European Commission

CONVOCATORIA DE DATOS PARA UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO

TÍTULO DE LA INICIATIVA	Mercado único. Abordar las restricciones territoriales de suministro injustificadas
DG PRINCIPAL (UNIDAD RESPONSABLE)	GROW F3
TIPO PROBABLE DE INICIATIVA	No legislativa / Legislativa
CALENDARIO ORIENTATIVO	Cuarto trimestre de 2026
INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA	-

Contexto político, definición del problema y control de subsidiariedad

Contexto político

Las restricciones territoriales de suministro son barreras impuestas por los operadores económicos que dificultan, o incluso imposibilitan, que otros operadores compren bienes o servicios en un país del mercado único y los revendan en otro. La Estrategia para el Mercado Único[1] , adoptada el 21 de mayo de 2025, identificó las restricciones territoriales de suministro al por menor y al por mayor como uno de los «terribles diez», es decir, los diez obstáculos más perjudiciales para el comercio en el mercado único. La Estrategia anunció que se desarrollarían herramientas para hacer frente a las restricciones territoriales injustificadas de suministro en aquellas situaciones fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la competencia.

Al mismo tiempo, los Estados miembros han pedido que se adopten medidas para salvaguardar el poder adquisitivo de los consumidores y que los bienes de consumo diario sigan siendo asequibles y estén disponibles en toda la UE. Estas peticiones se han formulado durante los debates en el Consejo de la UE[2] y durante el ejercicio de investigación llevado a cabo por el Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único (SMET)[3]. En su reciente informe de propia iniciativa sobre la aplicación y racionalización de las normas del mercado interior de la Unión para reforzar el mercado único[4], el Parlamento Europeo también ha pedido a la Comisión que aborde las restricciones territoriales de suministro que afectan a los bienes de consumo diario.

Problema que la iniciativa se propone afrontar

Esta iniciativa tiene por objeto abordar las restricciones territoriales injustificadas de suministro impuestas por los fabricantes de bienes de consumo diario.

Las restricciones territoriales de suministro dificultan, a veces incluso imposibilitan, que los minoristas y mayoristas puedan abastecerse de bienes de consumo diario en el Estado miembro de su elección. En su lugar, están obligados a abastecerse en uno o varios Estados miembros elegidos por el fabricante. Como consecuencia de ello, es posible que los minoristas y mayoristas no tengan acceso a precios al por mayor más competitivos. Esto

[1] Comunicación de la Comisión «El mercado único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto. Una Estrategia para hacer que el mercado único sea sencillo, fluido y fuerte», 21 de mayo de 2025, COM(2025) 500 final.

[2] - *Información de las delegaciones de los Países Bajos, Bélgica, Croacia, República Checa, Dinamarca, Luxemburgo y Eslovaquia sobre la necesidad de eliminar las restricciones territoriales de suministro en el mercado único*, punto «Varios» de la sesión del Consejo de Competitividad del 24 de mayo de 2024.
- *Poner fin a las restricciones territoriales injustificadas de suministro - Información de Austria, Bélgica, Chequia, Croacia, Grecia, Luxemburgo, los Países Bajos y Eslovenia*, punto «Varios» de la sesión del Consejo de Competitividad del 29 de septiembre de 2025.

[3] Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único (SMET).

[4] *Aplicación y racionalización de las normas del mercado interior de la Unión para reforzar el mercado único*, Parlamento Europeo, 2025.

puede limitar su capacidad para ofrecer a los consumidores una mayor variedad de productos y precios más bajos. Un estudio sobre las restricciones territoriales de suministro en el sector minorista de la UE[5] constató la existencia de grandes diferencias en los precios al por mayor de algunos bienes de consumo diario alimentarios y no alimentarios. El estudio también constató que estas diferencias no pueden explicarse íntegramente por factores como los diferentes regímenes fiscales (incluido el IVA) o los costes de producción (incluidos los costes de la mano de obra, las materias primas y la logística). Las diferencias en los precios al por mayor afectan especialmente a los Estados miembros más pequeños vecinos de Estados miembros más grandes con mercados más competitivos en los que los precios tienden a ser inferiores. Los estudios realizados en varios Estados miembros[6] han llegado a conclusiones similares en relación con las diferencias transfronterizas de precios para los productos de marca.

Sin embargo, en ocasiones, la diferenciación de productos y precios puede estar justificada. Por ejemplo, las diferencias pueden justificarse por la necesidad de cumplir los requisitos reglamentarios nacionales (por ejemplo, en materia de etiquetado) o debido a una estrategia comercial a corto plazo de una empresa (por ejemplo, el lanzamiento de un nuevo producto).

El Derecho de la competencia es un instrumento eficaz para hacer frente a las restricciones territoriales injustificadas de suministro cuando estas son el resultado de acuerdos contrarios a la competencia o de prácticas unilaterales contrarias a la competencia por parte de una empresa con una posición dominante en un mercado determinado. En el pasado, la Comisión ha impuesto multas significativas a empresas, en particular a Mondelez en 2024 por dificultar el comercio transfronterizo de chocolate, galletas y productos del café, así como a AB InBev en 2019 por restringir la venta transfronteriza de cerveza.

Sin embargo, muchas prácticas similares quedan fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la competencia, por ejemplo, las prácticas unilaterales llevadas a cabo por empresas que no se encuentran en una posición dominante en el sentido del Derecho de la competencia. Las investigaciones en materia de competencia y la investigación de la Comisión en el contexto del SMET han puesto de manifiesto que las prácticas más frecuentes que podrían considerarse restricciones territoriales de suministro son la diferenciación en el envasado y en el etiquetado, la diferenciación en los precios al por mayor y la negativa al suministro.

La iniciativa tiene por objeto abordar las restricciones territoriales injustificadas de suministro que se encuentran fuera del ámbito de aplicación Derecho de la competencia.

Base para la actuación de la UE (base jurídica y control de subsidiariedad)

Base jurídica

Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), dado que el objetivo es mejorar el funcionamiento del mercado único.

Necesidad práctica de la actuación de la UE

Las restricciones territoriales de suministro que esta iniciativa pretende abordar son intrínsecamente transfronterizas. Las autoridades nacionales solo pueden actuar contra tales prácticas cuando se aplican en su territorio o cuando afectan a empresas establecidas en su territorio. Esta es la razón por la que, cuando estas prácticas entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la competencia, a menudo son investigadas y las empresas implicadas pueden ser multadas por la Comisión en coordinación con las autoridades nacionales de

[5] *Estudio sobre las restricciones territoriales de suministro en el sector minorista de la UE*, Comisión Europea, 2020.

[6] Por ejemplo:

Austria:
- *Productos alimenticios de marca en supermercados en línea austriacos y alemanes*, AK Wien (Cámara de Trabajo de Viena), 2025.
- *Sector Inquiry Food*, Autoridad Federal de Competencia de Austria, 2023.

Bélgica: *Comparation of consumer price levels in Belgium to Germany, France and the Netherlands* [«Comparación de los niveles de precios de consumo en Bélgica con Alemania, Francia y los Países Bajos», documento en inglés], Ministerio de Economía, 2023.

Luxemburgo: *Hábitos de compra de los residentes de Luxemburgo*, Ministerio de Economía y Confederación de Luxemburgo, 2024.

Países Bajos: *Restricciones territoriales de suministro*, Ministerio de Economía y Clima de los Países Bajos, 2023.

competencia, que posiblemente no puedan adoptar medidas a escala nacional. Por lo tanto, la acción a nivel de los Estados miembros puede complementar las medidas adoptadas por la Comisión, pero resulta insuficiente para hacer frente al carácter transfronterizo del problema.

B. Objetivos y opciones de actuación

El objetivo de la iniciativa es abordar las restricciones territoriales injustificadas de suministro fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la competencia que dan lugar a la fragmentación del mercado, a fin de permitir que los minoristas y mayoristas se abastezcan de productos de otros Estados miembros sin tener que enfrentarse a obstáculos injustificados. Esto debería permitir a los consumidores beneficiarse del mercado único al tener acceso a una gama de productos más amplia a precios más bajos. La acción para alcanzar este objetivo debe respetar el hecho de que los fabricantes son libres de organizar y estructurar sus canales de distribución comercial como consideren oportuno, siempre que no obstaculicen el funcionamiento del mercado único.

En el escenario de referencia, no se adopta ninguna medida a escala de la UE. Como consecuencia, las restricciones territoriales de suministro solo se abordarán con arreglo al Derecho de la competencia, es decir, cuando sean el resultado de acuerdos contrarios a la competencia o de prácticas unilaterales contrarias a la competencia por parte de operadores dominantes.

Otros escenarios de actuación a escala de la UE podrían adoptar la forma de medidas no legislativas o legislativas.

Las siguientes opciones podrían ser contempladas:

Opción 1: medidas de autorregulación (por ejemplo, un código de conducta)

Las partes interesadas identifican las prácticas que obstaculizan el abastecimiento de productos en toda la UE y cuándo estas prácticas pueden estar justificadas.

Opción 2: directrices para las autoridades nacionales y los operadores del mercado

La Comisión Europea identifica las prácticas que obstaculizan el abastecimiento de productos en toda la UE y cuándo estas prácticas pueden estar justificadas.

Opción 3: legislación basada en el concepto de dependencia económica que cubriría las restricciones territoriales de suministro derivadas de decisiones unilaterales de operadores que no se encuentran en una posición dominante (evaluación caso por caso).

Opción 4: legislación que indique las prácticas prohibidas y cuándo estas prácticas pueden estar justificadas.

Todas las opciones irán acompañadas de medidas diseñadas para apoyar la aplicación y el cumplimiento.

C. Repercusiones probables

Efectos económicos: la eliminación de las restricciones territoriales injustificadas de suministro podría aumentar el comercio transfronterizo de bienes de consumo diario, permitiendo a los minoristas y mayoristas abastecerse de productos en el Estado miembro de su elección.

Efectos sociales: se espera que los consumidores se beneficien de precios más bajos y de una mayor variedad de productos. Esto podría hacer que los bienes de consumo diario sean más asequibles y salvaguardar el poder adquisitivo de los consumidores.

Efectos ambientales: se prevé que esta iniciativa tenga repercusiones limitadas en el medioambiente.

Repercusiones en los derechos fundamentales y la igualdad: no procede.

Repercusiones en relación con la simplificación y la carga administrativa: dependiendo de la elección de las medidas, es posible que las autoridades y los órganos jurisdiccionales tengan que desempeñar un papel más importante en el cumplimiento de la opción elegida. La iniciativa no debería crear cargas administrativas significativas para los operadores del mercado.

D. Instrumentos de mejora de la legislación

Evaluación de impacto

La Comisión llevará a cabo una evaluación de impacto para estudiar las diferentes opciones de actuación y sus posibles repercusiones económicas, medioambientales y sociales. La evaluación de impacto también estudiará si la iniciativa se encuentra alineada con los objetivos estratégicos de la UE, como la promoción de la sostenibilidad, la transición digital y la innovación. El Centro Común de Investigación de la Comisión Europea contribuirá al análisis. También examinará el potencial de simplificación y reducción de la carga, incluida una cuantificación de los costes administrativos o el ahorro de costes.

Estrategia de consulta

El objetivo de la consulta es recabar datos y opiniones de las partes interesadas a través de:

i) La presente convocatoria de datos se publicó inicialmente en inglés. Todas las demás versiones lingüísticas de la UE se publicarán tan pronto como estén disponibles. La convocatoria de datos estará abierta durante cuatro semanas a partir de la fecha de publicación de todas las versiones lingüísticas de la UE. Se podrá responder a esta convocatoria de datos en cualquiera de las veinticuatro lenguas oficiales de la UE;

ii) Una consulta pública, que se publicará en una fase posterior, inicialmente en inglés. Todas las demás versiones lingüísticas de la UE se publicarán tan pronto como estén disponibles. La consulta pública estará abierta durante doce semanas a partir de la fecha de publicación de todas las versiones lingüísticas de la UE. Las respuestas a la consulta pública podrán presentarse en cualquiera de las veinticuatro lenguas oficiales de la UE.

iii) Consultas específicas, como encuestas o entrevistas con las partes interesadas.

Los datos recabados de las partes interesadas complementarán los obtenidos de otras fuentes, incluida la investigación documental.

Ocho semanas después del cierre de la consulta pública, se publicará un informe resumido en «Díganos lo que piensa». Como anexo a la evaluación de impacto, se publicará un informe de síntesis que refleje todas las actividades de consulta.

¿Por qué se realiza la consulta?

La consulta tiene por objeto garantizar que todas las partes interesadas puedan aportar sus puntos de vista, información y experiencia sobre las restricciones territoriales de suministro injustificadas. La información recabada se incorporará a la base empírica en la que se sustentará la evaluación de impacto y permitirá a la Comisión tener en cuenta una amplia variedad de puntos de vista y aportaciones a la hora de definir el problema, diseñar las posibles soluciones y evaluar sus posibles repercusiones.

Público destinatario

Se invita a la ciudadanía, a las autoridades y a las partes interesadas (empresas, ONG, organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas, etc.) a participar en esta consulta. Se agradecerán especialmente las contribuciones de:

- empresas individuales (incluidas pymes) y asociaciones empresariales dedicadas a la fabricación y venta al por mayor y al por menor de bienes de consumo diario;
- consumidores y organizaciones de consumidores;
- interlocutores sociales;
- Las autoridades de los Estados miembros, incluidas las autoridades de competencia;
- partes interesadas de las regiones fronterizas y ultraperiféricas; y
- académicos y otros expertos en la materia.