C/2025/761

11.2.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Retos potenciales para el mercado único europeo que se derivan de la futura ampliación de la Unión

(Dictamen de iniciativa)

(C/2025/761)

Ponente: **Stoyan TCHOUKANOV**

Asesora	Véronique CHAPPELART
Decisión de la Asamblea	18.1.2024
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	7.11.2024
Aprobado en el pleno	4.12.2024
Pleno n.º	592
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	193/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE cree que la ampliación de la UE es una historia de éxito y acoge con satisfacción la dinámica actual tras la Declaración de Granada del Consejo. La ampliación no recibe el mismo grado de prioridad en toda la UE, y las opiniones sobre si es mejor la ampliación o la profundización del mercado único difieren entre los Estados miembros. El hecho de que el mercado único esté incompleto llevó a un crecimiento del PIB per cápita en Europa un 50 % menor con respecto a los Estados Unidos durante el período de 1993 a 2022, lo que genera una sensación de urgencia y la necesidad de reformas rápidas, en especial en los servicios financieros, la energía, las telecomunicaciones y el medio ambiente. No son solo los Estados candidatos los que deben prepararse para la adhesión: antes de esta, la UE también debe introducir los cambios necesarios en la regulación.

1.2. El CESE lamenta que la actual fragmentación del mercado financiero europeo provoque salidas de capital y constituye una amenaza para la competitividad europea a escala mundial, así como uno de los principales obstáculos para el futuro proceso de financiación de la ampliación. Con una población de alrededor de 60 millones de personas (datos de 2023), los países candidatos albergan un potencial significativo en materia de inversiones, oportunidades económicas y empleo. La propuesta de «unión de ahorros e inversiones» movilizaría capital privado, fortalecería la competitividad de Europa, e impulsaría el crecimiento y una mayor capacidad de absorción. La ampliación también significa un mayor acceso a materias primas fundamentales y, por tanto, una Europa más resiliente y soberana.

1.3. Considerando los diferentes niveles de preparación de los distintos países candidatos con respecto a la adaptación a las normas del mercado interior y el impacto que la ampliación tendrá en los nuevos flujos comerciales de las economías locales, el CESE observa que la ampliación anterior creó una dinámica de ganadores y perdedores debido a la desigualdad de oportunidades económicas para los diferentes tipos de empresas de los diversos sectores. Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión Europea y a los países candidatos a que consideren y gestionen los efectos de la ampliación para evitar que se repita esa misma dinámica y a que presten especial atención a las pymes, tanto de la UE como de los países candidatos, para distribuir de manera adecuada los beneficios. Con la apertura de los mercados de la UE durante el proceso de integración, los países candidatos deben cumplir estrictamente las normas de la UE a fin de evitar crear posibles desventajas para los actores económicos de los Estados miembros de la UE.

1.4. Resulta evidente, a partir del análisis preliminar del mercado sobre la reorientación de los flujos comerciales entre la UE y los países candidatos, que la ampliación aportará un beneficio neto a los exportadores de bienes y servicios industriales de la UE, mientras que algunos sectores sufrirán la competencia de precios de algunos nuevos miembros con menores costes de producción. Las realidades sociales varían mucho en los países candidatos y estas discrepancias podrían, a corto plazo, afectar a las condiciones laborales y provocar el descontento de los ciudadanos. El CESE pide un proceso de consulta inclusivo para compensar debidamente los posibles costes sociales, habida cuenta de que el proceso de ampliación no consiste solo en alinear las políticas.

1.5. Otra dimensión vital son los acuerdos de libre comercio existentes entre los países candidatos y terceros países, que a veces pueden ser competidores de la UE a escala mundial, sobre todo en lo que respecta a las materias primas necesarias para sectores específicos que en la actualidad no están plenamente integrados en el mercado único. El CESE subraya que la UE necesita medidas rápidas y específicas para eliminar barreras importantes y liberar todo el potencial de los sectores financiero, energético y de las telecomunicaciones, expuestos a una creciente presión por parte de los grandes conglomerados multinacionales y los grandes mercados financieros. A fin de garantizar un enfoque integral para salvaguardar las industrias, infraestructuras y tecnologías críticas del mercado único, el CESE recomienda la armonización con el marco de la UE para el control de las inversiones extranjeras directas [establecido en virtud del Reglamento (UE) 2019/452] en los países de la ampliación.

1.6. El CESE considera que la ampliación debe situarse en el centro de los debates sobre el próximo marco financiero plurianual (MFP); ya se han adoptado algunas iniciativas positivas a este respecto, en especial en lo que respecta al apoyo a las reformas, pero se debe hacer más para garantizar que los instrumentos financieros de la UE respalden plenamente el proceso de preadhesión.

1.7. La ampliación es un reto. Por ello, el CESE considera que es necesario encontrar una nueva dinámica para el proceso en el contexto de las excepcionales circunstancias geopolíticas actuales y de los crecientes desafíos, como el cambio climático y la transición energética y medioambiental. La experiencia de sucesivas rondas de ampliación ha demostrado que una mayor integración con el mercado único de la UE y un apoyo financiero específico no bastan para lograr una convergencia socioeconómica acelerada. El desafío en materia de seguridad y defensa desde la agresión de Rusia a Ucrania debe abordarse de manera integral y tenerse en cuenta en las políticas energéticas, financieras y de ciberseguridad. Dado el impacto sobre la seguridad energética, el desarrollo económico y la estabilidad política de las economías de los Balcanes Occidentales, ahora urge abogar por un cambio en el enfoque del proceso de adhesión de los Balcanes Occidentales a la UE ofreciendo una adhesión por etapas al mercado único de la UE. El CESE considera que este enfoque más dinámico ofrece ventajas políticas y podría renovar el entusiasmo por un proceso que ha sido bastante difícil en términos de plazos y avances.

1.8. Por último, pero no por ello menos importante, el CESE recomienda que se incluya a la sociedad civil en el proceso de ampliación con el fin de contribuir a que los ciudadanos conozcan en mayor profundidad las reformas que son necesarias para cumplir los requisitos de la pertenencia a la UE. Esto contribuirá a garantizar que la integración en la UE se base en una auténtica participación cívica en el debate público. El CESE considera que la ampliación debe ser parte integrante de las soluciones europeas a los retos globales. La democratización y el Estado de Derecho son principios incuestionables, al igual que el enfoque basado en los méritos del proceso de ampliación, en el que no caben atajos. Pero, al fin y al cabo, hay que tranquilizar a la ciudadanía de ambos lados de la frontera en cuanto a los potenciales beneficios económicos y el potencial de extender la prosperidad en favor de la próxima generación de europeos.

1.9. Más allá de su importancia geoestratégica, la ampliación también trae consigo nuevas oportunidades de negocio para las empresas europeas, un mercado mayor para las empresas y los consumidores, así como un mayor acceso a materias primas fundamentales y, por tanto, una Europa más resiliente y soberana.

2. **Contexto general**

2.1. Cuando Jacques Delors sentó las bases del mercado único (fundamentado en las cuatro libertades —libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales— y basado en teorías y principios del siglo XX), el mundo se encontraba en una situación geopolítica y económica diferente. La ampliación de la UE brinda la oportunidad de seguir desarrollando el potencial del mercado único, en particular en el aún desaprovechado sector de los servicios.

2.2. El mercado único se estableció para fortalecer la integración europea eliminando las barreras comerciales, velando por una competencia leal, promoviendo la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros y mejorando la vida de los ciudadanos. Además, para garantizar que todas las regiones pudieran beneficiarse en pie de igualdad de las oportunidades del mercado, se introdujeron los fondos de cohesión. Un mercado único que funcione bien es indispensable para incentivar más inversiones e innovación en Europa, financiar la seguridad social y una educación de calidad, y adoptar medidas adicionales en favor del clima.

2.3. Hoy en día, el mercado único sigue siendo una piedra angular de la integración y los valores europeos que actúa como catalizador del crecimiento, la prosperidad y la solidaridad, promueve el papel central de la industria y refuerza el diálogo social en la consecución de los objetivos de cero emisiones netas. Sin embargo, el panorama internacional ha cambiado de manera profunda. Europa está perdiendo su posición en el orden mundial y ha cedido mucho terreno, lo que pone de relieve la necesidad de desarrollar un nuevo mercado único. La competitividad de la UE se ha debilitado, y los Estados Unidos y China ya la han superado en muchos indicadores, justo cuando la descarbonización y la transición digital estaban allanando el camino hacia la próxima era de prosperidad.

2.4. Además, de cara a la futura ampliación de la UE, y con el fin de aumentar la productividad, es necesario actualizar los puntos cardinales del mercado único y alinearlos con su nuevo papel en un mundo que está experimentando transformaciones estructurales.

2.5. A fin de garantizar un proceso de adhesión creíble, debe darse a la sociedad civil organizada un papel significativo, algo que el CESE ha apoyado directamente a través de su iniciativa «miembros de un país candidato a la adhesión» ([1]).

2.6. Como ya se señaló en un Dictamen anterior ([2]), el CESE considera necesario invertir en la cohesión social, económica y territorial para lograr el crecimiento económico y generar empleo en la región. El Comité también aconseja establecer indicadores de resultados sociales y basados en el desarrollo para todas las medidas incluidas en los programas de reforma.

3. **Observaciones generales**

3.1. ***¿Es la ampliación de la UE un imperativo geoestratégico?***

3.1.1. La invasión de Ucrania en 2022 ha alterado de modo fundamental el mapa estratégico del continente. Una dura línea divisoria atraviesa hoy el continente, lo que a su vez ha reactivado el proceso de adhesión de los seis Estados de los Balcanes Occidentales que actualmente se encuentran en la sala de espera para la adhesión a la UE. Esto significa que la Unión ahora necesita prepararse para la adhesión de hasta nueve miembros nuevos, incluida Georgia.

3.1.2. Además, está la cuestión no resuelta de Turquía. Aunque todavía es un país candidato, sus negociaciones de adhesión a la UE siguen congeladas y en la actualidad su ingreso en la UE no forma parte del debate político.

3.2. ***Consideraciones políticas e institucionales***

3.2.1. El hecho de contar con más Estados miembros tendrá un impacto en las relaciones que constituyen el núcleo de la toma de decisiones de la UE: entre la Unión y sus Estados miembros, entre países grandes y pequeños y entre las instituciones de la UE.

3.2.2. La ampliación sin duda tendrá un impacto en el marco institucional de la UE y provocará cambios en la dinámica política.

3.2.3. Las ventajas del poder de veto tendrán que sopesarse políticamente frente a la capacidad de la UE para decidir y actuar por mayoría cualificada.

3.2.4. El CESE considera que los Estados miembros podrían tener que considerar si la Unión seguirá siendo funcional con nueve miembros adicionales y, de no poder seguir siendo funcional, qué reformas serían necesarias.

3.2.5. El Tratado de Lisboa puede valer para hacer frente a futuras ampliaciones. No es necesario un nuevo tratado para reducir el número de comisarios a dos tercios del número de Estados miembros, siempre que el Consejo Europeo decida hacerlo por unanimidad. Algunos vetos en el Consejo pueden suprimirse por medio de cláusulas pasarela que permiten pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en el Consejo a través de un procedimiento simplificado de modificación del Tratado. Además, el artículo 48, apartado 7, del TUE establece una pasarela general para la abolición de algunos vetos, por ejemplo, en materia de política exterior y de seguridad en virtud del artículo 31, apartado 3, del TUE.

([1]) Allanar el camino para la adhesión a la UE de los Balcanes Occidentales.
([2]) Nuevo plan de crecimiento y Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales.

3.2.6. Además de los métodos de votación, los Tratados permiten que los Estados miembros se integren a diferentes ritmos, desde una cooperación reforzada (que es posible en ámbitos de competencia compartida, como en el caso de la Fiscalía Europea) hasta «cláusulas de inclusión» y «cláusulas de exclusión», cuando así lo prevén los Tratados.

3.2.7. En cuanto al Parlamento Europeo, 31 de los 73 escaños vacantes del Reino Unido se han mantenido libres para futuras ampliaciones o listas transnacionales. Estos bastarían para algunos de los países candidatos más pequeños, pero no para Ucrania, que obtendría un número de escaños comparable al de España (59) o Polonia (52). Sin embargo, el CESE considera que también en este caso se pueden encontrar soluciones en el marco del Tratado de Lisboa.

3.2.8. Cabe concebir cambios limitados del Tratado destinados a preservar la capacidad de la Unión para proteger sus valores e intereses después de la ampliación. El CESE recuerda que, durante la crisis del euro, se aprobaron y ratificaron ligeras modificaciones del Tratado mediante un procedimiento más sencillo. Este ejemplo ofrece una posible vía para repensar en profundidad determinadas políticas, si fuera necesario.

3.3. *El requisito de adhesión plena a los criterios de Copenhague*

3.3.1. Desde 1997, el respeto de los valores fundacionales de la UE de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, dignidad, libertades fundamentales y Estado de Derecho ha sido una condición del Tratado para una adhesión exitosa a la UE.

3.3.2. El primero de los criterios de Copenhague ha obligado a solicitantes anteriores a reformar su sistema judicial, reescribir su Constitución y adoptar leyes contra la corrupción y el crimen organizado antes de ingresar en la UE.

3.3.3. Sin embargo, el CESE señala que estos criterios no son una garantía frente a futuros retos para la democracia y el Estado de Derecho. Aunque el vínculo más reciente (aunque limitado) entre la financiación de la UE y el cumplimiento del Estado de Derecho otorga a la Unión mayor influencia, el CESE lamenta que todavía se produzcan violaciones de la independencia del poder judicial y de los medios de comunicación. Como demuestran los galardonados con el Premio Nobel en Ciencias Económicas Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson, «las sociedades con un Estado de Derecho deficiente e instituciones que explotan a la población no generan crecimiento ni cambios para mejor».

3.4. *Una metodología revisada basada en las lecciones aprendidas en ampliaciones anteriores*

3.4.1. La UE ha extraído lecciones de ampliaciones anteriores y ha perfeccionado su política de ampliación a través de la metodología revisada para la ampliación de 2020, que ofrece a los países candidatos y candidatos potenciales vías mejoradas para una integración gradual en determinadas políticas de la UE (incluso antes de su adhesión) anticipando ciertos beneficios y obligaciones de la condición de miembro de la UE.

3.4.2. La experiencia de sucesivas rondas de ampliación ha demostrado que una mayor integración con el mercado único de la UE y un apoyo financiero específico no bastan para lograr una convergencia socioeconómica acelerada. Para que la ampliación sea un éxito, se necesitan más reformas amplias con objeto de que las economías de los países candidatos puedan hacer frente a la presión competitiva del mercado único y crear empresas competitivas y sostenibles para atraer inversiones privadas.

3.4.3. El CESE considera que cualquier avance del mercado único debe incluir una auténtica dimensión social que garantice la justicia social y la cohesión, dado que, si bien el mercado único es un poderoso motor de crecimiento y prosperidad, también puede constituir una fuente de desigualdad y pobreza si sus beneficios no se comparten ampliamente o, peor aún, si conduce a una competición a la baja en los niveles sociales. Una fuerte dimensión social en el mercado único de la UE promoverá la prosperidad inclusiva, garantizando oportunidades justas, los derechos de los trabajadores y la protección social, al tiempo que contribuye al crecimiento.

3.4.4. El CESE considera que la metodología revisada debe basarse en los avances realizados y ser reversible, de conformidad con las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de junio de 2022. Se deben aprovechar las posibilidades que ofrece una integración gradual, si bien el objetivo final seguirá siendo la adhesión a la UE.

3.4.5. A tal fin, muchos de los países candidatos ya están asociados con programas pertinentes del mercado interior de la UE, lo que les brinda oportunidades similares a las de los Estados miembros de la UE.

3.4.6. El CESE considera que, para que la ampliación tenga éxito, es necesario también que la UE y los países candidatos comuniquen con eficacia el proceso de adhesión a sus poblaciones y entablen debates constructivos con sus ciudadanos sobre la importancia estratégica y los beneficios de la adhesión.

3.4.7. Los países candidatos ya participan —a menudo como observadores— en el trabajo preparatorio sobre la legislación y las políticas de la UE. El CESE se enorgullece de desempeñar un papel activo en esta nueva metodología. Su participación en el trabajo de determinadas agencias descentralizadas de la UE tiene como objetivo integrar las normas de la UE en sus sistemas en una fase temprana.

3.4.8. El CESE también considera que Serbia y Kosovo ([3]) deberían normalizar sus relaciones como condición previa a la adhesión.

4. **Observaciones específicas**

4.1. ***Un enfoque gradual y matizado***

4.1.1. Las herramientas y el marco que rigen actualmente las relaciones entre la UE y los países candidatos [como el Acuerdo de Estabilización y Asociación con los Balcanes Occidentales y los Acuerdos de Asociación y las correspondientes zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) con Ucrania, Moldavia y Georgia] ya ofrecen grandes oportunidades para garantizar una transición progresiva hacia la adhesión a la UE, en particular la integración gradual en ámbitos específicos del mercado único.

4.1.2. El acceso temprano y gradual al mercado único también permitirá a los actores económicos de los países candidatos integrarse más en las cadenas de valor europeas. A tal efecto, podrían establecerse asociaciones estratégicas en ecosistemas industriales de interés mutuo (por ejemplo, materias primas, baterías, turismo, economía circular o maquinaria).

4.1.3. Adoptar el acervo del mercado único constituye una parte esencial de toda adhesión a la UE. El CESE cree que esto plantea el problema de cómo seguir desarrollando el acceso gradual al mercado único antes de la adhesión, tanto a la hora de establecer los ámbitos objetivo como las condiciones para ello.

4.1.4. Para poner en práctica este enfoque de manera efectiva, los países de los Balcanes Occidentales deben acordar la extensión automática de las normas de la UE en un ámbito específico dentro del mercado regional común una vez que un país en particular logre y confirme su alineación con la UE. Esta medida estratégica eliminaría la necesidad de un procedimiento intermedio adicional para las mismas normas dentro de la región y, por tanto, no solo constituiría un enfoque proactivo que reduciría la redundancia, sino que también garantizaría una implantación más exitosa de los procesos del mercado regional común y del mercado único de la UE.

4.1.5. El CESE considera que las instituciones de la UE deberán decidir si la concesión gradual de acceso a una integración mejorada en el mercado interior generaría derechos y obligaciones directamente ejecutables en el ordenamiento jurídico de la Unión y de los países candidatos.

4.1.6. El CESE no está seguro en cuanto a las garantías que serán necesarias (en términos de interpretación, aplicación y cumplimiento uniformes del acervo de la UE) y las posibilidades que tendrá la Unión para reaccionar en caso de que un país candidato no cumpla con sus obligaciones. Esta es una zona gris que debe estudiarse con sumo cuidado, ya que afecta a la seguridad jurídica y la confianza para las empresas.

4.1.7. Los acuerdos de asociación se complementan con iniciativas adicionales.

— El Plan de Acción Prioritario en el marco de la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) con Ucrania prevé que el país tenga acceso a ámbitos del mercado único antes de su adhesión gracias a su inclusión en el sistema «en itinerancia como en casa» de la UE; la preparación del acceso a la zona única de pagos en euros de conformidad con los procedimientos y requisitos pertinentes; y la autorización para la libre circulación de determinados productos industriales. Existe un plan similar para Moldavia, y se está poniendo en marcha otro para Georgia.

([3]) La Corte Internacional de Justicia (CIJ) sostuvo que la declaración de independencia de Kosovo, proclamada unilateralmente el 17 de febrero de 2008, no había violado el Derecho internacional.

— El Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales incentiva a la región a prepararse para la adhesión a la UE y a acelerar las reformas fundamentales y socioeconómicas necesarias, en especial poniendo de relieve algunos de los beneficios del acceso al mercado único. Esta iniciativa se desarrolla en paralelo al mercado regional común de los Balcanes Occidentales que, sobre la base de las normas de la UE, tiene como objetivo garantizar la integración económica de la región.

— Estos procesos de integración gradual están apoyados financieramente por la propuesta de Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales, el Mecanismo para Ucrania y el paquete de ayuda de la UE para Moldavia.

— Uno de los objetivos del Nuevo plan de crecimiento y Mecanismo de Reforma y Crecimiento es acelerar la integración económica regional como punto de partida para que las economías de los Balcanes Occidentales se integren mejor en las cadenas de valor europeas e incrementen su competitividad. Esto, a su vez, contribuirá a una integración fluida de los países de la región en el mercado único de la UE.

— Una cooperación económica y un comercio intrarregionales más intensos basados en las normas de la UE liberarán el potencial económico sin explotar de la región, aumentarán la competitividad de las empresas, al fomentar las cadenas de producción transfronterizas y aprovechar las ventajas comparativas regionales, crearán nuevos puestos de trabajo, favorecerán a los consumidores y atraerán a los inversores que busquen beneficiarse de un mercado más amplio.

4.1.8. El CESE acoge favorablemente el hecho de que el acceso temprano y gradual al mercado único también vaya a permitir a los actores económicos, los interlocutores sociales y la sociedad civil de los países candidatos integrarse mejor en las cadenas de valor europeas. Sin embargo, para ser más eficientes, se deben establecer asociaciones estratégicas en ecosistemas industriales de interés mutuo.

4.2. ***La necesidad de rediseñar los actuales instrumentos de asistencia externa y técnica***

4.2.1. El CESE considera que la condicionalidad *ex ante* implica un nuevo enfoque respecto de la ampliación que requiere un nuevo instrumento de diseño diferente de los instrumentos de asistencia técnica y externa disponibles en la actualidad. Esta metodología no es viable en el marco del actual Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP III).

4.2.2. El nuevo instrumento de asistencia técnica y externa debe reforzar la asistencia financiera actual en el marco del IAP III con los programas de cooperación Interreg en el marco de la política de cohesión de la UE e involucrar a los Balcanes Occidentales. El Comité hace hincapié en la importancia de ajustar progresivamente los instrumentos de apoyo a los países candidatos a los instrumentos financieros de los Estados miembros para garantizar una transición fluida a la adhesión.

4.2.3. El nuevo Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales tiene por objeto apoyar la aplicación del nuevo plan de crecimiento y sus cuatro pilares mediante una asistencia financiera significativamente mayor. El CESE acoge con satisfacción el hecho de que los pagos vayan a estar sujetos a condiciones estrictas en términos de reformas clave, tal como se establece en la agenda de reformas.

4.2.4. El Mecanismo propuesto abarcaría el período 2024-2027. Concedería ayuda financiera en forma de préstamos (hasta 4 000 millones EUR) y ayuda no reembolsable (hasta 2 000 millones EUR) mediante desembolsos directos a los presupuestos nacionales, o en forma de financiación de capital de inversión a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales.

4.2.5. Se prevé que el impacto financiero del Mecanismo, combinado con los fondos aún disponibles en el marco del IAP III para el resto del MFP 2021-2027, proporcione a los Balcanes Occidentales la misma intensidad de ayuda por habitante que proporciona en promedio la política de cohesión en la UE.

4.2.6. Este refuerzo presupuestario sin precedentes debería responder a las peticiones de la región de una convergencia socioeconómica más fuerte y reforzar el mensaje de que los beneficios de una integración más estrecha con la UE se pueden sentir antes de la adhesión.

Bruselas, 4 de diciembre de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE