

2021



POLÍTICA DE MERCADO INTERIOR



A) Mercado Interior

I. Marco General

II. Brexit y el Mercado Interior

III. La Pandemia del Covid-19

B) Libre Circulación de Mercancías: la Unión Aduanera

I. Evolución

II. Brexit y la Libre Circulación de Mercancías

III. La Pandemia del Covid-19

C) Libre Circulación de Personas

I. Régimen General actual en materia de Libre Circulación

II. Restricciones a la Libre Circulación

III. Medidas destinadas a favorecer el ejercicio de la Libre Circulación

IV. Brexit y Libertad de Circulación

D) Libre Establecimiento y Prestación de Servicios

I. Marco General

II. Directiva de Servicios (Directiva Bolkenstein)

III. Excepciones a la Libertad de Establecimiento y Prestación de Servicios

IV. Libertad de Establecimiento y Brexit

V. La Pandemia del Covid-19



E) Libre circulación de capitales

I. Excepciones y restricciones justificadas

II. Marco Jurídico de Pagos

III. Consideraciones finales

IV. Brexit y la Libre Circulación de Capitales

F) Resumen

G) Recursos web

H) Bibliografía

I) Test de autoevaluación





A) MERCADO INTERIOR

I. 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 446 millones de europeos el acceso a mercancías, servicios, capitales y empleo.

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 elemento central 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 europeo, 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 reconocimiento 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 Acuerdo 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, y 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.

El renovado impulso del Mercado Único europeo y la centralidad que adquirió en torno al público, los consumidores y las pymes, se produjo con la Comunicación publicada por la Comisión en octubre de 2010 titulada "[Hacia un Acta del Mercado Único](#)"¹ en la que se presentan toda una lista de medidas que facilitan un impulso a la economía de la Unión y la creación de puestos de trabajo, a través de una redefinición de la política del mercado único más ambiciosa.

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](#)—² 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);

¹ Comunicación de la Comisión de 8 de junio de 2012, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Mejorar la Gobernanza del Mercado Único" (COM(2012)0259) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0259&from=EN>

² Comunicación de la Comisión de 3 de octubre de 2012, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Acta del Mercado Único II Juntos por un nuevo crecimiento" (COM(2012)573) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0573&from=EN>



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 y fuesen una prioridad en la agenda política. El resultado quedaría plasmado en un prestigioso estudio de 34 páginas titulado "**Single Market Act: State of Play**" -El Acta del Mercado Único: Situación actual -³.

En línea con el Acta, y bajo las presiones y efectos de la crisis económica de 2008, durante la Comisión de Durão Barroso se presentaría una Comunicación titulada "**Mejorar la gobernanza del mercado Único**"⁴ en la que se propusieron, sin ánimo de ser exhaustivos, medidas horizontales en las que se puso especial énfasis en nuevas normas claras y fáciles de aplicar, un mejor empleo de las herramientas informáticas existentes con objeto de desplegar los efectos y el ejercicio de los derechos en el mercado único de una manera más fácil y simplificada, y el establecimiento de centros nacionales con objeto de supervisión del normal funcionamiento del propio Mercado. La supervisión se ajustaría a todas las fases y se constituiría en un elemento esencial en los informes anuales sobre la integración del Mercado Único, en el marco del proceso del Semestre Europeo.

La Comisión publicaría tres años después, el 28 de octubre de 2015, la Comunicación titulada "**Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas**"⁵, siguiendo la misma línea, y siempre con una decisiva resolución en implementar mejoras en el Mercado de la UE. Los aspectos más relevantes del documento asumen que el Mercado debe garantizar beneficios prácticos para las personas en su vida cotidiana y crear oportunidades adicionales para los consumidores, los profesionales y las empresas.

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.

³ Estudio liderado por la Dirección General de Políticas internas del Parlamento Europeo [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/518769/IPOL-IMCO_NT\(2014\)518769_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/518769/IPOL-IMCO_NT(2014)518769_EN.pdf) (10 de junio de 2014)

⁴ Comunicación de la Comisión de 8 de junio de 2012, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Mejorar la Gobernanza del Mercado Único" (COM(2012)0259) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0259&from=EN>

⁵ Comunicación de la Comisión de 28 de octubre de 2015, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas" (COM(2015)550) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0550&from=ES>



Una labor que requiere de un futuro desarrollo y simplificación, en línea con las demandas efectuadas por el Parlamento Europeo en su última resolución⁶ "[Hacia una mejor regulación del mercado único](#)". En ese sentido, los avances del Mercado Interior se siguen produciendo, uno de los más recientes que podríamos citarse sería el de la Directiva (UE) 2019/633 de 30 de abril de 2019, por la que se prohíben determinadas prácticas comerciales desleales. Estas prácticas comerciales desleales incluyen la morosidad en el pago de alimentos percederos y las cancelaciones de pedidos de última hora.

II. 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, el primer Estado en salir de la Unión ha sido Reino Unido, a través de la invocación del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea y este hecho, definitivamente, tendrá trascendentales consecuencias sobre el futuro del Mercado Único. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, sin el Reino Unido, se reunieron 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 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 ha mostrado unido a lo largo de este proceso, en el que se fundamenta un 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 Reino Unido y la Unión se comprometieron a respetar los términos del Tratado⁷, sin embargo, tras la dimisión de la Primera Ministra, el país bajo el liderazgo volátil y populista de Boris Johnson avanza con escasa certidumbre. El Coronavirus ha terminado de hacer mella en la sociedad británica y el gobierno no tiene muy claro el enfoque que darle a las negociaciones con la Unión. Por tanto, persiste, una situación de inestabilidad pues ni los conservadores ni los laboristas saben cómo enfocar su futuro en la Unión Europea⁸, ante la incertidumbre creciente de que el 31 de diciembre de 2020 se extinga la eficacia del Acuerdo de Retirada transitorio y Reino Unido se adentre en un Brexit duro. La Unión, de acuerdo con el Acuerdo

⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de abril de 2016, sobre «Hacia una mejor regulación del mercado único» (2015/2089(INI)). Disponible en http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0105_ES.pdf?redirect

⁷ PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio y GUINEA BONILLO, Julio; El Tratado Brexit (acuerdo de retirada del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea). CEFLegal: Revista práctica de Derecho. Comentarios y casos prácticos, 2019, no 217, p. 36-74

⁸ STAFFORD, James. Labour's Missing Brexit Strategy. Dissent, 2019, vol. 66, no 1, p. 76-84.



Político suscrito, permitirá a Reino Unido una estrecha participación del Mercado Único, siempre y cuando se mantenga un respeto por las libertades fundamentales y su regulación, en caso contrario, el grado de acceso se verá restringido.

III. La pandemia del Covid-19

La Comisión elevó un Comunicado, en plena pandemia de la Covid-19 titulado “[el momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación](#)”⁹, en el que establece un rol preponderante para la digitalización del mercado único, pues forma parte esencial de la recuperación de la crisis a través de cuatro grandes prioridades:

- 1) Inversiones en mejora de la conectividad,
- 2) Presencia industrial y tecnológica más fuerte en puntos estratégicos de la cadena de suministro (bien sea, a modo ilustrativo, en inteligencia artificial, ciberseguridad, infraestructura en la nube, redes 5G)
- 3) Una economía de datos real y espacios comunes europeos de datos
- 4) Un entorno empresarial más justo y simplificado.

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.

I. 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

⁹ Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=ES>



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 preveía 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.

Se ha destacado en innumerables ocasiones la importancia de este pilar del Mercado Interior, no podemos obviar sin duda la reciente Resolución, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias, en la que el propio Parlamento Europeo destaca que el mantenimiento de las fronteras interiores de la Unión abiertas es de una trascendental utilidad para los ciudadanos y las empresas, ya que permite el libre tránsito de mercancías. En ese sentido, se convierte en un pilar decisivo como fuente de la prosperidad para todos los europeos y del bienestar colectivo de los Estados. La actitud de cierre de fronteras por una pandemia o por cualquier cosa, solo puede repercutir en términos negativos para la zona que queda aislada y sin mercancías o bienes a su disposición, por lo que adquiere una relevancia capital en la respuesta inmediata y continua al brote de COVID-19.

De hecho, recientes investigaciones han evidenciado los beneficios obtenidos gracias al principio de la libre circulación de mercancías en Europa y a la legislación conexas, que puede llegar a ascender a 386 000 millones de euros anuales¹⁰. Es, por ello, menester salvaguardar este pilar del mercado comunitario, a través de políticas sensatas y medidas nacionales que no le hagan perder su eficacia.

II. 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.

¹⁰ Estudio elaborado por el Departamento Temático A y el Instituto IFO para la Comisión IMCO: "Crecimiento: obtención de beneficios económicos para la ciudadanía y las empresas", 2019. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA\(2019\)631063_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA(2019)631063_EN.pdf)



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, productos como el whisky escocés se podrían convertir en un producto prohibitivamente caro. En estos momentos, la realidad más pesimista a corto plazo implicaría, como hemos señalado, sería 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 ha dejado de formar parte de la Unión, su economía no podrá disfrutar de las ventajas que se derivan de los más de 50 acuerdos de libre comercio que la Unión Europea ha firmado con otros Estados o bloques regionales, más allá de la fecha que comprende el Acuerdo transitorio de salida. 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. En consecuencia, estamos asistiendo al renacimiento del proteccionismo y el nacionalismo en Europa¹¹.

El profesor Bart Los, de Economía del Progreso Tecnológico y Cambio Estructural de la Universidad de Groningen en Holanda, ha dirigido 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 ocasionarán por la no pertenencia al Mercado Interior.

Desde la dimisión de Theresa May como Primera Ministra, se ha conseguido ratificar el Acuerdo de salida del Reino Unido de la Unión Europea asegura a ambas partes una salida ordenada, sin bruscas agitaciones económicas y evitando la interrupción en el flujo de mercancías, personas, capitales o servicios, desde su salida efectiva de la Unión el 1 de febrero de 2020 y durante todo el año, prorrogable. Ante la negativa a extender el acuerdo por parte de los británicos más allá del 2020, el 1 de enero de 2021 Reino Unido no formará parte de la Unión Aduanera, ni del Mercado Común, lo que conllevará un brusco choque para los mercados, sin precedentes en la historia reciente de Europa. La crisis del COVID-19 ya ha debilitado lo suficiente las economías europeas y los gobiernos se encuentran preparados con planes de contingencia para el desenlace del Brexit en su recta final, pues ante el escaso avance en las negociaciones de un Tratado comercial definitivo con los británicos, se deja entrever una nueva crisis en el horizonte y esta vez, *made in Europe*.

III. La Pandemia de COVID-19

En el seno del Parlamento Europeo se ha estudiado en profundidad las consecuencias de la crisis y se ha destacado que la libre circulación de bienes, servicios y personas se vio afectada muy negativamente por las restricciones impuestas por los Estados miembros. Este hecho derivó en una serie de propuestas que buscaban mejorar la coordinación en la Unión, centralizando las decisiones en caso de crisis futuras. En febrero de 2021 se publicó un estudio titulado "The impact of COVID-19 on the Internal Market"¹², presentado a la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor.

¹¹ AIDELOJIE, Kenneth E. Afe. Brexit and Trumpism: The Renaissance of Protectionism and Nationalism and Its Effect on Twenty-First-Century African Energy Policy. En *Energy in Africa*. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 15-39.

¹² Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU\(2021\)658219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf)



La investigación aborda el impacto de la crisis de la COVID-19 en el Mercado Interior y en la protección del consumidor, incluidos los efectos de las medidas introducidas a nivel nacional y en el ámbito de la Unión para mitigar las consecuencias de la pandemia. El estudio también analiza qué otras medidas deben considerarse para reforzar la resiliencia del Mercado Interior de la Unión en crisis futuras.

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 CEEA y de la CEEA." Ligándolo todo al Reglamento (CEE) nº 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 Acuerdo 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).

I. 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.

En marzo de 2018, la Comisión Europea presentó su propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea (ELA), cuyo propósito es el de ayudar a los ciudadanos, las empresas y las administraciones nacionales a sacar el máximo partido de las oportunidades que brinda la libre circulación, con objeto de mejorar la aplicación de la legislación de la Unión y prestar servicios de apoyo a los trabajadores móviles y a los empleadores, contribuyendo de este modo a una movilidad laboral equitativa como parte del pilar social. Esta labor la desarrollará a través de un sitio web único dedicado a la libre circulación, destacando ofertas de empleo y facilitando información sobre las condiciones de vida y de trabajo en los Estados miembros de la Unión y los derechos y obligaciones de los trabajadores, los empleadores y las administraciones nacionales.

La Autoridad ofrecerá sus servicios de mediación en los litigios transfronterizos. Asimismo, la Comisión Europea se encuentra regulando, desde el 2018, la implantación de un número de seguridad social europeo que facilite las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades nacionales. Por otra parte, asume un grado de coordinación mayor entre los Estados miembros en la ejecución transfronteriza, incluidas las inspecciones conjuntas y la mediación para resolver los litigios transfronterizos. Además, supone un esfuerzo en la coordinación de los sistemas de seguridad social y la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el trabajo no declarado, con lo que contribuye a una movilidad laboral justa como elemento del pilar social. Su Reglamento de base ha entrado en vigor en la primavera de 2019 y supone un esfuerzo integrador de diversas iniciativas europeas relacionadas con la movilidad laboral, en particular EURES (la Red Europea de Servicios de Empleo), una red de cooperación creada por la Comisión en 1993 para cumplir las obligaciones del Tratado relativas al apoyo a la libre circulación de trabajadores (artículo 46 del TFUE).

Con este nuevo enfoque, los Estados miembros están obligados a transferir información detallada sobre todas las ofertas de empleo que tengan conocimiento al Portal Europeo de la Movilidad Profesional, que gestionará la Autoridad Laboral Europea en cooperación con la pasarela digital única. El Fondo Social Europeo proporcionará financiación para el nuevo enfoque de EURES.



II. 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.

III. 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, bajo el liderazgo de Ursula von der Leyen, los servicios públicos de empleo de los Estados miembros del EEE, otras organizaciones asociadas y Suiza. 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.

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.

IV. 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 el 1 de febrero de 2020 se hizo efectiva la salida de la Unión Europea.

Reino Unido ha formalizado su secesión con respecto a la Unión, recobrando 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. Actualmente, se han lanzado un número significativo de propuestas que buscan limitar la llegada de europeas tras la vigencia del Acuerdo transitorio de salida de Reino Unido de la UE, entre ellas, se encuentra la solicitud de un visado de trabajo que requerirá la demostración que se tiene una oferta de trabajo de una empresa certificada, que la oferta esté al nivel de las habilidades requeridas del empleado y que habla inglés al nivel requerido para acceder al país, previsiblemente, mediante una certificación de idiomas⁴³. Aquellos que no valoran lo suficiente las ventajas de pertenencia a la Unión Europea van a comprobarlo, en el caso de que quieran trabajar y residir en el Reino Unido, a la hora de obtener el visado correspondiente, porque va a ser un proceso largo y costoso.

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.



Reino Unido ha sido uno de los Estados que más esfuerzos ha dedicado por evitar dinámicas de integración mayor, abandonando la Unión Europea, posibilitando probablemente que el resto de países en la Unión, profundicen en la integración y consecuentemente mejoren el Mercado Interior, en particular la libre circulación de personas a lo largo y ancho de Europa.

Este tema resulta capital en el Acuerdo suscrito entre Reino Unido y la Unión Europea¹⁴. Por un lado, el Reino Unido teme las consecuencias negativas que se deriven de no formar parte del Mercado Único para su economía, mientras que, por otro lado, las negociaciones siguen encalladas sin que se atisbe cumplimiento a los compromisos alcanzados en la Declaración Política, que facilitaba al Reino Unido un posterior acuerdo ambicioso al mercado comunitario en unas condiciones muy ventajosas, si se mostraba dispuesto a aceptar la normativa comunitaria. El premier, Boris Johnson, se niega rotundamente a cualquier tipo de adaptación jurídica al derecho derivado de la Unión y mientras siga en esa postura, la conciliación eurobritánica será extremadamente compleja.

Finalmente, el Brexit se consumó el 31 de diciembre de 2020, poniendo fin a la libre circulación de trabajadores entre el Reino Unido y la UE-27. Los derechos de los ciudadanos de la UE-27 que ya vivían y trabajaban en el Reino Unido y los de los ciudadanos británicos que vivían y trabajaban en la UE-27 están cubiertos por el Acuerdo de Retirada, que permite mantener su derecho a permanecer o trabajar, garantiza la no discriminación y protege sus derechos en materia de seguridad social. Todas las situaciones transfronterizas que se han dado desde el 1 de enero de 2021 están cubiertas por el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido en materia de seguridad social.

V. La Pandemia de COVID-19 en la Libre Circulación

La pandemia ha provocado, desde principios de 2020, restricciones sin precedentes a la libre circulación de trabajadores a través de los Estados miembros de la Unión, en particular como resultado del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores. Por consiguiente, los trabajadores transfronterizos, estacionales y desplazados tuvieron que enfrentarse a un aumento de la tasa de desempleo y a graves problemas de reubicación.

En marzo de 2020, la Comisión publicó unas Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de trabajadores durante el brote de COVID-19, que se acompañaron de otras Directrices sobre la libre circulación de los profesionales de la salud y de unas Directrices sobre los trabajadores temporeros, en mayo y julio de 2020, respectivamente. El 12 de octubre de 2020, el Consejo adoptó una Recomendación sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19, que contiene disposiciones sobre la supresión de los requisitos en materia de cuarentena en el caso de los trabajadores esenciales.

El 25 de enero de 2021, la Comisión propuso actualizar la Recomendación del Consejo de octubre de 2020 a la luz de los riesgos que plantean las nuevas variantes del virus e introducir medidas más estrictas, como los requisitos de cuarentena para algunas categorías de trabajadores esenciales procedentes de zonas «rojo oscuro». Actualmente se ha adoptado un pasaporte Covid que facilita la movilidad de los ciudadanos entre los Estados miembros, siempre que se hayan completado las pautas de vacunación, estipuladas por las autoridades sanitarias.

¹³ El nuevo sistema se puede comprobar en la web del gobierno que ha puesto a disposición de la ciudadanía: <https://www.gov.uk/guidance/new-immigration-system-what-you-need-to-know> así como para aquellos que quieran obtener visado tras el 31 de diciembre de 2020 <https://www.gov.uk/government/news/324388.es#:~:text=Si%20necesita%20informaci%C3%B3n%2C%20visite%20la.web%20de%20UK%20Visas%20%26%20Immigration>. Los dos centros para solicitar visado al Reino Unido desde España se encuentran en Madrid (https://pos.tlscontact.com/mad_en/) y Barcelona, (https://pos.tlscontact.com/bcn_en/useful-information)

¹⁴ PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio y GUINEA BONILLO, Julio. El Tratado Brexit (acuerdo de retirada del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea). CEFLegal: Revista práctica de Derecho. Comentarios y casos prácticos, 2019, no 217, p. 65-100.



D) LIBRE ESTABLECIMIENTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

I. 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.

Durante el brote de COVID-19, la Comisión proporcionó orientaciones en una Comunicación sobre la facilitación del reconocimiento mutuo de las cualificaciones de los trabajadores sanitarios y destacó la importancia de su libre circulación en la mayor medida posible para garantizar la seguridad de los pacientes¹⁵.

II. 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.

¹⁵ Disponible las Recomendaciones relativas a la Directiva 2005/36/CE en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0508\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0508(01)&from=ES)



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.

A pesar de las críticas recibidas, estudios recientes destacan el valor generado por la normativa comunitaria en el ámbito de la libre circulación de servicios, incluidas las cualificaciones profesionales y el comercio minorista, que suponen unos 284 mil millones de euros anuales en el ámbito cubierto por la Directiva, unos 80 mil millones de euros anuales en el sector de los servicios profesionales, y unos 20 mil millones de euros anuales en el de los servicios relativos a la contratación pública¹⁶.

El 15 de abril de 2020, en plena pandemia de COVID-19 y con las restricciones a la libre circulación por media Europa, se publicó un briefing sobre el sector de los servicios europeo, como contribución al informe de propia iniciativa de la comisión IMCO titulado “Hacia un mercado único más sostenible para las empresas y los consumidores”. El informe se debatirá y votará en el Pleno durante el periodo parcial de sesiones de septiembre de 2020¹⁷.

El 25 de noviembre de 2020, el Parlamento aprobó una Resolución titulada “Hacia un mercado único más sostenible para las empresas y los consumidores”, centrada en diferentes ámbitos políticos, en particular en el de la protección de los consumidores y la participación de las empresas en la transición ecológica. Por encargo de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, el Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida de la Dirección General de Políticas Interiores de la Unión del Parlamento publicó un documento informativo titulado «The European Services Sector and the Green Transition» con miras a buscar un reforzamiento del sector de los servicios europeo y la transición ecológica.

El Parlamento aprobaría una Resolución, el 20 de enero de 2021, sobre el refuerzo del Mercado Único: el futuro de la libre circulación de servicios, en la que se destaca la necesidad de garantizar la aplicación de las normas del Mercado Único de servicios, así como de mejorar las medidas coercitivas de la Comisión. Destaca la necesidad de evaluar el nivel de aplicación del marco jurídico de la Unión para los servicios y de capacitar a las empresas proporcionándoles un mejor acceso a la información.

Recientes estudios apuntan a que el valor de los beneficios generados por la legislación adoptada por el Parlamento en el ámbito de la libre circulación de servicios¹⁸, incluidas las cualificaciones profesionales y el comercio minorista, asciende a unos 284.000 millones de euros anuales en el ámbito cubierto por la Directiva de Servicios, a unos 80.000 millones de euros anuales en el de los servicios profesionales, y a unos 20.000 millones de euros anuales en el de los servicios relativos a la contratación pública. Según un estudio publicado por el Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, titulado “Legal obstacles in Member States to Single Market rules” -Obstáculos jurídicos a las normas del mercado único en los Estados miembros-, el sector servicios contribuye de manera importante al crecimiento económico en la Unión Europea. Representa el 24 % del comercio de bienes y servicios dentro de la Unión y aunque los servicios representan el 78 % del valor añadido bruto en la Unión, la heterogeneidad normativa y las dificultades de acceso a la información aumentan el coste de la actividad empresarial y restringen la libre circulación de servicios y la libertad de establecimiento.

¹⁶ Estudio elaborado a petición de la comisión IMCO: “Contribución al crecimiento: El mercado único de servicios. Aportar beneficios económicos a los ciudadanos y las empresas” - Contribution to Growth: The Single Market for Services. Delivering economic benefits for citizens and businesses -, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores, Departamento Temática A, Políticas Científicas y de Calidad de Vida, 15 de febrero de 2019, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631054/IPOL_STU\(2019\)631054_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631054/IPOL_STU(2019)631054_EN.pdf)

¹⁷ Facilitamos enlace al borrador del Briefing: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-650478_EN.pdf

¹⁸ Estudio “Contribution to Growth: The Single Market for Services” disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631054/IPOL_STU\(2019\)631054_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631054/IPOL_STU(2019)631054_EN.pdf)



III. 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).

IV. 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 2020, al hacerse efectiva la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el Estado se encontrará en el Mercado común y la Unión Aduanera, tanto tiempo como prevea la vigencia del Acuerdo transitorio de Retirada. No obstante, el gobierno británico no ha solicitado prórroga más allá del año 2020 por lo que el 1 de enero de 2021 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 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 y previsiblemente, ante la inseguridad que genera el COVID-19, muchas empresas opten por el suelo continental para fijar sus negocios, bajo un marco regulatorio común, antes que mantener presencia en Reino Unido y sufrir los graves daños que ocasionará su escaso acceso al mercado común, tras el 31 de diciembre de 2020.



V. La Pandemia del Covid-19

Durante la pandemia de COVID-19 se han impuesto grandes restricciones a la libre circulación en el Mercado Único de la Unión, incluida la libre circulación de servicios. El 9 de noviembre de 2020, en un seminario online que abordaba el impacto de la COVID-19 en el Mercado Interior y la protección de los consumidores, organizado por el Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, se reflexionó de una manera importante sobre el tema. Se constató que el sector de servicios de la Unión es susceptible de experimentar cambios significativos en la naturaleza de la demanda y la oferta en los próximos años derivados del progreso tecnológico acelerado y de los cambios en el comportamiento del consumidor como resultado de la pandemia.

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 reanudase 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 A¹⁹.

I. 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.

II. 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° 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.

¹⁹ Caso disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d65a00fa50b29949e894e4861c0a0a3d32.e34KaxiLc3qMb40RchoSaxyNahjo?docid=71831&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=firs-t&part=1&cid=860535>



III. 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. Ello condujo a que el 15 de marzo de 2019, el Ejecutivo comunitario publicase una Comunicación «Unión de los mercados de capitales: progresos realizados en la creación de un mercado único de capitales al servicio de una Unión Económica y Monetaria sólida»²⁰, donde aborda los retos del mercado de capitales en una Unión Europea a veintisiete.

La Comisión también está trabajando para abandonar los tratados bilaterales de inversión vigentes dentro de la Unión, muchos de los cuales ya existían antes de las últimas rondas de ampliación de la Unión. La Comisión considera que estos acuerdos entre Estados miembros son un obstáculo al Mercado Único, ya que chocan y se solapan con el marco legislativo de la Unión. Por ejemplo, los mecanismos de arbitraje incluidos en los tratados bilaterales de inversión excluyen tanto a los órganos jurisdiccionales nacionales como al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por lo que impiden la aplicación del Derecho de la Unión. Estos Tratados también pueden dar lugar a que se dé un trato más favorable a los inversores de determinados Estados miembros. El 24 de octubre de 2019 se alcanzó un acuerdo que allana el camino para poner fin a estos tratados. El 20 de mayo de 2020, veintitrés Estados miembros firmaron el Acuerdo para la terminación de los tratados bilaterales de inversión entre los Estados miembros de la Unión Europea. A ello se suma que la Comisión también publica anualmente informes y estudios sobre los flujos de capital en el interior de la Unión y en el contexto mundial.

IV. 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.

²⁰ Link de acceso a la Comunicación: https://ec.europa.eu/finance/docs/policy/190315-cmu-communication_en.pdf



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.

La **Imagen 1** señala las ventajas de pertenecer al Mercado Interior con el libre tránsito de bienes, servicios, capitales y personas.

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 de las que goza como Estado miembro de pleno derecho se verán interrumpidas abruptamente en caso de que tras el periodo de validez del Acuerdo de Retirada con la Unión Europea, no se firme un nuevo Tratado de libre comercio antes de diciembre de 2020.

El Acuerdo actualmente vigente es un verdadero Tratado Internacional y supone el compromiso de la Unión Europea que facilita la retirada ordenada de un Estado, tal y como indica el artículo 50 del Tratado de la Unión. Los máximos esfuerzos del equipo de Michel Barnier y de los negociadores de ambas partes han cristalizado en un ambicioso documento.

La **Imagen 2** señala las restricciones que supondrán para la libre circulación, tras la salida de Reino Unido de la Unión Europea y durante la implementación del acuerdo en los primeros trimestres de 2021 se han observado los negativos efectos económicos que ha causado: colas en la frontera kilométricas o costosa burocracia, que exige la presentación de certificados fitosanitarios y chequeos que incrementan el coste de las mercancías en frontera y tránsito. Muchas empresas han tenido que trasladar sus sedes a la Europa continental, en

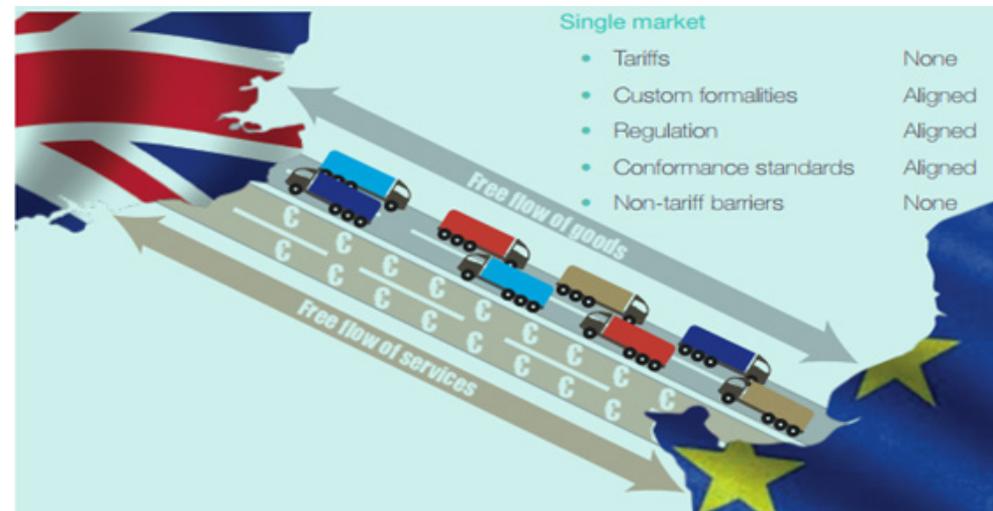


Imagen 1

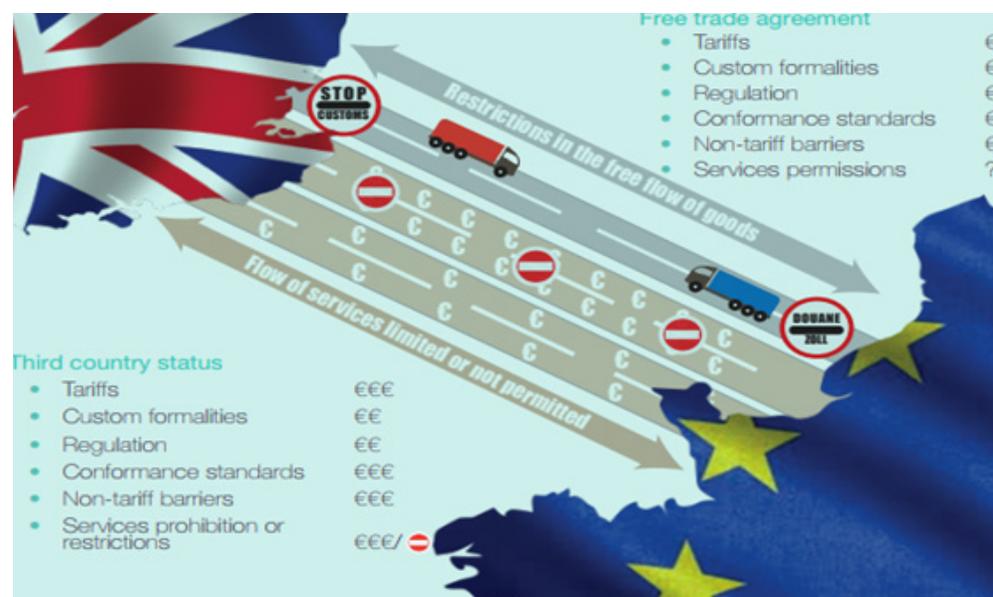


Imagen 2



alguno de los Estados miembros, para evitar esos chequeos y las restricciones que ha acarreado el Brexit.

Estos hechos ponen de manifiesto que el futuro del Mercado Interior en Europa pasa por la consolidación de las cuatro libertades sin regresión. Uno de los ámbitos más estrechamente ligados al proceso de integración y que está llamado a ser robustecido por los ciudadanos, las empresas y los gobiernos, e imprimir en él un sesgo más respetuoso con el medioambiente, aprovechando que se está celebrando la Conferencia sobre el Futuro de Europa, en la cual podemos insertar propuestas que hagan progresar a Europa y su Mercado Único en pos de un equilibrio entre desarrollo social y económico²¹.

F) RESUMEN

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 funciona 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. La pandemia global de COVID-19 y el abandono de Reino Unido de la Unión Europea supondrán 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 ha abandonado la Unión el 1 de febrero de 2020.

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: https://ec.europa.eu/info/index_es

Lista de las consultas públicas: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_es.htm

Portal Tu Europa para ciudadanos y empresas: <https://europa.eu/youreurope/#es>

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

²¹ Puede saber más de la Conferencia en: <https://futureu.europa.eu/?locale=es>



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: <https://eur-lex.europa.eu/browse/eurovoc.html>

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

BARNARD, C., *The Substantive Law of the EU: the four freedoms*, Oxford University Press, 2016.

BENEYTO, JM & MAILLO, J. (Dirs): *Fostering Growth in Europe: Reinforcing the Internal Market*, CEU ediciones, 2014.

BENEYTO, JM (Dir.); MAILLO, J. y BECERRIL, B. (Coords.), *Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria, Tratado de Derecho y Políticas de la UE*, Tomo VI, Thomson Reuters Aranzadi, 2013.

PÉREZ DE LAS HERAS, B.: *El Mercado Interior Europeo: las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004.

WALLACE, H., POLLACK, M.A., & YOUNG, A.R.: *Policy Making in the European Union*, 7th ed. OUP, Oxford, 2015.

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

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.

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

I) TEST DE AUTOEVALUACIÓN

1) ¿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



2) ¿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

3) ¿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.

4) ¿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

5) ¿Cuántas medidas establece el Acta del Mercado Único II?

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



6) ¿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

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

8) ¿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

9) ¿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



10) ¿La Unión Europea y la libertad de Circulación de personas, son conceptos inseparables?

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

11) ¿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) Las dos respuestas son falsas.

12) ¿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

13) ¿Qué tipo de competencia tiene la Unión Europea sobre el Mercado Interior?

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



14) ¿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.

15) ¿Cuándo culminó la primera Unión Aduanera?

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

16) ¿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) Respuestas a y b son correctas.

17) ¿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.



18) ¿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.

19) ¿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.

20) ¿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



SOLUCIONARIO TEST DE AUTOEVALUACIÓN:

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