competitivo, sino en hacerlo compatible con un marco institucional que preserve la seguridad jurídica, la confianza pública, la legitimidad democrática y el modelo social europeo, máxime en un contexto como el actual, marcado por múltiples prioridades estratégicas. En última instancia, el éxito de este enfoque depende, sobre todo, de la voluntad política de los Estados miembros para asumir la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como un componente estructural del proyecto del Mercado Único.

⁶⁸ El Consejo Europeo llegó a hablar de una «revolución de la simplificación» en su Declaración de Budapest, del 8 de noviembre de 2024, sobre el Nuevo Pacto para la Competitividad Europea.

Sobre la autora

Inmaculada Ordiales Hurtado es Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Economía desde 2015. Especialista en Metodología de investigación cuantitativa por la Universidad Politécnica de Madrid y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Posgrado en la Grande École Supérieure de Commerce Extérieur de París. Actualmente, es Jefa del Área Económica del Área de Estudios y Análisis del Consejo Económico y Social de España, donde trabaja desde 1999. Sus principales áreas de trabajo comprenden la economía española y europea, el modelo productivo, el entorno competitivo y las políticas públicas en general. Desde 2017 coordina los informes del Consejo Económico y Social sobre la gobernanza económica de la Unión Europea. Es autora de diversas publicaciones en los ámbitos de la economía, la digitalización y la sostenibilidad.

About the author

Inmaculada Ordiales Hurtado holds a degree in Economics and Business Administration from the Complutense University of Madrid. PhD in Economics since 2015. Specialist in Quantitative Research Methodology from the Polytechnic University of Madrid and the CSIC and Postgraduate Studies at the Grande École Supérieure de Commerce Extérieur de Paris. Currently, she is Head of the Economic Area of the Studies and Analysis Area of the Economic and Social Council of Spain, where she has worked since 1999. His main areas of work include the Spanish and European economy, the production model, the competitive environment and public policies in general. Since 2017, she has been responsible for coordinating the Economic and Social Council's reports on EU economic governance. Author of several publications in the fields of economics, digitalization and sustainability.