

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.