B39. El mercado único de la Unión Europea. El principio de libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. La política de competencia

1. La construcción del mercado común (1957-1993)

En la teoría de la integración, las cuatro libertades son los rasgos definitorios de un **mercado común**, que a la libre circulación de bienes propia de la unión aduanera añade la de servicios y la de los factores productivos, trabajo y capital. El grado de realización de cada libertad mide, por tanto, la profundidad de la integración. Para entender el mercado común actual conviene repasar los hitos que llevaron a su creación en 1993.

1.1. Unión aduanera (1957-1973)

Contexto: los Tratados de Roma (1957) recogían ya el mercado común como objetivo a medio plazo, y el Tratado CEE reconocía las **cuatro libertades fundamentales**: libre circulación de bienes, servicios, trabajo y capitales.

Medidas: las cuatro libertades se concretaban en tres objetivos a corto plazo: una unión aduanera en doce años, la prohibición de las cuotas y la de las medidas de efecto equivalente. El primer gran impulso fue la **unión aduanera en 1968**, año y medio antes de lo previsto.

Conclusiones: fue el gran logro de la etapa, pero suprimir los aranceles no bastaba para integrar los mercados.

1.2. Nuevo proteccionismo (1973-1985)

Contexto: el éxito inicial se interrumpió con las crisis del petróleo y la **euroesclerosis**, la rigidez de unas economías con un desempleo elevado y persistente incluso con crecimiento. Además, en línea con el **nuevo proteccionismo**, persistían barreras no arancelarias (BNA) entre los Estados miembros.

Medidas: el avance llegó del Tribunal de Justicia, que definió las medidas de efecto equivalente (*Dassonville*, 1974) y formuló el **reconocimiento mutuo** (*Cassis de Dijon*, 1979). Desde 1983, además, los Estados notifican sus proyectos de reglamentos técnicos.

Conclusiones: las BNA siguieron en pie, pero *Cassis de Dijon* aportó el principio que el relanzamiento generalizaría.

1.3. Relanzamiento (1985-1993)

Contexto: con la mejora del ciclo y Jacques Delors al frente de la Comisión (1985), el relanzamiento se dirige contra las BNA que seguían en pie.

Medidas: el *Libro Blanco para la Consecución del Mercado Interior* (1985) propuso unas trescientas medidas concretas para materializar las cuatro libertades. El Consejo Europeo de Milán (1985) convocó la conferencia intergubernamental de la que nació el **Acta Única Europea** (1986, en vigor en 1987), primera modificación sustancial de los tratados, que reformó el mercado interior en tres frentes:

- *Calendario*: fija el **31 de diciembre de 1992**, para aprovechar la creación de comercio y las economías de escala y ganar poder negociador exterior.
- *Competencias*: añade cohesión económica y social, I+D y medio ambiente, donde la acción estatal por separado era insuficiente.
- *Reconocimiento mutuo*: generaliza el principio de *Cassis de Dijon* en lugar de armonizar todas las legislaciones nacionales.

El impulso se reflejó en dos informes: el Informe Cecchini (1988), "los costes de la no-Europa", cuantificó por primera vez los beneficios de la integración y el coste de las BNA; el Informe Delors (1989) fijó tres etapas para la UEM y exigió la plena libertad de capitales ya en la primera, lo que muestra su carácter instrumental respecto de la moneda única.

Conclusiones: el 1 de enero de 1993 entró en funcionamiento el mercado interior. En paralelo, Maastricht (1992, en vigor en noviembre de 1993), acelerado por la reunificación alemana, extendió la libertad de capitales a terceros países e introdujo la ciudadanía europea.

1.4. Balance económico del mercado único

Magnitud: treinta años después de su creación, las estimaciones respaldan, con matices, las ganancias que anticipó el Informe Cecchini. Sitúan la aportación del mercado único en torno a un 8-9 % adicional del PIB de la Unión frente a un contrafactual en el que se reintrodujesen los aranceles y las BNA entre Estados miembros. La ganancia per cápita es muy superior en las economías pequeñas y abiertas, como el BENELUX y el centro de Europa, por su mayor apertura intracomunitaria.

Canales: los que predice la teoría de la integración: creación de comercio, economías de escala por la ampliación del mercado, efecto procompetitivo sobre márgenes y precios y atracción de inversión extranjera directa.

Potencial pendiente: sigue siendo considerable y se concentra en los servicios y la integración financiera. Si todos los Estados alcanzasen la integración de los más integrados, como los Países Bajos, las ganancias de renta real a largo plazo serían significativas. Esta constatación, y no la insatisfacción con lo logrado, explica la insistencia de los informes Letta y Draghi (2024) en "completar" el mercado interior.

En suma, el relanzamiento respondió a las BNA con un método nuevo, una fecha creíble y el reconocimiento mutuo, y el balance confirma ganancias apreciables, con potencial pendiente en servicios y finanzas.

2. Las cuatro libertades

En 1993 concluye la construcción y el problema pasa a ser la realización efectiva, que avanza a velocidades distintas según la libertad y exige remover barreras cada vez menos visibles, regulatorias antes que fronterizas. Cada libertad se estudia por separado, y después las cuestiones transversales.

2.1. Libre circulación de mercancías

Concepto: se basa en eliminar los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas y prohibir las medidas de efecto equivalente, a lo que se suman el reconocimiento mutuo, la eliminación de barreras físicas y técnicas y la normalización.

Fundamento: los arts. 28-37 TFUE y el art. 110, que prohíbe gravar los productos de otros Estados con tributos internos superiores a los nacionales. La jurisprudencia del TJUE se resume en tres principios:

- **No discriminación** (arts. 34 y 110): los productos importados no pueden recibir peor trato que los nacionales.
- **Reconocimiento mutuo** (*Cassis de Dijon*, 1979): un producto legalmente fabricado y vendido en un Estado debe poder venderse en cualquier otro, salvo limitación justificada y proporcionada por exigencias imperativas, como la protección de los consumidores.
- Prohibición de exacciones y **medidas de efecto equivalente**, que *Dassonville* (1974) definió como cualquier regulación comercial nacional capaz de entorpecer el comercio intracomunitario, directa o indirectamente, de forma efectiva o potencial. *Keck y Mithouard* (1993) excluyó las modalidades de venta que afectan por igual a nacionales e importados.

El art. 36 permite limitar el comercio por orden público, moralidad o seguridad, sin discriminación arbitraria ni restricción encubierta. Las exacciones no admiten excepciones. El Informe Cecchini mostró que, sin aranceles desde 1968, subsistían tres tipos de BNA.

2.1.1. Evolución histórica

Barreras físicas: trámites burocráticos, cuya versión explícita son los controles de aduana. En 1993 desaparecieron los controles en las aduanas interiores, con armonización de algunos controles sanitarios y de seguridad e **INTRASTAT**, que sigue los flujos intracomunitarios con declaraciones de las propias empresas.

Barreras técnicas: surgen cuando cada país aplica sus propias normas sobre los productos, como el embalaje, el etiquetado o las medidas sanitarias y fitosanitarias. Desde 1985, el **nuevo enfoque** reserva la armonización a los requisitos esenciales y confía el resto a normas técnicas europeas voluntarias, y el Acta Única permitió aprobar estas directivas por mayoría cualificada.

Contratos públicos: hay restricción cuando la adjudicación de los contratos del sector público favorece a los proveedores del propio país. Pese a las primeras directivas de adjudicación, de obras (1971) y suministros (1977), el Informe Cecchini (1988) constató que las trabas persistían.

2.1.2. Retos actuales

Barreras físicas: falta que las 27 aduanas que vigilan la frontera exterior operen como un único servicio, pues ni la unión aduanera ni la política comercial común han impedido que cada tramo siga en manos de la aduana del Estado correspondiente.

Barreras técnicas: el reconocimiento mutuo puede provocar la relocalización de productores en el país con reglas más laxas, por arbitraje regulatorio, y una competencia en la desregulación entre Estados.

Contratos públicos: como las compras públicas son una parte considerable del PIB comunitario, favorecer a los proveedores nacionales fragmenta notablemente el mercado. Se pierde así el efecto directo sobre los costes, porque acceder a proveedores más eficientes abarata las compras públicas, y el procompetitivo, porque los licitadores, al pujar por los contratos, se ven obligados a recortar costes. Se pierde también el efecto reestructuración, por el que la búsqueda de economías de escala lleva a concentraciones que hacen más eficiente la estructura productiva comunitaria.

2.1.3. Propuestas de solución

Barreras físicas: se ha avanzado con la modernización y cooperación nacionales y los Programas de Aduanas desde 1996. El Código Aduanero Comunitario (1992) dio paso al **Código Aduanero de la Unión** (2013, aplicable en 2016), y el Programa Aduana (2021-2027) financia sus sistemas electrónicos. La propuesta de reforma de 2023, la mayor desde 1968, contempla una Autoridad Aduanera de la UE y una ventanilla de datos común, con acuerdo provisional en marzo de 2026: la Autoridad tendrá sede en Lille y la ventanilla operará para el comercio electrónico desde julio de 2028.

Barreras técnicas: acuerdos OMC sobre medidas sanitarias y obstáculos técnicos; la notificación previa de los reglamentos técnicos na-

cionales, desde 1983 (hoy Directiva 2015/1535), y un nuevo Reglamento de reconocimiento mutuo (2019), y la **normalización** por el CEN, el CENELEC y el ETSI. Con el Nuevo Marco Legislativo (2008), la ley fija los requisitos esenciales, las normas armonizadas dan presunción de conformidad y el **marcado CE** permite circular por todo el mercado.

Contratos públicos: directivas con **publicidad *ex ante*** obligatoria en el DOUE y en TED por encima de umbrales que la Comisión revisa cada dos años (para 2026-2027, 140.000 € en suministros y servicios de la Administración central y 5,404 M€ en obras); extensión a agua, energía y transportes, y vías de recurso. Aun así, las empresas extranjeras apenas concurren, y desde 2022 el Instrumento de Contratación Pública Internacional (ICPI) restringe el acceso de terceros sin reciprocidad.

Balance: la libertad es casi plena desde 1993, y el marco se ha adaptado al comercio electrónico con el Reglamento de vigilancia del mercado (2019) y el de Seguridad General de los Productos (2023), que exige un operador responsable en la Unión. Persisten medidas de efecto equivalente, como las restricciones a la exportación de material sanitario de 2020, y aduanas exteriores fragmentadas.

2.2. Servicios y derecho de establecimiento

Concepto: la **libre prestación de servicios** permite ofrecerlos con carácter transitorio en otro Estado (arts. 56-62 TFUE), y el **derecho de establecimiento**, ejercer actividades no asalariadas de forma estable y continuada en cualquier Estado (arts. 49-55). Como cada sector partía de una regulación muy distinta, la liberalización avanzó sector a sector, a diferencia de las mercancías.

2.2.1. Evolución histórica

Primera ola de liberalizaciones (1993-2006): en los noventa se abrieron sectores regulados o monopolísticos, como los financieros o las industrias de red, pero las deficiencias persistían. La propuesta de **Directiva Bolkestein** (2004), para lograr un mercado interior de servicios en 2010, se basaba en el **principio de país de origen**, por el que la prestación transfronteriza se rige por la normativa del país del proveedor, y en la confianza recíproca, con armonización selectiva y reconocimiento mutuo. Suscitó una fuerte contestación social, por temor a la deslocalización y al *dumping* social, medioambiental o fiscal.

Directiva de Servicios (2006): la **Directiva 2006/123/CE**, que debía transponerse antes del final de 2009, excluyó muchos servicios controvertidos, como los financieros, y sustituyó el país de origen por una **cláusula de libre prestación** (art. 16). El Estado de destino solo puede imponer requisitos no discriminatorios, necesarios y proporcionados. Persigue la simplificación administrativa, con ventanillas únicas, el refuerzo de los derechos de consumidores y empresas y la cooperación administrativa. Hizo así aceptable la liberalización a costa de reducir su alcance.

2.2.2. Retos actuales

La evaluación mutua entre Estados ha revelado barreras al establecimiento y a la prestación: reservas de actividad, formalidades legales y exigencias de seguros o participaciones mínimas de capital. Su persistencia es significativa, porque los servicios son tres cuartas partes del PIB de la Unión, pero una fracción mucho menor del comercio intracomunitario, y el Informe Letta (2024) sitúa en ellos las mayores ganancias potenciales. No es casual, ya que por su naturaleza exigen a menudo proximidad, regulación profesional y confianza. Por ello, su integración depende menos de suprimir aranceles que de armonizar o reconocer marcos regulatorios completos, un terreno donde la resistencia de los Estados es máxima.

2.2.3. Propuestas de solución

Fuera de la Directiva, que excluye el transporte y los servicios financieros, se ha avanzado por otras vías: la Política Común de Transportes y, en servicios financieros, el *Plan de acción* (1999-2004) y el pasaporte europeo. En las cualificaciones, la Directiva 2005/36/CE establece su reconocimiento entre Estados, con tarjeta profesional europea desde 2013, y la Directiva del test de proporcionalidad (2018) obliga a evaluar la necesidad y proporcionalidad de toda nueva regulación de profesiones antes de adoptarla, lo que ataca en origen las reservas de actividad.

Balance: la evaluación mutua ha asegurado la aplicación de la Directiva en muchos ámbitos. Con todo, las reservas de actividad y las formalidades siguen fragmentando el mercado de servicios.

2.3. Libre circulación de capitales

Concepto: supone suprimir todas las restricciones a los movimientos de capitales. Complementa a las otras libertades, promueve el euro y es indispensable para la UEM, pero fue de las últimas en desarrollarse por su incidencia en la estabilidad cambiaria y la autonomía monetaria.

Fundamento: el art. 63 TFUE prohíbe toda restricción a los movimientos de capitales y pagos, entre Estados y con terceros, y es así la **única libertad *erga omnes***. Lo matizan el art. 64, con una cláusula *stand-still* para las restricciones frente a terceros vigentes a 31 de diciembre de 1993; el 65, con excepciones fiscales, prudenciales y de orden público, y el 66, que permite salvaguardias de hasta seis meses frente a terceros.

2.3.1. Evolución histórica

Tras dos directivas parciales, la **Directiva 88/361** liberalizó todos los flujos intracomunitarios para el 1 de julio de 1990, con restricciones temporales a los movimientos a corto plazo para España, Portugal, Irlanda y Grecia hasta 1992, y para Grecia hasta 1994. El TUE (1992) la consagró con su alcance actual.

Servicios financieros: descansa en el **pasaporte europeo**. La autorización en un Estado habilita para operar en toda la Unión con supervisión del país de origen. Sobre él se han construido el *Plan de acción en materia de servicios financieros* (1999-2004), junto a la SEPA, y la Directiva de Servicios de Inversión (93/22/CEE), MiFID I (2004), MiFID II y MiFIR (2014). En seguros, los avances han sido modestos y heterogéneos: desde los noventa, directivas de licencia única y normas comunes sobre activos y protección del asegurado, hasta Solvencia II (2009, en vigor en 2016). En finanzas digitales se añaden MiCA (2023) y DORA (2022), además del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (2011) y la Unión Bancaria.

2.3.2. Retos actuales

Pese a la plenitud jurídica, los mercados siguen fragmentados por líneas nacionales, como mostraron la crisis financiera global (2008-2014) y la de deuda soberana (2010-2014). Cuando el canal bancario dejó de transmitir la política monetaria, quedó a la vista cuánto dependía la economía europea del crédito de los bancos y qué poco acudían las empresas, en especial las pymes, a acciones, capital riesgo o *crowdfunding*.

2.3.3. Propuestas de solución

La respuesta institucional ha sido la unión de los mercados de capitales, lanzada en 2015 para diversificar las fuentes de financiación e integrar los mercados nacionales. En 2025 se reformuló como **Unión de Ahorros e Inversiones**, que la subsume junto con la profundización de la Unión Bancaria y desplaza el acento desde la oferta de financiación empresarial hacia la movilización del ahorro de los hogares. La impulsan los informes Letta y Draghi (2024), que ven en la fragmentación financiera una causa central de la pérdida de competitividad europea.

Balance: la plenitud jurídica convive con la fragmentación económica, por las diferencias en insolvencia, fiscalidad del ahorro y supervisión, y con el sesgo doméstico del ahorro, que restan profundidad, diversificación y capacidad de absorción de *shocks* a la economía europea. Su éxito depende de ámbitos bloqueados por la unanimidad, en la fiscalidad, o por la diversidad de derechos nacionales, en la insolvencia.

2.4. Libre circulación de personas

Concepto: derecho a circular y residir en cualquier Estado. Esta libertad es quizás la más difícil, porque afronta barreras que la regulación apenas alcanza, como las idiomáticas o culturales.

Fundamento: un doble título: la **ciudadanía** (arts. 20 y 21 TFUE y Directiva 2004/38/CE), con independencia de la actividad económica, y la libertad de los trabajadores (arts. 45-48), que prohíbe la discriminación por nacionalidad salvo en la Administración pública, desarrollada por el Reglamento 492/2011 y el 883/2004 de coordinación de la seguridad social.

2.4.1. Evolución histórica

El Tratado de Roma solo reconocía la circulación por motivos laborales. Maastricht introdujo la **ciudadanía europea**, que da derecho a circular y residir, a votar y ser candidato en las elecciones europeas y municipales del Estado de residencia, a la protección diplomática y consular de cualquier Estado en terceros países y a la petición ante el Parlamento y el Defensor del Pueblo.

Espacio Schengen: el Acuerdo de 1985, de Francia, Alemania y el BENELUX, aplicado desde 1995, se integró en el acervo con Ámsterdam (1997). Suprime los controles interiores para todas las personas, fija normas comunes para las fronteras exteriores y una política común de visados de corta duración, y organiza la cooperación policial y judicial con el Sistema de Información de Schengen. Hizo así efectiva la supresión de los controles interiores a cambio de una gestión común de la frontera exterior.

COVID-19: la pandemia restableció controles interiores sin precedentes, con graves problemas para trabajadores transfronterizos, estacionales y desplazados. Siguieron directrices de la Comisión, una recomendación del Consejo (2020) y el certificado COVID digital (2021).

2.4.2. Retos actuales

Flujos de trabajadores: la movilidad laboral intraeuropea sigue baja frente a otras uniones, como EE. UU., lastrada por las barreras lingüísticas, el reconocimiento imperfecto de cualificaciones y, a falta de un sistema de seguridad social comunitario, las divergencias en los derechos de los trabajadores.

Crisis migratorias: las crisis de refugiados de 2015 y 2022, cuando la invasión de Ucrania activó por primera vez la Directiva de protección temporal, tensionan Schengen.

Seguridad: las amenazas terroristas y la migración irregular han llevado a Estados como Alemania, en todas sus fronteras terrestres desde septiembre de 2024, a mantener controles interiores prolongados.

2.4.3. Propuestas de solución

Autoridad Laboral Europea (2019): ante una movilidad laboral baja, se creó en el marco del pilar europeo de derechos sociales para aplicar mejor las normas de movilidad laboral y coordinación de la seguridad social. Integra EURES y la plataforma contra el trabajo no declarado, pero no crea un sistema de seguridad social comunitario.

Migración y fronteras: el Pacto sobre Migración y Asilo (2024) busca un reparto más equilibrado de responsabilidades. La frontera exterior se digitaliza con el Sistema de Entradas y Salidas, operativo desde octubre de 2025, que registra los cruces de nacionales de terceros países y sustituye el sellado de pasaportes, al que se sumará ETIAS, con el apoyo de Frontex. La reforma del Código de Fronteras Schengen (2024) encuadra la reintroducción de controles como último recurso.

Balance: en torno a 14 millones de ciudadanos residían en 2024 en otro Estado. Erasmus+, el reconocimiento de cualificaciones, la coordinación de la seguridad social y la Directiva de trabajadores desplazados, revisada en 2018 bajo "igual salario por igual trabajo en el mismo lugar", han normalizado la movilidad.

2.5. Cuestiones transversales

2.5.1. Armonización fiscal

Los Estados conservan la competencia fiscal, y sus diferencias afectan a todos los flujos. Con unanimidad en ambos casos, el avance ha sido notable en la imposición indirecta, que prevé el art. 113 TFUE, y muy limitado en la directa.

IVA: puede aplicarse en **origen**, lo que exigiría armonizar estrechamente bases y tipos, o en **destino**, que preserva la autonomía fiscal y es el que rige. La armonización ha tenido tres fases:

1. Implantación obligatoria con las Directivas de 1967 y vínculo con los recursos propios (1970).
2. Armonización de la base imponible (1977).
3. **Régimen transitorio** (desde 1993): destino con exención en origen, sistema VIES y tipo normal mínimo del 15 %, con reducidos no inferiores, en general, al 5 %, flexibilizados en 2022. El régimen definitivo sigue sin adoptarse, y se mejora el transitorio con las ventanillas OSS/IOSS (2021) y el paquete ViDA (2025).

Impuestos especiales: tributación en destino y tipos mínimos por producto (1992), cuyas diferencias alimentan el contrabando. Está pendiente revisar la fiscalidad de la energía, desalineada con los objetivos climáticos.

Imposición directa: en sociedades, directivas contra obstáculos transfronterizos, como la matriz-filial, el Código de Conducta (1997) y las directivas ATAD (2016-2017). El hito es la **Directiva de imposición mínima** (2022), que aplica el Pilar 2 OCDE/G20 con un 15 % efectivo para los grandes grupos desde 2024, mientras la base común (BEFIT, 2023) no ha prosperado y la Comisión anunció su retirada en noviembre de 2026. En el IRPF apenas hay más que coordinación contra la doble imposición e intercambio automático de información, con las directivas DAC.

2.5.2. La quinta libertad: Mercado Único Digital

La Unión ha desplegado un cuerpo normativo pionero: el Reglamento de 2018 contra el **bloqueo geográfico** injustificado; en datos, la libre circulación de datos no personales (2018), el Reglamento de Gobernanza de Datos (2022) y el de Datos (2023); en plataformas, el DSA y el **DMA** (2022), con obligaciones *ex ante* para los guardianes de acceso, y el Reglamento de Inteligencia Artificial (2024), primer marco integral del mundo, basado en el riesgo. Letta (2024) propone consagrar una **quinta libertad** (la circulación de la investigación, la innovación, el conocimiento y los datos).

2.5.3. Relanzamiento del mercado interior (2023-2025)

Diagnóstico: Letta y Draghi (2024) sitúan el coste de la "no-Europa" en servicios, energía, telecomunicaciones, defensa y capitales, y ven en la fragmentación regulatoria un arancel implícito considerable.

Respuesta: la Brújula de Competitividad y la Estrategia del Mercado Único (2025) atacan las barreras residuales y simplifican con paquetes *ómnibus*. El Reglamento IMERA (2024) garantiza la libre circulación en las crisis. La gobernanza descansa en el cuadro de indicadores, SOLVIT, la pasarela digital única y el SMET.

En suma, el grado de integración depende de la clase de barrera que haya que remover: casi plena en mercancías, donde los obstáculos eran fronterizos o técnicos, pendiente de marcos regulatorios en servicios, segmentada en capitales y limitada por idiomas y crisis en personas. La fiscalidad confirma el patrón, porque la armonización ha avanzado en la imposición indirecta, que afecta a bienes y servicios, y apenas en la directa, que afecta a personas y capitales. Eliminar barreras, la **integración negativa**, no asegura por sí solo que el mercado común funcione bien. Hacen falta políticas comunes, la **integración positiva**, como la de transportes y la agrícola y, sobre todo, la de competencia.

3. La política de la competencia de la Unión

La política de la competencia es el complemento indispensable del mercado interior.

3.1. Concepto y fundamento jurídico

Definición: conjunto de normas e instrumentos con los que las instituciones preservan el funcionamiento competitivo del mercado interior, controlando las conductas de las empresas y las intervenciones de los Estados que falseen la competencia.

Objetivos: el económico es maximizar el bienestar social, porque la competencia efectiva se traduce en precios adecuados, mayor variedad y mejor calidad. El comunitario, propio del caso europeo, es la **integración de los mercados**. De poco serviría eliminar las barreras públicas si las empresas las reconstruyeran con repartos de mercado o los Estados con subvenciones. Por eso, como complemento de las cuatro libertades, es una de las políticas originarias de la Unión.

Justificación: la eficiencia y la equidad, que derivan de la teoría de los fallos de mercado, esta última como protección de los consumidores ante asimetrías de poder. Además, la competencia materializa el efecto procompetitivo de la integración, rebaja el nivel de precios, con efecto solo transitorio sobre la inflación, e incentiva la I+D y, con ella, la productividad. Se admiten, en cambio, excepciones, como las ayudas del art. 107.3, cuando corrigen un fallo de mercado o persiguen un objetivo de interés común, y la Comisión las valora ponderando esa contribución frente al falseamiento de la competencia.

Base jurídica: arts. 101 a 109 TFUE, desarrollados por el Reglamento 1/2003, de aplicación de los arts. 101 y 102, y el 139/2004, de control de concentraciones. El art. 106 somete a las normas de competencia a las empresas públicas, salvo los SIEG y los monopolios fiscales en lo estrictamente necesario. Es **competencia exclusiva** (art. 3.1.b TFUE) fijar las normas de competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, de modo que las situaciones que afectan al comercio entre Estados se rigen por las de la Unión. La Comisión actúa de oficio, a instancia de Estados o empresas o por clemencia.

Aplicación descentralizada: las autoridades nacionales aplican también los arts. 101 y 102 cuando una conducta puede afectar al comercio entre Estados, y su derecho nacional no puede prohibir acuerdos que el art. 101 permite. La aplicación es así multinivel, coordinada desde 2004 en la Red Europea de Competencia.

Rasgos: su finalidad integradora explica la severidad con las prácticas que compartimentan el mercado por líneas nacionales, como la protección territorial absoluta o las restricciones a las importaciones paralelas. Su **doble vigilancia**, de empresas y de Estados, es excepcional en el derecho comparado y responde a que los Estados conservan la capacidad de subvencionar a sus empresas. Se apoya en tres principios: el de mercado abierto, sin barreras artificiales a la entrada, el de autonomía de la estrategia empresarial y el de soberanía del consumidor, que elige según sus preferencias.

3.2. Normas para el sector privado

3.2.1. Art. 101: prácticas colusorias

Supuesto: prohíbe los acuerdos, decisiones de asociaciones y prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre Estados y tengan por **objeto o efecto** restringir la competencia, como fijar precios, limitar la producción o repartir mercados.

Requisitos: concertación, sin necesidad de contrato escrito; restricción por objeto, como los cárteles, sin probar efectos, o por efecto, que ha de acreditarse en el mercado relevante, y afectación del comercio entre Estados, que separa el ámbito europeo del nacional.

Excepciones:

1. Exención individual (art. 101.3), con cuatro condiciones simultáneas: eficiencia, porque el acuerdo mejora la producción, la distribución o el progreso técnico, participación equitativa de los usuarios en el beneficio, indispensabilidad de las restricciones y no eliminación de la competencia en una parte sustancial de los productos.
2. Exenciones por categorías, como los acuerdos verticales o de I+D.
3. Regla *de minimis*: cuota conjunta no superior al 10 % entre competidores o al 15 % entre no competidores, salvo restricciones especialmente graves.

Aplicación: desde el Reglamento 1/2003 rige la **excepción legal**, por la que las empresas evalúan por sí mismas si su acuerdo cumple el art. 101.3, sin notificación previa, y las autoridades aplican el precepto *ex post*. Las multas pueden alcanzar el 10 % del volumen de negocios mundial del grupo, y los cárteles se destapan sobre todo con el **programa de clemencia**, que exime de la multa a la primera empresa que aporta pruebas y concede rebajas decrecientes a las siguientes, para quebrar el cártel desde dentro.

Debate: las directrices horizontales de 2023 admiten que los beneficios medioambientales colectivos de los acuerdos de sostenibilidad se computen entre las ventajas para el consumidor del art. 101.3. Los algoritmos de fijación de precios plantean la colusión tácita algorítmica, con resultados coordinados sin concertación demostrable, que el requisito de

acuerdo difícilmente captura.

3.2.2. Art. 102: abuso de posición de dominio

Supuesto: prohíbe el **abuso**, no el dominio, que puede alcanzarse legítimamente.

Requisitos: posición dominante, es decir, capacidad de comportarse con independencia apreciable de competidores, clientes y consumidores, lo que exige delimitar el **mercado relevante** de producto y geográfico. Las cuotas muy elevadas hacen presumir el dominio, pero son un indicio que se pondera con las barreras a la entrada y el poder de negociación de la demanda.

Abuso: puede ser **explotativo**, contra los clientes, como los precios excesivos, o **excluyente**, contra los competidores, como los precios predatorios, los descuentos de fidelidad, las ventas vinculadas, la negativa de suministro o los acuerdos de marca única. Se exige además la afectación del comercio entre Estados.

Excepciones y aplicación: no hay exención análoga al art. 101.3, solo una justificación objetiva o eficiencias, defensa de éxito muy limitado. Las multas pueden alcanzar el 10 % del volumen de negocios mundial, con remedios estructurales o de comportamiento, y no hay clemencia, pues no existe un segundo partícipe con incentivos a delatar.

Debate: frente a las plataformas, como en Google Shopping o Android, el control *ex post* resultó lento en mercados tan rápidos que la conducta puede haber consolidado el resultado al llegar la decisión. Eso motivó el DMA, con obligaciones *ex ante* para los guardianes de acceso, complemento y no sustituto del art. 102. Sus primeras decisiones de incumplimiento, en abril de 2025, multaron a Apple con 500 M€ y a Meta con 200 M€.

3.2.3. Concentraciones (Reglamento 139/2004)

Supuesto: no hay prohibición general, sino **control previo** de toda concentración, concepto amplio que abarca cualquier cambio duradero de control, exclusivo o compartido, por fusión, adquisición o empresa en participación con funciones de entidad económica autónoma, siempre que tenga **dimensión comunitaria**, por umbrales acumulativos de volumen de negocios, mundial y en la Unión. Por debajo, controlan las autoridades nacionales, con mecanismos de remisión entre unas y otras.

Criterio: la **prueba SIEC** prohíbe las que supongan un obstáculo significativo a la competencia efectiva, aunque no creen posición dominante, lo que capta efectos unilaterales en oligopolios.

Aplicación: notificación obligatoria y suspensiva, con *gun jumping* sancionable; una primera fase sumaria y, si hace falta, una segunda en profundidad, que acaba en autorización, autorización con compromisos, como desinversiones o remedios de comportamiento, o prohibición.

Debate: la tensión entre competencia efectiva y **campeones europeos**, reavivada tras la prohibición de Siemens-Alstom (2019) y el Informe Draghi, con una revisión de las directrices abierta en mayo de 2025 que debe ponderar la escala, la innovación y la resiliencia, y un proyecto de directrices únicas sometido a consulta en abril de 2026.

Adquisiciones asesinas: las de empresas emergentes digitales y farmacéuticas escapan a los umbrales por su reducido volumen de negocios. La Comisión intentó capturarlas con una relectura del art. 22, pero el TJUE la rechazó en 2024 en Illumina/Grail, lo que devuelve el peso a los umbrales nacionales y a una eventual reforma del Reglamento.

3.3. Normas para el sector público

3.3.1. Control de las ayudas públicas (arts. 107-109)

Supuesto: son incompatibles con el mercado interior las ayudas estatales que favorezcan a ciertas empresas o producciones y falseen la competencia. Este control, rasgo más singular de la política europea, evita guerras de subvenciones y que el presupuesto sustituya a las barreras suprimidas. Las ayudas adoptan formas como subvenciones, ventajas fiscales, como el caso Apple en Irlanda, avales o participaciones públicas.

Requisitos: origen estatal, **ventaja económica**, contrastada con la prueba del operador privado en una economía de mercado, **selectividad**, que excluye las medidas generales, y afectación de la competencia y el comercio entre Estados.

Excepciones: compatibles de pleno derecho (art. 107.2), como las ayudas sociales a consumidores o por desastres naturales, y las que pueden serlo a juicio de la Comisión (art. 107.3): regionales, PIICE y perturbaciones graves, sectoriales y culturales.

Aplicación (art. 108): notificación previa, cláusula de espera y recuperación con intereses de las ayudas ilegales incompatibles. El art. 109 permite exceptuar categorías. Con el RGEC, ampliado tras la modernización de 2014, en torno al 90 % de las nuevas medidas se ejecuta ya sin notificación, y el reglamento *de minimis* excluye los importes de escasa cuantía.

3.3.2. Flexibilización reciente y dimensión exterior

El art. 107.3 ha reintroducido la política industrial por dos vías. Los **PIICE** (art. 107.3.b) apoyan proyectos muy innovadores con efectos de desbordamiento y, por regla general, al menos cuatro Estados, en microelectrónica, baterías, hidrógeno, nube o salud. Los **marcos temporales** de crisis encadenan la COVID-19 (2020-2022), el de Crisis (2022), el de Crisis y Transición (2023), respuesta a la Inflation Reduction Act, y el CISAF (2025). En el exterior, el Reglamento 2022/2560 sobre **subvenciones extranjeras** obliga a notificar grandes concentraciones y licitaciones con contribuciones de terceros países y cierra la asimetría con ellos. Aplicable desde julio de 2023, faculta además a la Comisión para investigar de oficio e imponer medidas correctoras. Junto con el ICPI, es la proyección exterior de la política de competencia y parte del giro hacia la autonomía estratégica abierta.

3.4. Promoción y cooperación institucional

Promoción: la *competition advocacy* promueve el funcionamiento competitivo de los mercados por vías distintas de la sanción. Se ha materializado ante todo en la liberalización de las industrias de red, como gas, electricidad, transporte y telecomunicaciones, para que compitan proveedores de distintos países y los consumidores puedan cambiar libremente de suministrador. Abarca también investigaciones sectoriales, como la del comercio electrónico (2015-2017), origen del Reglamento de bloqueo geográfico.

Cooperación: la Red Europea de Competencia, reforzada por la Directiva ECN+ (2019), que armoniza las facultades de las autoridades nacionales para que una misma conducta no reciba trato distinto según el Estado. Fuera, acuerdos con EE. UU., Canadá y Japón, y la Red Internacional de Competencia (ICN).

Balance: es un éxito institucional, que garantiza el *level playing field* desde hace siete décadas, se exporta por el "efecto Bruselas" y se ha adaptado con el DMA y el control de subvenciones extranjeras. Pero afronta su mayor revisión en décadas: ayudas que fragmentan el mercado en favor de los Estados con más capacidad fiscal, la presión de los campeones europeos, el vacío ante las adquisiciones asesinas y la duplicidad entre el DMA y los arts. 101 y 102.