



POLÍTICA DE MERCADO INTERIOR



2018

ÍNDICE

- a) Mercado interior
- b) La libre circulación de mercancías: la Unión Aduanera
- c) Libre circulación de personas
- d) Libre establecimiento y prestación de servicios
- e) Libre circulación de capitales
- f) Resumen del Mercado Interior
- g) Recursos web
- h) Bibliografía
- i) Evaluación



UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

Rogelio Pérez-Bustamante. *Chaire Jean Monnet ad personam*

Vlad Florin Jurje. **Centro de Estudios Europeos URJC**

Julio Guinea Bonillo. **Centro de Estudios Europeos URJC**

A **MERCADO INTERIOR**

Marco General

El mercado Interior es una de las piedras angulares de la Unión Europea, consolidada en el acervo comunitario como competencia compartida y está enmarcada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión, Título I, parte Tercera. Constituye en la actualidad un área comunitaria sin fronteras interiores, que proporciona a los 507 millones de europeos el acceso a mercancías, servicios, capitales y empleo. Esta cifra evidentemente variará realizado el Brexit una vez que se excluya Gran Bretaña del acceso al Mercado Interior.

El establecimiento de este mercado ha precisado la acción decidida de las instituciones europeas, desde el inicio de su integración. Primero se configuró el llamado Mercado Común, establecido por el Tratado de Roma en 1958, como piedra angular de la Comunidad Económica Europea. Este Tratado pretendía, principalmente, eliminar las barreras al comercio, creando un espacio de libre cambio, entre los Estados miembros, con el objetivo de incrementar la prosperidad económica y contribuir a "una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos". Aquel objetivo puramente económico, donde los Estados perseguían el florecimiento de sus respectivas economías, era el propio que se persigue por las organizaciones internacionales de signo económico y, también, por las asociaciones de cooperación de Estados para facilitar el libre comercio (MERCOSUR, NAFTA etc.). Sin embargo, las Comunidades Europeas tendrían una potencialidad mayor, al mero hecho de crear un gran Mercado, pues trataban de coaligar a los ciudadanos europeos y no solo a los Estados.

El desarrollo del Mercado Común se realizaría a lo largo de varios años, sobre una unión aduanera que culminaría en 1968, y avanzaría hacia la eliminación de las cuotas, la libre circulación de ciudadanos y trabajadores, y cierta armonización fiscal mediante la introducción generalizada del IVA en 1970. No obstante, el libre comercio de mercancías y servicios y la libertad de establecimiento seguirían estando limitados debido a la persistencia de prácticas anticompetitivas impuestas por las autoridades públicas de los diferentes Estados miembro de la Comunidad, para ello, la labor del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, durante los años sesenta y setenta, resultaría de vital trascendencia para consolidar el avance del Mercado Común. La falta de avances en la consecución del Mercado Común se atribuyó, en gran medida, a la elección de un método de armonización legislativa demasiado minucioso y a la imposición de la regla de la unanimidad en la toma de decisiones del Consejo que beneficiaba, claramente, las posiciones nacionales contrarias a la integración.

En este contexto, las Comunidades necesitaban dar pasos decididos hacia una mayor integración. Los Estados miembros sufrían un estancamiento extremadamente caro, debido a esta compartimentación del mercado, con un coste aproximado de entre el 4,25 % y el 6,5 % del PIB, agravado además por el contexto internacional de crisis del petróleo. Por ello, a mediados de los años ochenta, el debate político sobre esta cuestión llevaría a la CEE a considerar un enfoque más riguroso en relación con el objetivo de la supresión de las barreras comerciales y dar así un paso más en la consecución de un Mercado Interior.

En esta nueva fase del proceso de integración se pretendía, no ya una zona de libre comercio (Mercado Común), sino "la desaparición de cualesquiera obstáculos (incluidos los de carácter estructural o administrativo) a los intercambios intracomunitarios con el fin de fundir los mercados nacionales en un Mercado Único lo más parecido a un mercado interior" (S.T.J.C.E. 5/5/82, C-15/81). Ese gran salto adelante se realizaría bajo la presidencia de Jacques Delors al frente de la Comisión Europea y se obtendría a través de un nuevo Tratado, denominado Acta Única Europea, que entraría en vigor el 1 de julio de 1987, tras la ratificación del último Estado, Irlanda, que precisó de un referéndum para asumir los compromisos que emanaban del Tratado. El Acta Única fijaría un plazo concreto para la realización del Mercado Interior, a saber, el 31 de diciembre de 1992.

Esta primera gran reforma de los Tratados, reforzó los mecanismos decisorios en el marco del Mercado Interior, introduciendo la votación por mayoría cualificada en ámbitos como el arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y, como mecanismo de integración positiva, la aproximación de las legislaciones nacionales. El vademécum de todo este proceso había sido el Libro Blanco del Mercado Interior, realizado por un gentleman inglés del condado de Sussex, Lord Cockfield, y que posteriormente aprobaría, en 1985, el Consejo Europeo de Milán, en el que se enumeraron la mayoría de las medidas legislativas que se debían adoptar. Se agruparon dichas medidas en torno a tres objetivos fundamentales: la eliminación de las barreras físicas mediante la supresión de los controles de mercancías y personas en las fronteras interiores; la eliminación de las barreras técnicas, gracias a la superación de obstáculos nacionales relativos a los productos y servicios, mediante su armonización o su reco-



nocimiento mutuo; la eliminación de las barreras fiscales al superar aquellos obstáculos creados por la disparidad existente en materia de impuestos indirectos, mediante la armonización o la aproximación de los tipos de IVA y los impuestos especiales.

Cumplido el plazo previsto, más del 90 % de los actos legislativos enumerados, en el referido Libro Blanco, ya habían sido aprobados principalmente por mayoría cualificada. Asimismo, se iría reforzando el mecanismo decisorio en el marco del Mercado Interior, introduciendo la votación por mayoría cualificada en ámbitos como el arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y la aproximación de las legislaciones nacionales. Por otra parte el proceso Schengen, entre 1985 y 1995 conseguiría la supresión de los controles en las fronteras interiores entre esos países y trasladaron esos controles a las fronteras exteriores con países terceros, integrándose finalmente dicho Acuerdo y Convenio en el Tratado de Ámsterdam que entraría en vigor el 1 de mayo de 1999.

Desde 2003 hasta 2010, se desarrollaría una nueva estrategia para el Mercado Interior, centrada en la necesidad de facilitar la libre circulación de mercancías, la integración de los mercados de servicios, la reducción de las repercusiones de las barreras fiscales, la simplificación del marco regulador y la solución del problema demográfico. Entre otros avances, se produciría una apertura de los servicios de transportes y telecomunicaciones y una significativa liberalización de otros sectores de "servicios públicos", como electricidad, gas y servicios postales, y el refuerzo de la supervisión de las fusiones.

Al final de este periodo, la Comisión encargaría a Mario Monti la elaboración de un informe sobre «*Una nueva estrategia para el Mercado Único al servicio de la economía y la sociedad de Europa*», que se presentaría el 9 de mayo de 2010. Este informe trataría de desarrollar una estrategia global para el Mercado Único, desplegando todas las políticas (de competencia, de los consumidores, industrial, energética, de transportes, digital, social, de medio ambiente, de cambio climático, comercial, fiscal y regional), y presenta distintas iniciativas para crear un Mercado Único más fuerte, destinado a eliminar los problemas restantes y colmar las lagunas y las carencias que obstaculizan la innovación y perjudican el potencial de crecimiento del Mercado Único.

Además, el Parlamento Europeo ha respondido al Acta del Mercado Único con tres Resoluciones aprobadas en abril de 2011 sobre gobernanza y asociación en el Mercado Único, un Mercado Único para los europeos y un Mercado Único para las empresas y el crecimiento, respectivamente.

Un paso más en este proceso se acometería en octubre de 2012, al presentar la Comisión un segundo conjunto de propuestas —Acta del Mercado Único II— para seguir desarrollando el Mercado Único y explotar sus posibilidades no aprovechadas como motor de crecimiento. El Acta del Mercado Único II establece doce medidas fundamentales que las instituciones de la UE deben aprobar rápidamente. Dichas medidas giran en torno a cuatro motores principales del crecimiento, el empleo y la confianza en el Mercado Único: las redes integradas, la movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas, la economía digital, y las medidas para reforzar la cohesión y los beneficios de los consumidores. El Acta del Mercado Único II sigue los pasos de un conjunto inicial de medidas presentado por la Comisión —el Acta del Mercado Único I— e incluye las siguientes acciones para lograr una mayor profundización e integración del Mercado Único:

1. La movilidad de las empresas (por ejemplo, introduciendo disposiciones para movilizar la inversión a largo plazo, modernizando los procedimientos de insolvencia y ayudando a crear un entorno que ofrezca una segunda oportunidad a los empresarios que no tienen éxito);
2. La economía digital (como un paso hacia la realización del Mercado Único digital para 2015, la Comisión propone fomentar el comercio electrónico en la UE facilitando el uso de los servicios de pago y haciéndolos más fiables y competitivos; también es necesario abordar las causas fundamentales de la falta de inversión en conexiones de banda ancha de alta velocidad y normalizar la facturación electrónica en los procedimientos de contratación pública);
3. La confianza de los consumidores (por ejemplo, implantando medidas para garantizar un acceso generalizado a las cuentas bancarias, así como la transparencia y comparabilidad de las tarifas bancarias, y facilitar el cambio de cuentas bancarias).

La Comisión debería presentar todas las propuestas legislativas fundamentales en relación con el Acta del Mercado Único II, no más tarde de la primavera de 2013 y las propuestas no legislativas a más tardar a finales de 2013. Al tiempo se pediría al Parlamento y al Consejo que aprobaran las propuestas legislativas con carácter prioritario.



En este marco general, constatamos que el Mercado Interior ha contribuido considerablemente a la prosperidad, desarrollo, cohesión e integración de la economía europea. El Mercado Interior ha posibilitado un aumento de los intercambios comerciales dentro de la UE en alrededor de un 15 % anual durante diez años, facilitados además por la existencia de una moneda común; se ha impulsado la productividad y reducido los costes mediante la supresión de las formalidades aduaneras, la armonización o el reconocimiento mutuo de las normas técnicas, y la disminución de los precios debida a la competencia; ha generado un crecimiento adicional de un 1,8 % en los últimos diez años, y ha creado unos 2,5 millones de puestos de trabajo más, al tiempo que ha acercado los niveles de ingresos de los distintos Estados miembros.

Además, el desarrollo del Mercado Único no ha terminado todavía de consolidarse. La Unión Europea está en un proceso de mejora a nivel específico del área digital del Mercado Único, que conlleva una modernización del marco del comercio electrónico, los derechos de propiedad intelectual, la logística de paquetería, la economía colaborativa y estableciendo objetivos para las normas de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. La Estrategia propuesta por la Comisión Europea en 2015, sentó las bases para una sociedad digital europea unida y sostenible. Después, en 2016 y 2017, se produjeron importantes logros:

- el final de las tarifas de itinerancia (roaming)
- la modernización de la protección de datos
- la portabilidad transfronteriza de contenidos en línea
- el acuerdo de liberar el comercio electrónico poniendo fin al bloqueo geográfico injustificado.

Brexit y el Mercado Interior

Recordemos que este pilar esencial de la integración europea se ha desarrollado a lo largo de las distintas décadas y con los sucesivos Presidentes de la Comisión. Sin embargo, no podemos obviar que el acceso a este Mercado Interior solamente está restringido a aquellos Estados que son miembros de la Unión y que formalmente se han adherido a ella, firmando y ratificando los Tratados de la Unión. Permanecer con dicho acceso abierto solo es posible en la medida en que la adhesión se mantiene y el Estado miembro no decide retirar su membresía. Por tanto, son pingües los beneficios que se obtienen de dicho acceso y, evidentemente, los Estados que no son miembros de la Unión no pueden disfrutar del mismo régimen de acceso, pero sí alguno preferencial en virtud de acuerdos internacionales que posibiliten el disfrute de algunas de sus ventajas.

Actualmente, uno de los veintiocho Estados que forman la Unión, Reino Unido, ha decidido invocar el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea y este hecho, definitivamente, tendrá efectos sobre el futuro del Mercado Único. El Presidente del Consejo Europeo Donald Tusk se ha reunido con la Primera Ministra del Reino Unido, Theresa May, el 6 de abril de 2017, una semana después de la notificación oficial del artículo 50, para clarificar las prioridades en las negociaciones que iban a comenzar entre uno y otro bloque.

Posteriormente, el 27 de abril de 2017, en una reunión del Consejo de Asuntos Generales, sin el Reino Unido, se debatiría el proyecto de orientaciones generales para las negociaciones sobre el Brexit y se ultimaron los preparativos para el Consejo Europeo Extraordinario del 29 de abril de 2017. En dicha reunión, los ministros de Asuntos Exteriores de los distintos Estados miembros, abordaron las líneas rojas que los Jefes de Estado y de Gobierno debían asumir, de cara a la futura negociación del Reino Unido con la Unión Europea, donde uno de los aspectos más discutidos fue el futuro acceso de los británicos al Mercado Interior.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, sin el Reino Unido, se reunirían de manera extraordinaria el 29 de abril de 2017, para abordar la retirada del Reino Unido de la Unión, e intercambiar opiniones, respecto a las principales prioridades en las orientaciones para las próximas negociaciones del Brexit. En relación con el Mercado Interior, las Orientaciones del Consejo Europeo subrayarían como fundamental:

“Preservar la integridad del Mercado Único excluye la opción de una participación por sectores. Un Estado no perteneciente a la Unión, que no cumple las mismas obligaciones que un Estado miembro, no puede tener los mismos derechos ni disfrutar de los mismos beneficios que un Estado miembro. Así las cosas, el Consejo Europeo acoge favorablemente el reconocimiento del Gobierno británico de que las cuatro libertades del Mercado Único son indivisibles y de que no se puede «escoger a conveniencia»”



Al mismo tiempo, los líderes europeos constatarían que "el Gobierno británico ha indicado que no pretende permanecer en el Mercado Único, pero que quisiera tratar de lograr un acuerdo de libre comercio ambicioso con la Unión Europea. De acuerdo con los intereses de la Unión, el Consejo Europeo está dispuesto a iniciar los trabajos conducentes a un acuerdo de comercio, que habría de concluirse y celebrarse una vez que el Reino Unido haya dejado de ser un Estado miembro."

El Consejo Europeo se mostraría unido en la redacción de unos mínimos, frente a un hipotético futuro acuerdo de libre comercio "equilibrado, ambicioso y de amplio espectro, pero no podrá equivaler a la participación en el Mercado Único o en partes del mismo, ya que esto menoscabaría su integridad y correcto funcionamiento." Además, en las orientaciones de negociación, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veintisiete afirmaron que el eventual acuerdo "ha de garantizar la igualdad de condiciones especialmente respecto de la competencia y las ayudas públicas, y debe comprender, a este respecto, salvaguardias contra ventajas competitivas desleales obtenidas a través de medidas y prácticas tributarias, sociales, medioambientales y reglamentarias, entre otras."

El pasado 3 de mayo de 2017, la Comisión presentaría, al Consejo, en su formación de Comité de Representantes Permanentes, una Recomendación de Decisión del Consejo sobre las negociaciones del Brexit, incluyendo un proyecto de directrices de negociación, esto es, un mandato detallado para la Comisión, que contempla que cualquier acuerdo debe respetar: que cualquier disposición relativa a productos introducidos en el mercado Interior, se deben someter a los procedimientos en curso con arreglo al Derecho de la Unión. Además, se impide todo enfoque sectorial en la participación del Mercado Único, esto es, o se admiten las cuatro libertades o no habrá acuerdo, ya que de no ser así podría estar en peligro el propio futuro del Mercado Único. Estas directrices serán discutidas en el Consejo de Asuntos Generales, y autorizadas, como muy tarde el 22 de mayo de 2017.

En suma, se ha alcanzado la unanimidad respecto al inmediato marco de negociaciones entre Reino Unido y la Unión, para que en el futuro preserve "la estabilidad financiera de la Unión y respetar su régimen y normas de reglamentación y supervisión, al igual que su aplicación." La discusión del futuro marco de relaciones entre la UE y Reino Unido ya ha comenzado una vez que se han logrado cuantificar los compromisos a los que ambas partes deben responder y la Unión ha asegurado que se respetarían los intereses de los ciudadanos tanto británicos en suelo comunitario, como europeos en suelo británico.

B LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS: LA UNIÓN ADUANERA

La primera de las cuatro libertades fundamentales del mercado interior, la libre circulación de mercancías, está garantizada mediante la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, por una parte, a través de la prohibición de las medidas de efecto equivalente y, por otra parte, estableciendo un arancel aduanero común para la Comunidad. Posteriormente, se haría hincapié en remover todos los obstáculos que todavía dificultaban la libre circulación con vistas a la realización del mercado interior, definido como un espacio sin fronteras interiores en el que las mercancías circularan con la misma libertad que en un mercado nacional.

Evolución:

La eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas (contingentes), entre los Estados miembros, se completó el 1 de julio de 1968, es decir, un año y medio antes de lo previsto. Los objetivos complementarios —la prohibición de las exacciones, las medidas de efecto equivalente y la armonización de las correspondientes legislaciones nacionales— no pudieron alcanzarse en ese plazo. Tales objetivos pasaron a ser el eje central de un esfuerzo permanente en pos de la libre circulación de mercancías, especialmente acometido por el Tribunal de Justicia.

Primero, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades tuvo que actuar para definir el concepto de exacciones de efecto equivalente, puesto que no aparecía en los Tratados. El Tribunal considera como exacción de efecto equivalente, cualquiera que sea su denominación y su técnica, un derecho "que al gravar específicamente un producto importado de un país miembro, con exclusión del producto nacional similar, tiene como resultado, al alterar su precio, la misma incidencia sobre la libre circulación de los productos que un derecho de aduana", independientemente de su naturaleza o de su forma (asuntos acumulados 2/62 y 3/62, de 14 de diciembre de 1962, y asunto 232/78, de 25 de septiembre de 1979).



Segundo, el Tribunal de Justicia aclaró que toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas. El Tribunal desarrolló esta jurisprudencia en su sentencia "Cassis de Dijon" (asunto 120/78, de 20 de febrero de 1979) al establecer el principio de que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro de conformidad con sus normas leales y tradicionales, así como siguiendo los procedimientos de fabricación de dicho país, debe ser admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro. Este fue el razonamiento de base que impulsó el debate sobre la definición del principio de reconocimiento mutuo, también en ausencia de armonización. Por consiguiente, los Estados miembros, aun cuando no existan medidas europeas de armonización (legislación secundaria de la UE), están obligados a permitir la libre circulación y comercialización en sus mercados de los productos legalmente producidos y comercializados en otro Estado miembro.

Tercero, el proceso de armonización fue facilitado por la introducción del principio de la mayoría cualificada, aplicable a la mayor parte de las directivas relativas al establecimiento del Mercado Único (artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en su versión modificada por el Tratado de Maastricht), así como por la adopción de un nuevo enfoque propuesto en el Libro Blanco de la Comisión de junio de 1985 para evitar la onerosa y detallada armonización. En este nuevo enfoque, basado en la Resolución del Consejo, de 7 de mayo de 1985 (y confirmado en la Resolución del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, y la Decisión del Consejo 93/465/CEE), el principio rector es el reconocimiento mutuo de las normas nacionales. La armonización debe limitarse a los requisitos esenciales y solo se justifica cuando las normas nacionales no pueden considerarse equivalentes y crean restricciones. Las directivas adoptadas siguiendo este nuevo enfoque tienen el doble propósito de garantizar la libre circulación de mercancías a través de la armonización técnica de sectores enteros y un elevado nivel de protección de los objetivos de interés público que recoge el artículo 114, apartado 3, del TFUE. En definitiva, la adopción de actos legislativos de armonización ha permitido suprimir los obstáculos creados por las disposiciones nacionales al declararlas inaplicables, así como establecer normas comunes destinadas a garantizar la libre circulación de mercancías.

El Parlamento Europeo, en su Resolución de 8 de marzo de 2011, pediría a la Comisión que estableciese un solo sistema de vigilancia del mercado para todos los productos (armonizados y no armonizados) basándose en un acto legislativo único, pues ello permitiría alcanzar un nivel elevado de seguridad de los productos y de vigilancia del mercado, así como aclarar el fundamento jurídico. La Comisión prevé una reforma legislativa del sistema de normalización, sobre la cual el Parlamento aprobó el 21 de octubre de 2010 una resolución para influir en el contenido de dicha reforma.

Brexit y la Libre Circulación de Mercancías

El Brexit afectará negativamente al comercio internacional entre Reino Unido y Europa. A día de hoy, más del 50% de las exportaciones que efectúa Gran Bretaña se realizan con los Estados europeos pertenecientes al Mercado Único y en el momento en el cual Reino Unido abandone la Unión, sus mercancías no disfrutarán de la libertad para ser vendidas en los Estados europeos con la misma facilidad que dispone hoy. Es probable que las tarifas y barreras arancelarias sean elevadas, y que los productos "Made in Britain", cuando crucen las aduanas de los Estados miembros de la Unión Europea, se encarecerán significativamente. Las fronteras entre la Unión y el Reino Unido se enfrentarán a controles comerciales y fitosanitarios que aumentarán el coste y el tiempo de expedición de las mercancías.

La Unión Europea va a lanzar un mensaje poderoso al resto de los Estados miembros que pertenecen a la Unión, salirse de la Unión no va a resultar fácil, ni gratis. El Reino Unido podría disponer de un acuerdo comercial pero en un plazo razonable entre 5 y 10 años, en un marco temporal similar al que se ha tardado para concluir acuerdos con otros bloques económicos. Los escenarios que actualmente se valoran, abarcan desde el diálogo, hasta una guerra comercial, donde, por ejemplo, en un caso de máxima tensión, productos como el vino español serían considerados un lujo prohibitivo por la posible subida de aranceles en Reino Unido y, en aplicación de medidas recíprocas, en la Europa continental el Whisky escocés se podría convertir en un producto prohibitivamente caro. En estos momentos, la realidad más pesimista a corto plazo implicaría, como hemos señalado, la aparición de nuevos aranceles, una subida de precios en las importaciones y exportaciones, mayor número de trámites burocráticos y unos plazos de entrega y servicio más largos con destino y origen en el Reino Unido.



Además, fuera de la Unión, los británicos tienen muy difícil disfrutar de la libre circulación de mercancías, porque no se trata de un derecho adquirido por las empresas europeas, sino que los Estados han asumido por los compromisos que dimanaban de los Tratados. Por ello, una vez que los Tratados dejen de aplicarse en un territorio en concreto, dicho territorio, tanto a sus personas físicas, como jurídicas, todos, perderán los derechos que figuran en ellos.

El propio proceso del Brexit desatará numerosas incertidumbres, pero además resulta necesario recordar que una vez que Gran Bretaña haya dejado de formar parte de la Unión, su economía no podrá disfrutar de las ventajas que se derivan de los 53 acuerdos de libre comercio que la Unión Europea ha firmado con otros Estados o bloques regionales. Su libertad para comerciar con Europa se podrá dificultar, en la medida en que la Unión decida aumentar los aranceles, y paralelamente los británicos observarán como su desventaja comercial con respecto a la Unión aumenta. Frente al resto del mundo, el Reino Unido tendrá que comerciar bajo el marco de las normas de la OMC y una vez que ejerza sus competencias comerciales podrá, entonces, cerrar sus propios acuerdos comerciales.

El profesor Bart Los, de Economía del Progreso Tecnológico y Cambio Estructural de la Universidad de Groningen en Holanda, se encuentra actualmente dirigiendo un proyecto que investiga el impacto económico del Brexit, y asume que será un gran perjudicado una vez que se formalice la salida de la Unión, asumiendo que las manufacturas y el sector primario, agricultura y minería, serán los más afectados, debido a la subida de aranceles y a las trabas burocráticas que se ocasionaran por la no pertenencia al Mercado Interior.

C LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

El fenómeno de la libre circulación de personas, ha sufrido una evolución constante, desde los primeros momentos en los Tratados de Roma hasta la actualidad. En primer lugar, el Tratado de Roma, capítulo I del Título III, consideraba que podían ejercer el derecho a la libre circulación "todos los nacionales de los Estados miembros que desempeñan un empleo remunerado en otro Estado miembro, en cualquier sector de la producción, los servicios y el intercambio, salvo los trabajadores cualificados en el sector del carbón y del acero y de la energía nuclear, cuya libertad de circulación se rige por las disposiciones de la CECA y de la CEEA." Ligándolo todo a el Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, que enmarca el principio de no discriminación entre los trabajadores de la Comunidad.

El siguiente paso adelante llegaría, según ya hemos señalado, con la reforma de los Tratados constitutivos, a través del Acta Única Europea de 1986, que sumó, y vinculó, la libre circulación de personas, a la completa realización del "mercado interior" mediante la supresión de los principales obstáculos a la libre circulación de mercancías, servicios y capitales.

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, supondría el mayor avance en el proceso de integración europea donde el Primer Pilar reconoce los derechos de libre circulación y residencia de las personas como elemento fundamental ligado a la ciudadanía europea. El antiguo artículo 18 del TCE desarrollaría el derecho, en estos términos: *"todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación"*. Contando con esta base, desde la implantación de la ciudadanía de la Unión, el Tribunal de Justicia ha ampliado el acceso a las prestaciones sociales a los ciudadanos de la UE que residen en un Estado miembro distinto del suyo.

Otra reforma importante, que apuntaló el principio de la libre circulación de personas en la Unión, sería la incluida en el Tratado de Ámsterdam, ya que comunitarizó el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que incluía el acervo Schengen y ciertas competencias en materia de asilo, visados e inmigración. Sin embargo, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa trae consigo una gran novedad respecto al derecho de libre circulación y residencia de los ciudadanos europeos, y es el de vincular la Carta de Derechos Fundamentales a los Tratados. La Carta adquiere el mismo valor que los Tratados y consagra el cumplimiento de los derechos que todo ciudadano de la Unión tiene para circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (art. 45.1) y el derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados (art. 21.2).

De este modo la Unión Europea y la libertad de circulación de personas son conceptos inseparables, donde la ciudadanía de la Unión Europea es la que sustenta el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que también se incluye en las disposiciones generales sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia.



En la actualidad, la base jurídica de este derecho se encuentra en los artículos 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE), y el artículo 4, apartado 2, letra a), y los artículos 20, 26 y 45 a 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Régimen General actual en materia de Libre Circulación

Los trabajadores desplazados únicamente están amparados por la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE), que establece unas condiciones mínimas determinadas de trabajo y empleo en el Estado de acogida, y la Directiva asociada relativa a la garantía de su cumplimiento (Directiva 2014/67/UE), tendente a evitar una competición a la baja con los prestadores de servicios locales.

a) Derecho de desplazamiento y de residencia del trabajador

En la Directiva 2004/38/CE está recogido el derecho de desplazamiento y de residencia del trabajador, introduciendo la ciudadanía de la Unión como condición fundamental cuando ejercen su derecho de libre circulación y residencia en el territorio de la UE. Durante los tres primeros meses, todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a residir en el territorio de otro país de la UE sin estar sometidos a condición o formalidad alguna. En el caso de que el periodo sea superior, el Estado miembro de acogida puede exigir que un ciudadano registre su presencia en el país dentro de un plazo razonable y no discriminatorio.

La Directiva 2004/38/CE modifica el Reglamento (CEE) no 1612/68 en lo que se refiere a la reagrupación familiar y amplía la definición de "miembro de la familia" (que anteriormente se limitaba al cónyuge, los descendientes menores de veintiún años o hijos dependientes y los ascendientes a su cargo) para incluir también a la pareja registrada, si la legislación del Estado miembro de acogida equipara la unión registrada al matrimonio. Independientemente de su nacionalidad, estos miembros de la familia tienen derecho a residir en el mismo país que el trabajador.

b) Empleo

En cuanto a las condiciones laborales y ocupacionales, los trabajadores ciudadanos de otro Estado miembro no podrán recibir, por motivos de nacionalidad, un trato diferente del que se dispensa a los trabajadores nacionales en el territorio del Estado miembro de acogida. Esto se aplica, en especial, en lo relativo a la contratación, el despido y la remuneración, y a las medidas de formación y reciclaje profesionales. Los ciudadanos de un Estado miembro que trabajen en otro se benefician de las mismas ventajas sociales y fiscales y del mismo acceso a la vivienda que los trabajadores nacionales y gozan de igualdad de trato en relación con el ejercicio de los derechos sindicales. Por lo tanto, blinda la posibilidad de que los Estados apliquen normas discriminatorias, sobre los nacionales de otros Estados que son, a su vez, miembros de la Unión.

El derecho a permanecer en el país de acogida, tras el ejercicio del empleo, queda ahora establecido en la Directiva 2004/38/CE. Los demandantes de empleo tienen derecho de residencia durante un periodo superior a seis meses sin tener que cumplir ninguna condición, siempre que sigan buscando empleo en el Estado miembro de acogida y tengan "posibilidades reales" de encontrarlo. Durante este periodo de tiempo no se les puede expulsar.

Una vez adquirido el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida, los ciudadanos de la Unión ya no están sometidos a ninguna condición, pero pueden, si fuera necesario, recurrir a las prestaciones de asistencia social del mismo modo que pueden hacerlo los ciudadanos del Estado miembro de acogida.

Desde la implantación de la ciudadanía de la Unión, el Tribunal de Justicia ha ampliado el acceso a las prestaciones sociales a los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro distinto del suyo. Hay un intenso debate en torno al estatuto de las personas que buscan su primer trabajo, dado que no puede considerarse que disfruten de un estatuto de «trabajador» que puedan conservar.

La solicitud de prestaciones por parte de ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad económica, en cambio, puede quedar supeditada a su residencia legal, que presupone en sí misma la disponibilidad de medios económicos suficientes.



Restricciones a la Libre Circulación.

El Tratado permite que los Estados miembros denieguen el derecho de entrada o de residencia a un nacional de la UE por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. Estas medidas deben estar fundamentadas en el comportamiento personal del individuo al que se apliquen, el cual debe representar una amenaza lo suficientemente grave y real y afectar a los intereses fundamentales del Estado. Contemplando, en este sentido, una serie de garantías procesales la Directiva 2004/38/CE.

De conformidad con el artículo 45, apartado 4, del TFUE, la libre circulación de los trabajadores no será aplicable a los empleos en la Administración Pública, aunque esta excepción ha sido interpretada de un modo muy restrictivo por el Tribunal de Justicia, según el cual solo pueden estar restringidos a los nacionales del Estado miembro de acogida aquellos puestos que guarden relación con el ejercicio del poder público y la responsabilidad de salvaguardar el interés general del Estado

Medidas destinadas a favorecer el ejercicio de la Libre Circulación.

Como principio básico, todo ciudadano de la UE debería ser capaz de ejercer libremente su profesión en cualquier Estado miembro. No obstante, la aplicación práctica de este principio se ve dificultada a menudo por los requisitos nacionales de acceso a determinadas profesiones en el país de acogida. El sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales se ha reformado con objeto de incrementar la flexibilidad de los mercados laborales y de fomentar un reconocimiento más automático de las cualificaciones. Mediante la Directiva 2005/36/CE (modernizada a través de la Directiva 2013/55/UE) relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, se consolidan y actualizan las quince directivas existentes que abarcan casi todas las normas de reconocimiento y se recogen aspectos innovadores, como la tarjeta profesional europea y la evaluación mutua de las profesiones reguladas.

En la red europea de servicios de empleo EURES participan la Comisión, los servicios públicos de empleo de los Estados miembros del EEE, otras organizaciones asociadas y Suiza (5.10.3). A partir de 2014, EURES mejoró las herramientas de autoservicio de su plataforma digital, a fin de convertirse en un auténtico portal de la movilidad profesional a escala europea y desarrollar planes de movilidad específicos para carencias concretas del mercado de trabajo.

La UE ha puesto gran empeño en crear un entorno favorable a la movilidad de los trabajadores, con medidas como:

- una tarjeta sanitaria europea y una directiva relativa a la asistencia sanitaria transfronteriza;
- la coordinación de los regímenes de la seguridad social mediante el Reglamento (CE) no 883/2004 y su Reglamento de aplicación (CE) no 987/2009;
- la adopción en abril de 2014 de la Directiva 2014/50/UE relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión;
- la Comunicación de la Comisión de 2010 titulada *"Reafirmación de la libre circulación de trabajadores: derechos y avances importantes"* y la de 2013 titulada *"Libre circulación de los ciudadanos de la UE y de sus familias: cinco medidas clave"*, a las que siguieron las orientaciones en cuanto al uso de la *"prueba de residencia habitual"* para la seguridad social, en enero de 2014, y a la lucha contra los matrimonios de conveniencia, en septiembre de 2014;
- la adopción en abril de 2014 de la Directiva 2014/54/UE sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores, que contempla específicamente nuevas vías de recurso para los trabajadores que sufran discriminación, como la conciliación y la mediación, y la creación en todos los Estados miembros de organismos de defensa encargados de facilitar la prestación de asistencia independiente, jurídica o de otro tipo, a los trabajadores de la UE y de actuar como punto de contacto de cara a los puntos de contacto equivalentes de los demás Estados miembros con vistas a cooperar y a compartir la información pertinente.

Al objeto de impulsar la movilidad laboral, la Comisión prepara para la primavera de 2018 una propuesta de creación de un número de seguridad social europeo tendente tanto a facilitar las relaciones entre los ciudadanos que opten



por desplazarse dentro de la Unión y las autoridades públicas, como a agilizar la cooperación administrativa transfronteriza entre los Estados.

En suma, la libre circulación de los trabajadores es una de las cuatro libertades de los ciudadanos de la Unión Europea e incluye el derecho de desplazamiento y residencia del trabajador, el derecho de entrada y residencia de los miembros de la familia y el derecho a trabajar en otro Estado miembro de la UE. Sin embargo, este derecho está limitado por una serie de restricciones que afectan principalmente a los derechos de entrada y residencia, al derecho de acceso a empleos en la Administración pública y a las restricciones, en algunos países, para los ciudadanos procedentes de los "nuevos" Estados miembros.

La libre circulación de los trabajadores supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo, y se constituye en una parte fundamental de la formación de una unión económica, tanto por lo referente al factor trabajo, como por otras razones de movilidad.

De esta manera la libre circulación de los trabajadores en el marco de la Unión Europea implica que se puedan desplazar y residir libremente en cualquier estado de la Unión, un derecho de entrada y residencia de los miembros de la familia, derecho de trabajar en otro estado miembro, y por último, recibir el mismo trato que los nacionales de ese país.

Todos estos principios han sido adoptados tras un largo proceso histórico y político, que hoy se desarrollan como pilares de la Unión, formando parte de un bloque de materias irrenunciables e innegociables en futuras revisiones de los Tratados. Las presiones ejercidas por algunos gobiernos, pretendiendo limitar un derecho consolidado por el ordenamiento jurídico europeo, han sido muy numerosas desde que se desató la Crisis económica en Europa.

Brexit y Libertad de Circulación

Evidentemente, la obstinación y vehemencia mostrada por el gobierno inglés, en esta última década, por limitar el derecho a la libre circulación ha estado muy presente en la dialéctica comunitaria, sobre todo, a lo largo de la campaña del Brexit, donde los políticos euroescépticos han apostado por limitar el flujo de inmigrantes intracomunitarios para continuar formando parte de la Unión. Tras una reñida campaña, y un ajustado resultado en el que ganó la opción partidaria del Brexit y finalmente el Reino Unido ha invocado el 29 de marzo de 2017 el artículo 50 del TUE y las negociaciones se extenderán hasta un máximo de dos años, si los Jefes de Estado y de Gobierno no deciden, por unanimidad, lo contrario.

Entonces, cuando Gran Bretaña formalice su secesión con respecto a la Unión, Londres recobrará plenas competencias en materia de inmigración y podrá limitar la llegada de ciudadanos europeos "no deseados" (Posiblemente nacionales procedentes de países con altas tasas de paro como Croacia, Rumanía, Bulgaria, Polonia, Hungría, Grecia, España, Portugal...). A pesar de que el subcomité de Interior para la UE de la Cámara de los Lores ha declarado que la restauración del control nacional sobre la migración de nacionales procedentes de la Unión Europea podría, o no, generar una reducción en la cifra general de la migración neta. La realidad es que el Reino Unido podrá denegar el acceso a todos los ciudadanos europeos que no obtengan un visado turístico o de trabajo previo para acceder al territorio de las Islas. La Unión, con sus restantes 27 Estados, podría aplicar una medida recíproca y no aceptar la exención de visado para los ciudadanos británicos.

En lo que a libertad de trabajadores respecta, formalmente, ningún ciudadano europeo podrá trabajar libremente en Reino Unido una vez que éste deje de ser miembro de pleno derecho de la Unión, sin antes obtener el correspondiente visado. El Mercado Interior tiene sus ventajas y sus inconvenientes, pero claramente, los ciudadanos y ciudadanas británicas que en su actividad diaria tengan importantes desplazamientos con el resto de Estados europeos percibirán en mayor medida el cambio.

Destaquemos brevemente el caso de Gibraltar, que como territorio sujeto a la soberanía británica se verá notablemente afectado cuando el Reino Unido deje de pertenecer a la Unión Europea. Los efectos del Brexit sobre la libre circulación de personas y de trabajadores entre el Peñón y las localidades limítrofes, como la Línea de la Concepción o Algeciras, se percibirán en el aumento del rigor de los controles de acceso y en los registros a las mercancías que accedan al territorio. Medidas que podrá adoptar unilateralmente España y con la prerrogativa, además, de poder vetar el futuro acuerdo UE-Reino Unido en lo concerniente a las disposiciones sobre Gibraltar.

La nueva relación entre el Reino Unido y la Unión Europea dependerá del tipo de acuerdo que finalmente se alcance. Gran Bretaña ha fijado sus prioridades, en un extenso libro blanco de 76 páginas, que ha publicado el 2 de febrero de 2017 y ha descartado permanecer en el Mercado Interior según la situación de Noruega, supuesto que no sabemos si será posible y que dependerá como decimos de unas difíciles negociaciones. Al resultar que Reino Unido, uno de los Estados que más esfuerzos ha dedicado por evitar dinámicas de integración mayor, abandona Unión Europea, es probable que el resto de países en la Unión, profundizarán en la integración y eso implicará mejorar el Mercado Interior, en particular la libre circulación de personas a lo largo y ancho de Europa.

Siendo éste el tema capital en las negociaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea, aún existe una gran indefinición acerca de las posturas negociadoras. Por un lado, el Reino Unido teme las negativas consecuencias que no formar parte del Mercado Único se deriven para su Economía. Dos posturas contrapuestas se debaten en este momento en el seno de sus instituciones: salir de la Unión Europea pero permanecer en el Mercado Único y abandonarlo tras el Brexit, incluyendo la participación británica en la Unión Aduanera. Por la parte de la Unión Europea, esta segunda opción es la que prevalecería como medida de presión ante el Reino Unido.

D LIBRE ESTABLECIMIENTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Marco General

El derecho de establecimiento incluye el derecho a emprender y ejercer actividades como trabajadores por cuenta propia y a establecer y administrar empresas, para ejercer actividades permanentes y de carácter estable y continuado, en las mismas condiciones previstas por la legislación del Estado miembro en cuestión para el establecimiento de sus propios ciudadanos.

La libre prestación de servicios es aplicable a todos aquellos servicios que se prestan habitualmente a cambio de remuneración, siempre que no estén regulados por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas. Para realizar la prestación de un "servicio", el proveedor podrá ejercer su actividad de forma temporal en el Estado miembro en que se presta el servicio y quedará sujeto a las mismas condiciones que tal Estado impone a sus propios ciudadanos.

El objetivo de esta libertad reside en que los trabajadores, por cuenta propia, y los profesionales o personas jurídicas, a efectos del artículo 54 del TFUE que operan en un Estado miembro, podrán:

1. Llevar a cabo una actividad económica de manera estable y continuada en otro Estado miembro (artículo 49 del TFUE que refleja la libertad de establecimiento);
2. Ofrecer y prestar sus servicios en otros Estados miembros de manera temporal sin abandonar su país de origen (artículo 56 del TFUE que cristaliza la libertad de prestar servicios). Ello supone no solo eliminar cualquier discriminación por razón de nacionalidad sino también, para que estas libertades se ejerzan efectivamente, adoptar medidas oportunas para facilitar el ejercicio de las mismas, ante todo, la armonización de las normativas nacionales de acceso o su reconocimiento mutuo.

En consecuencia, se deberá efectuar un reconocimiento mutuo de diplomas, garantizándose el reconocimiento mutuo de los diplomas, certificados y otros títulos que prueben las cualificaciones profesionales emitidos en los diferentes Estados miembros para que los trabajadores, por cuenta propia, y demás profesionales puedan establecerse en otro Estado miembro u ofrecer sus servicios en otro Estado miembro con carácter temporal. Para ello, resulta necesario, la activación del artículo 53, apartado 1, del TFUE que prevé recurrir a la figura del reconocimiento mutuo de los diplomas y se precisa coordinar las disposiciones nacionales relativas al acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio. El apartado 2, del mismo artículo, subordina el reconocimiento mutuo, en aquellos casos en que la armonización resulte difícil, a la coordinación de las condiciones exigidas para el ejercicio de las profesiones en cuestión en los diferentes Estados miembros. El resultado de la armonización es más o menos completa, según los sectores profesionales y, en casos recientes, se ha adoptado usando un enfoque más general.



Directiva de Servicios: (Directiva Bolkenstein)

La Directiva de servicios (Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior), que refuerza la libertad de prestar servicios dentro de la UE, se adoptó en 2006 y se estableció como fecha límite para su aplicación el 28 de diciembre de 2009. Esta directiva es fundamental para la realización del mercado interior, ya que posee un enorme potencial en cuanto a la generación de beneficios para consumidores y pymes.

Tiene como objetivo la creación en la UE de un mercado de servicios único y abierto, al tiempo que se garantiza la calidad de los servicios prestados a los consumidores en la Unión. La plena aplicación de dicha directiva podría incrementar el comercio de servicios en un 45 % y las inversiones extranjeras directas en un 25 %, lo que equivaldría a un incremento de entre el 0,5 % y el 1,5 % del PIB (Comunicación de la Comisión "Europa 2020").

Esta directiva contribuye a la simplificación y la modernización del marco administrativo y reglamentario. Este fin se consigue no solo mediante el análisis de la legislación vigente, así como con la adopción y la modificación de la legislación pertinente, sino también a través de proyectos a largo plazo (el establecimiento de ventanillas únicas y la garantía de la cooperación administrativa). En numerosos Estados miembros se ha producido un retraso importante en la aplicación de la directiva, en comparación con la fecha límite original. El éxito de su aplicación requiere un compromiso político sostenido y un apoyo generalizado en los ámbitos europeo, nacional, regional y local.

Excepciones a la Libertad de Establecimiento y Prestación de Servicios

Se excluyen de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios aquellas actividades que estén relacionadas con el ejercicio del poder público, con arreglo al artículo 51 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Esta exclusión queda limitada por una interpretación restrictiva: las exclusiones recogen únicamente aquellas actividades y funciones específicas relacionadas con el ejercicio del poder público; y para que la exclusión abarque toda una profesión, es necesario que toda su actividad esté consagrada al ejercicio del poder público o que la parte que a él se consagra no sea separable de las otras.

Las excepciones permiten a los Estados miembros mantener un régimen especial para los extranjeros por razones de orden público, seguridad y salud públicas (artículo 52, apartado 1 del TFUE) y excluir la producción o el comercio de material de guerra (artículo 346, apartado 1, letra b).

Libertad de Establecimiento y Brexit

Una de las situaciones a las que se enfrenta el Reino Unido ante un horizonte de Estado soberano fuera de la Unión Europea es al de pérdida de su condición de sede de las actividades de clearing internacional o cámara de compensación en distintos mercados financieros. El Banco Central Europeo, tras la decisión adoptada por el Gobierno Británico de invocar el artículo 50 del TUE, no va a permitir que las actividades en euros, consideradas sistémicas, continúen radicadas en las cámaras de un Estado que no decidió comunitarizar su soberanía monetaria y que además ha decidido marcharse de la Unión.

Igualmente, todas las actividades financieras relacionadas con seguros y servicios profesionales son claves para la economía británica. En total, pueden llegar a representar más del 11% de su PIB, superan el 11% de la recaudación total de impuestos y emplean a 2 millones de personas, entre empleo directos e indirectos, traducido también al 7% de la población activa, donde su máxima concentración se produce en las áreas cercanas a la City londinense.

La gran City de Londres ha prosperado a lo largo de las décadas pasadas gracias a los derechos adquiridos en los servicios financieros que Londres presta al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea, algo que se conoce como "passporting rights". Este derecho ha permitido que todas aquellas firmas o empresas financieras con sede en el Reino Unido pudieran operar en cualquier Estado miembro de la Unión, manteniéndose sujetas a la regulación británica y sin necesidad de someterse a los reguladores específicos de cada Estado comunitario.

En 2019, cuando se haga efectiva la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el Estado perderá sus derechos para que las empresas domiciliadas en su territorio puedan seguir operando como venían haciendo desde que se liberalizase la prestación de servicios. Este hecho supondrá la pérdida de un importante número de empleos para la economía británica.

Este tipo de trabajos directos, que no están ubicados de forma permanente, al contrario de los que se efectúan en el sector industrial, podrán trasladarse de una forma relativamente fácil a otro Estado de la Unión Europea, una vez que se clarifique en estos dos años de negociaciones que las empresas necesitan ubicar físicamente sus oficinas en territorios de la Unión para poder mantener sus operaciones en el Mercado Único. Ciudades como Frankfurt, París o Madrid están al acecho de las empresas financieras que decidan trasladar sus empleados a otros espacios, donde igualmente obtendrán espacios de calidad, con buenos accesos tecnológicos, logísticos y conexiones internacionales.

E LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

En un principio, los Tratados no prescribían una plena liberalización de la circulación de capitales; los Estados miembros solo tenían que eliminar las restricciones en la medida en que ello fuese necesario para el funcionamiento del mercado común. Por ello, las primeras medidas comunitarias tuvieron un ámbito de aplicación limitado. Una primera Directiva, con fecha de 11 de mayo de 1960 y modificada en 1962, liberalizó incondicionalmente las inversiones directas, los créditos a corto o medio plazo relativos a operaciones comerciales y las adquisiciones de títulos negociados en bolsa. Sin esperar a las decisiones comunitarias, algunos Estados miembros adoptaron medidas nacionales unilaterales, por las que se suprimieron prácticamente todas las restricciones a los movimientos de capital. Este fue el caso de la República Federal Alemana en 1961, el Reino Unido en 1979, y los países del Benelux (entre ellos) en 1980. Más tarde se adoptaría otra Directiva (72/156/CEE) sobre flujos financieros internacionales.

Hubo que esperar a la instauración del Mercado Único, es decir, más de veinte años después, para que se reanudara el movimiento iniciado entre 1960 y 1962. Dos Directivas, de 1985 y 1986, respectivamente, ampliaron la liberalización incondicional a los créditos a largo plazo relativos a operaciones comerciales y a las adquisiciones de títulos no negociados en bolsa. En vista del objetivo de completar el Mercado Único (antes de 1993), la plena liberalización de los movimientos de capitales se hizo realidad, como primer paso, mediante la Directiva 88/361/CEE de 24 de junio de 1988, por la que se estableció la supresión para el 1 de julio de 1990 de todas las restricciones subsistentes a todos los movimientos de capitales entre residentes de los Estados miembros.

La liberalización se extendía así a las operaciones de carácter monetario o cuasi monetario que podían tener mayor incidencia en la política monetaria de los Estados, tales como los préstamos financieros, los depósitos en divisas y las transacciones de títulos. El texto de la Directiva incluía una cláusula de salvaguardia que permitía a los Estados miembros tomar medidas de protección cuando se detectaran movimientos de capitales a corto plazo, excepcionalmente amplios, que pudieran perturbar gravemente la dirección de su política monetaria. No obstante, estas medidas solo se aplicaban a un número limitado de casos debidamente justificados y no podían durar más de seis meses (ningún Estado miembro hizo uso de tal posibilidad). Asimismo, la Directiva permitía a algunos Estados miembros mantener restricciones temporales, esencialmente sobre los movimientos a corto plazo, pero solo durante un cierto periodo de tiempo: así se hizo en España, Irlanda y Portugal hasta el 31 de diciembre de 1992, y en Grecia hasta el 30 de junio de 1994.

Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, el artículo 63 del TFUE prohíbe cualquier restricción a la circulación de capitales y pagos entre los Estados miembros, así como entre estos y terceros países, lo cual constituye una inclusión de terceros países, propia únicamente de esta libertad del Tratado. Por ende, quedan prohibidos todos los obstáculos y no solo los de carácter discriminatorio, también se establece una prohibición general que va más allá de la mera eliminación de la desigualdad de trato por razón de nacionalidad, que se evidenciaría en el asunto C-367/98, Comisión contra Portugal (apartado 44).

Este derecho a la libre circulación de capitales no se ve afectado por obligaciones de notificación, es decir, la notificación de operaciones transfronterizas (por ejemplo, por pagos electrónicos o movimientos de efectivo y títulos por encima de ciertos límites) a efectos estadísticos del sector exterior, que se emplean para la determinación de la balanza de pagos de los Estados miembros y la Unión Económica y Monetaria.

En la actualidad, el artículo 65, apartado 1, del TFUE permite otorgar un trato fiscal diferente a la inversión extranjera y de no residentes, si bien estas medidas no podrán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos (artículo 65, apartado 3, del TFUE). Inclusive en relación con terceros países, el principio de libre circulación de capitales prevalece sobre la reciprocidad y el mantenimiento de una ventaja negociadora de los Estados miembros respecto a terceros países, como así apuntaría el asunto C-101/05, Skatteverket contra A.



Excepciones y restricciones justificadas

Las excepciones se limitan fundamentalmente a los movimientos de capitales relacionados con terceros países (artículo 64 del TFEU). El Consejo puede adoptar medidas por unanimidad, previa consulta al Parlamento, que supongan un paso hacia atrás en la liberalización de la circulación de capitales con terceros países. Además, el Consejo y el Parlamento pueden adoptar medidas legislativas en relación con los movimientos de capitales con terceros países, que incluyan el establecimiento de inversiones directas, la prestación de servicios financieros o la admisión de activos financieros en mercados de capital.

Las únicas restricciones justificadas relativas a los movimientos de capitales en general, incluidos los movimientos en el seno de la Unión, que los Estados miembros pueden adoptar están contempladas en el artículo 65 del TFUE e incluyen:

- I. Medidas que sean necesarias para luchar contra las infracciones de la legislación nacional, en particular, en materia fiscal y para la supervisión prudencial de los servicios financieros.
- II. Procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística.
- III. Medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.

El artículo 75 del TFUE complementa estas disposiciones al prever la posibilidad de imponer sanciones financieras contra personas, grupos o entidades no estatales para prevenir y combatir el terrorismo. Con arreglo al artículo 215 del TFUE, se podrán imponer sanciones financieras a terceros países o bien personas, grupos o entidades no estatales, atendiendo a decisiones adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común. Por ello, en aquellos casos en los que los Estados miembros restrinjan la libre circulación de capitales de forma injustificada, será de aplicación el procedimiento de infracción habitual, de acuerdo con los artículos 258 a 260 del TFUE.

Marco Jurídico de Pagos

La Directiva sobre servicios de pago (Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007) facilitó el fundamento jurídico para el establecimiento de un conjunto de normas aplicable a todos los servicios de pago realizados en la Unión para que las operaciones de pago transfronterizas resulten tan fáciles, eficientes y seguras como las nacionales y para promover la eficiencia y la reducción de costes gracias a una mayor competencia al abrir los mercados de pagos a nuevos operadores. La Directiva sobre servicios de pago proporcionó el marco jurídico necesario para una iniciativa del sector bancario y de los pagos europeo denominada «zona única de pago en euros» (SEPA).

Los instrumentos de la SEPA se encontraban ya disponibles a finales de 2010, aunque no se utilizaban mucho. En consecuencia, en 2012 se adoptó un Reglamento (Reglamento (UE) n.º 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012) que establecía fechas límite para la migración, en toda la Unión, de las antiguas transferencias y adeudos domiciliados nacionales a los instrumentos de la SEPA.

En 2015, los colegisladores adoptaron la Directiva revisada sobre servicios de pago (Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015), por la que se derogaba la Directiva en vigor. Aumentando con ello la transparencia y la protección de los consumidores y adaptando las normas para tener en cuenta los servicios de pago innovadores, incluidos los pagos por internet y los pagos móviles. La Directiva entró en vigor el 12 de enero de 2016 y empezó a aplicarse el 13 de enero de 2018.

Consideraciones finales

El objetivo de esta libertad consiste en suprimir todas las restricciones a los movimientos de capitales entre los Estados miembros, así como entre Estados miembros y terceros países. No obstante, por lo que respecta a este último punto, los Estados miembros tienen:

- A. Posibilidad de adoptar medidas de salvaguardia en circunstancias excepcionales;
- B. Facultad de aplicar restricciones existentes antes de una fecha determinada a terceros países y ciertas categorías de movimientos de capitales;



C. Base para la introducción de tales restricciones, aunque únicamente en circunstancias muy específicas.

La supresión de las restricciones debería contribuir a la creación del mercado interior, complementando las demás libertades (en especial, por lo que respecta a la libre circulación de personas, mercancías y servicios). También debería impulsar el progreso económico y social, al permitir una inversión eficiente del capital y al promover el uso del euro como moneda internacional, contribuyendo así a reforzar el papel de la UE en el contexto internacional. Es una libertad que resulta indispensable para el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la introducción del euro.

A pesar de los progresos realizados en la liberalización de los flujos de capital en la Unión, los mercados de capitales siguen estando, en gran medida, fragmentados. Basándose en el Plan de Inversiones para Europa, la Comisión puso en marcha, en septiembre de 2015, su iniciativa emblemática: la «Unión de Mercados de Capitales». Incluye una serie de medidas destinadas a crear un Mercado Único de capitales verdaderamente integrado para 2019.

En junio de 2017 se publicó una revisión intermedia del Plan de Acción de la Unión de Mercados de Capitales. Además, la Comisión y los Estados miembros están trabajando para eliminar los obstáculos a la inversión transfronteriza incluidos en el ámbito de las competencias nacionales. El grupo de expertos sobre barreras a la libre circulación de capital se creó para examinar esta cuestión. En marzo de 2017, para dar continuidad al trabajo del grupo de expertos, la Comisión publicó un informe que describía la situación en los Estados miembros.

Brexit y la Libre Circulación de Capitales

La facilidad con la que actualmente los capitales pueden desplazarse por Europa de los 28 miembros podría verse afectada. Las empresas y los ciudadanos pueden transferir y desplazar sus capitales libremente, ya sea física o electrónicamente sin grandes restricciones. Una vez que el Reino Unido abandone la Unión Europea ese derecho se podrá impedir y entorpecer. La no pertenencia a la Unión Europea supondrá para el Reino Unido un mayor perjuicio, porque previsiblemente se elevarán barreras invisibles a los capitales con procedencia o destino a las Islas Británicas, hecho que afectará negativamente a su economía.

Igualmente, el libre tráfico de datos se verá afectado, ya que se supone que numerosas empresas tendrán que cambiar el lugar donde almacenan los datos de sus clientes, además del reenrutamiento de los flujos, o la reescritura de la documentación. Porque la normativa europea no permite almacenar datos de sus ciudadanos (datos personales, cuentas bancarias, direcciones) en otros países que no pertenezcan a la Unión Europea, salvo en 11, entre los que se incluyen países como Suiza, Nueva Zelanda o Israel, a los que consideran adecuados por sus estándares de protección.

Asimismo, Gran Bretaña tendrá que someterse a intensos controles por parte de las autoridades comunitarias de protección de datos, para que acceda a la lista de países seguros y sus leyes de protección de datos sean consideradas aceptables para los estándares europeos. Formar parte de un Mercado Único ha simplificado al Reino Unido todos los controles y permisos en los ámbitos descritos, ha evitado impuestos añadidos a los productos exportados o importados y ha facilitado la circulación de todo tipo de bienes, servicios, capitales, personas y datos. Las facilidades acabarán en poco menos de dos años y gradualmente observaremos algunos cambios en la pauta de comportamiento de ciudadanos y empresas durante ese tiempo.

F RESUMEN DEL MERCADO INTERIOR

El mercado interior europeo, también denominado Mercado Único, hace posible que los ciudadanos y las empresas puedan circular y efectuar operaciones comerciales libremente en los 28 países de la Unión Europea. En la práctica, confiere a los ciudadanos el derecho a ganarse la vida, estudiar o jubilarse en otro país de la UE. También ofrece a los consumidores una amplia gama de artículos para comprar a precios competitivos, les permite disfrutar de una mayor protección si compran en casa, en el extranjero o por internet y facilita y hace más barato para las grandes y pequeñas empresas realizar transacciones más allá de las fronteras y competir a escala mundial.

Las piedras angulares del Mercado Único son la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, denominadas colectivamente las "cuatro libertades" y consagradas en el Tratado de la UE. A su vez, el mercado interior fun-



ción sobre una unión monetaria. Hoy en día el euro es utilizado por los consumidores y las empresas de diecinueve estados miembros. En los pagos internacionales se usa con frecuencia, siendo una de las principales divisas, junto con el dólar y el yen japonés.

A lo largo de sus más de 20 años de existencia, el Mercado Único ha pasado de contar en 1992 con 345 millones de consumidores a más de 500 millones en la actualidad. El comercio transfronterizo entre los países de la UE también ha pasado de 800 000 millones de euros en 1992 a 2,8 billones de euros en 2015, en términos de valor de las mercancías intercambiadas. Durante el mismo período, el comercio entre la UE y el resto del mundo se ha triplicado, pasando de 500 000 millones de euros en 1992 a 1,5 billones de euros en 2015. El proceso iniciado por Reino Unido para abandonar la Unión Europea supondrá un desafío para las autoridades comunitarias con numerosas repercusiones sobre el Mercado Interior, cuyos efectos tenderán a notarse notablemente sobre el crecimiento de la economía británica, una vez que el país abandone la Unión en 2019.

G RECURSOS WEB

Tratados de la Unión Europea, versión consolidada junio de 2016

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

Para tener una visión general de la política del Mercado Único de la UE, consulte el sitio web de la Comisión:

http://ec.europa.eu/growth/index_es

Para tener una visión general de la política de la Comisión:

http://ec.europa.eu/index_es.htm

Lista de las consultas públicas:

http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_es.htm

Portal Tu Europa para ciudadanos y empresas:

<http://europa.eu/youreurope>

Europa. El portal de la Unión Europea

<http://europa.eu>

Representación de la Comisión Europea en España

http://ec.europa.eu/spain/index_es.htm

Hablamos de Europa. Secretaría de Estado para la UE

<http://www.hablamosdeeuropa.es>

Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos

<http://www.realinstitutoelcano.org>



EUR-Lex. El derecho de la UE

<http://eur-lex.europa.eu>

Tesoro de la UE

<http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=es>

Consejo Europeo-Brexit

<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum>

Comisión Europea- Brexit

https://ec.europa.eu/info/departments/taskforce-article-50-negotiations-united-kingdom_en

H BIBLIOGRAFÍA

A. MANGAS MARTÍN Y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, Instituciones y Derecho de la Unión Europea, 9ª ed., Madrid: Tecnos, 2016

ELIZABETH BOMBERG, JOHN PETERSON, ALEXANDER STUBB (eds.), The European Union: How Does it Work?, Oxford: Oxford University Press, 2 ed., 2008.

PÉREZ DE LAS HERAS, B.: El Mercado Interior Europeo: las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales. 2ª ed. Bilbao: Universidad de Deusto, 2008.

R. PÉREZ-BUSTAMANTE, Historia política y jurídica de la Unión Europea, Madrid: Edisofer, 2008.

I EVALUACIÓN

1. ¿Qué tipo de competencia tiene la Unión Europea sobre el Mercado Interior?

- a. Exclusiva
- b. Compartida
- c. Impositiva
- d. Complementaria

2. ¿Qué constituye el Mercado Interior?

- a. Un área comunitaria sin fronteras interiores
- b. Libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales
- c. Las respuestas a y b son correctas
- d. Todas las respuestas son falsas

3. ¿Cuándo culminó la primera Unión Aduanera?



- a. 1968
- b. 1970
- c. 1975
- d. 1986

4. ¿Qué motivos impidieron la consecución del Mercado Común, en la década de los 70 y los 80?

- a. El método de armonización legislativa resultaba demasiado minucioso.
- b. La imposición de la regla de la unanimidad en la toma de decisiones del Consejo impedía avanzar.
- c. Respuestas a y b son incorrectas.
- d. Las respuestas a y b son correctas.

5. ¿Cuál fue el Presidente de la Comisión que mayores avances otorgó al Mercado Único, para convertirlo en un verdadero mercado interior?

- a. Walter Hallstein
- b. Jacques Delors
- c. Jacques Santer
- d. José Manuel Durão Barroso

6. ¿Cuál fue la primera gran reforma de los Tratados que reforzó los mecanismos decisorios en el marco del mercado interior, introduciendo la votación por mayoría cualificada en ámbitos como el arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y, como mecanismo de integración positiva, la aproximación de las legislaciones nacionales?

- a. Acta única Europea
- b. Tratado de Maastricht
- c. Tratado de Ámsterdam
- d. Tratado de Lisboa

7. ¿Cuál de estos objetivos no estuvo reflejado en el Libro Blanco del Mercado Interior, realizado por Lord Cockfield en 1985?

- a. La eliminación de las barreras físicas mediante la supresión de los controles de mercancías y personas en las fronteras interiores;
- b. La eliminación de las barreras técnicas gracias a la superación de obstáculos nacionales relativos a los productos y servicios, mediante su armonización o su reconocimiento mutuo;
- c. La eliminación de las barreras fiscales al superar aquellos obstáculos creados por la disparidad existente en materia de impuestos indirectos, mediante la armonización o la aproximación de los tipos de IVA y los impuestos especiales
- d. La eliminación de las barreras físicas mediante la implementación de mayores controles de mercancías y personas en las fronteras interiores

8. ¿En qué estuvo centrada la estrategia del Mercado Interior, en el periodo de 2003 a 2010?

- a. Necesidad de facilitar la libre circulación de mercancías,



- b. La integración de los mercados de servicios y la reducción de las repercusiones de las barreras fiscales
- c. La simplificación del marco regulador y la solución del problema demográfico
- d. Todas las respuestas anteriores son correctas

9. ¿Qué ideas desarrolla el informe presentado por Mario Monti en 2010 sobre “Una nueva estrategia para el Mercado Único al servicio de la economía y la sociedad de Europa”?

- a. Una estrategia global para el Mercado Único, desplegando todas las políticas (de competencia, de los consumidores, industrial, energética, de transportes, digital, social, de medio ambiente, de cambio climático, comercial, fiscal y regional),
- b. Distintas iniciativas para crear un Mercado Único más fuerte, destinado a eliminar los problemas restantes y colmar las lagunas y las carencias que obstaculizan la innovación y perjudican el potencial de crecimiento del Mercado Único.
- c. Las respuestas A y B son falsas
- d. Las respuestas A y B son verdaderas

10. ¿Cuántas medidas establece el Acta del Mercado Único II?

- a. 7
- b. 10
- c. 12
- d. 15

11. ¿Cuál de estas libertades no pertenece al mercado Interior?

- a. Libertad de circulación de personas
- b. Libertad de prestación de servicios
- c. Libertad de circulación de mercancías
- d. Libertad de compra y venta

12. ¿Mediante qué instrumentos se garantiza la Libertad de Circulación de Mercancías?

- a. Mediante la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas
- b. Mediante la prohibición de las medidas de efecto equivalente
- c. Mediante el estableciendo un arancel aduanero común para la Comunidad
- d. Todas las respuestas anteriores son correctas

13. ¿Qué institución tuvo un papel relevante a finales de los años 60 y los 70, para consolidar la Libre Circulación de Mercancías, esforzándose por detallar la prohibición de las exacciones, las medidas de efecto equivalente, y empujar la armonización de las correspondientes legislaciones nacionales?

- a. La Comisión Europea
- b. El Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas
- c. El Consejo
- d. La Asamblea de las Comunidades



14. ¿Cómo estaba redactado el Principio de Circulación de Personas en el Tratado de Roma de 1957?

- a. Disponen de libre circulación "Todos los nacionales de los Estados miembros que desempeñan un empleo remunerado en otro Estado miembro, en cualquier sector de la producción, los servicios y el intercambio, salvo los trabajadores cualificados en el sector del carbón y del acero y de la energía nuclear, cuya libertad de circulación se rige por las disposiciones de la CECA y de la CEEA".
- b. Disponen de libre circulación "Todos los nacionales europeos que desempeñan un empleo remunerado en otro Estado de Europa, en cualquier sector de la producción, los servicios y el intercambio, salvo los trabajadores cualificados en el sector del carbón y del acero y de la energía nuclear, cuya libertad de circulación se rige por las disposiciones de la CECA y de la CEEA"
- c. Disponen de libre circulación "Todos los nacionales de los Estados miembros, salvo los trabajadores cualificados en el sector del carbón y del acero y de la energía nuclear, cuya libertad de circulación se rige por las disposiciones de la CECA y de la CEEA".
- d. Ninguna de las tres anteriores es correcta

15. ¿En qué reforma de los Tratados se incorporó que "todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación"?

- a. En el Acta Única Europea de 1986
- b. En el Tratado de Maastricht de 1992
- c. En el Tratado de Ámsterdam de 1997
- d. En el Tratado de Niza del 2001

16. ¿Cuál de estas Restricciones no se puede aplicar como excepción de limitación del Principio de libre circulación de personas en la UE?

- a. Razón de orden público,
- b. Razón de salud pública
- c. Razón de decisión gubernamental
- d. Razón de seguridad pública

17. ¿La Unión Europea y la libertad de Circulación de personas, son conceptos inseparables?

- a. Si
- b. No
- c. Sí, pero con limitaciones
- d. No, ya que existen muchas excepciones

18. ¿Qué pasará con el Mercado Interior, y con la Unión Europea, cuando el Brexit se formalice completamente?

- a. La Unión Europea desaparecerá.
- b. El Reino Unido obtendrá mayores beneficios.
- c. El Mercado Interior desaparecerá.
- d. El resto de países que permanezcan en la Unión profundizarán en la integración y eso implicará mejorar el mercado interior, en particular la libre circulación de personas a lo largo y ancho de Europa.



19. ¿En qué consiste el derecho a la Libre prestación de Servicios?

- a. El derecho a emprender y ejercer actividades como trabajadores por cuenta propia y a establecer y administrar empresas, para ejercer actividades permanentes y de carácter estable y continuado, en las mismas condiciones previstas por la legislación del Estado miembro en cuestión para el establecimiento de sus propios ciudadanos.
- b. Aplicable a todos aquellos servicios que se prestan habitualmente a cambio de remuneración, siempre que no estén regulados por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas
- c. Las dos respuestas anteriores son verdaderas
- d. Todas las respuestas son falsas

20. ¿Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, el artículo 63 del TFUE prohíbe cualquier restricción a la circulación de capitales y pagos entre los Estados miembros, así como entre estos y terceros países?

- a. Si
- b. No, excepto a los paraísos fiscales
- c. No
- d. Sí, aunque lo permite cuando hay un abuso de posición dominante

Soluciones - Autoevaluación

- 1 B
- 2 C
- 3 A
- 4 D
- 5 B
- 6 A
- 7 D
- 8 D
- 9 D
- 10 C
- 11 D
- 12 D
- 13 B
- 14 A
- 15 B
- 16 C
- 17 A
- 18 D
- 19 C
- 20 A