

ECONOMÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

Licenciatura en Derecho

TEMA 6. EL MERCADO INTERIOR

1 INTRODUCCIÓN

El mercado interior es uno de los fundamentos esenciales de la Unión Europea. El Tratado de Roma preveía el establecimiento de un "*mercado común*", y en su artículo 2 señalaba: "La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad...".

Los pilares de un mercado común son la libre circulación de mercancías, de capitales y de trabajadores, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento. El Tratado CE las define como *libertades básicas*: es decir, afectan a todos los Estados desde su incorporación como miembros de pleno derecho y su observancia posibilita el desarrollo sin trabas de los factores productivos: el trabajo y el capital.

La insuficiencia de los resultados alcanzados condujo a la Comunidad, a mediados de los ochenta, a reconsiderar el objetivo de liberalización de los intercambios de forma más completa y basándose en métodos de realización más eficaces. Surge así el concepto de *mercado interior*, con el que se trata de crear "*un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada*".

Con sus 450 millones de consumidores, la Unión Europea es hoy el mayor mercado del mundo. Contribuye significativamente a la prosperidad europea estimulando los intercambios intracomunitarios, reduciendo los costes (supresión de los trámites aduaneros, reducción de los precios resultante de una competencia mayor, etc.) y aumentando la productividad. Según la Comisión, el mercado único ha creado 2,5 millones de nuevos puestos de trabajo desde 1993 y ha generado más de 800.000 millones de euros de riqueza adicional. El mercado interior supone la apertura de los mercados nacionales, un mayor número de empresas pueden competir entre sí, lo que significa precios más reducidos para el consumidor, con la ventaja adicional de una mayor posibilidad de elección de bienes y servicios. Las empresas que venden en el mercado único saben que tienen un acceso ilimitado a más de 450 millones de consumidores en la Unión Europea ampliada lo que les permite conseguir economías de escala y eficacia, que a su vez se traduce en precios más bajos. Asimismo, el mercado único es un útil trampolín para que las empresas europeas se expandan en los mercados globalizados de la actualidad.

2 EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO INTERIOR

2.1 El período de transición (1958-1970)

El artículo 9 del Tratado de Roma señalaba que "La Comunidad se basará en una unión aduanera que abarcará la totalidad de intercambios de mercancías y que implicará la prohibición entre Estados miembros de los derechos de aduanas de importación y de cualesquiera medidas de efecto equivalente así como la adopción de un arancel aduanero común frente a terceros países". En el Tratado de Roma se preveía un detallado calendario para la formación de la unión aduanera: ésta debía llevarse a cabo en un plazo de doce años dividido en cuatro etapas de tres años cada una; al final de la última debía haberse completado el proceso. Sin embargo, los seis países fundadores, en un clima de crecimiento económico sostenido, no llegaron a agotarlo: el 1 de julio de 1968 los Estados miembros habían eliminado las barreras arancelarias y los contingentes entre sí, y habían establecido el *Arancel Aduanero Común*. Asimismo, en esta primera etapa, se permitió la libre circulación de trabajadores asalariados y se estableció cierta armonización fiscal mediante la generalización del I.V.A.

Sin embargo, la eliminación de aranceles y restricciones cuantitativas (contingentes) es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la libre circulación de mercancías y el mercado común. A pesar de la liberalización, los distintos países mantenían un conjunto de barreras técnicas que dificultaban el libre comercio intracomunitario, encareciendo, restringiendo e incluso, en ocasiones, imposibilitando el intercambio de mercancías.

2.2 El Libro Blanco para la consecución del mercado interior (1985)

Los años setenta se caracterizan por una serie de acontecimientos (final del sistema monetario internacional de Bretton Woods, fracaso de la primera tentativa de unión económica y monetaria, crisis del petróleo, etc.) que representan un rudo golpe para las economías de los Estados miembros de la CEE. La progresión hacia el mercado único queda frenada y a principios de los años ochenta se crea una atmósfera de "europesimismo". Así, a mediados de los años ochenta:

- No se había conseguido reducir de forma sustancial las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas (reglamentaciones técnicas nacionales), sino que éstas incluso habían aumentado debido a las dificultades económicas de los años de crisis.
- La libre circulación de servicios en la práctica seguía obstaculizada por las reglamentaciones nacionales que los trabajadores debían respetar para ejercer en otro país y que diferían de un país a otro,
- La liberalización de los intercambios de mercancías y de servicios resultaba limitada por la persistencia de prácticas anticompetitivas ejercidas por las autoridades públicas (derechos exclusivos de producción o de prestación, ayudas estatales, etc.)

Todos estos obstáculos a los intercambios se traducían en el mantenimiento de fronteras en su forma:

- *Física* (control de personas y de bienes en las oficinas de aduana interiores)
- *Técnica* (reglamentaciones nacionales de diversa índole)
- *Fiscal* (mantenimiento de impuestos indirectos y tasas diversas que requerían trámites fronterizos costosos).

Sin embargo, varios elementos participan en la reactivación de la dinámica europea que llevará a la adopción del Acta Única Europea en 1986:

- La sentencia, en 1979, del Tribunal de Justicia del caso "Cassis de Dijon"¹, que sienta el principio del reconocimiento mutuo de las normas nacionales.
- El desbloqueo, en la cumbre de Fontainebleau de 1984, de una serie de litigios entre los Estados miembros que permitió dar un nuevo impulso a la construcción comunitaria.
- La creciente convicción entre los grandes grupos industriales europeos de que la fragmentación del mercado comunitario constituye un obstáculo a su competitividad internacional.

En este contexto, la Comisión, bajo el impulso de su Presidente Jacques Delors, publicó en 1985 un Libro blanco sobre la realización del mercado interior. Este documento definía las 279 medidas legislativas necesarias para la supresión de los obstáculos a los intercambios en la Comunidad y proponía un calendario para que el mercado interior europeo se alcanzase el 31 de diciembre de 1992².

Las medidas propuestas se agruparon en torno a tres objetivos fundamentales:

- *Eliminación de las barreras físicas*: suprimir los controles de mercancías y personas en las fronteras interiores.
- *Eliminación de las barreras técnicas*: eliminar la barrera que suponen las reglamentaciones técnicas nacionales mediante su armonización o reconocimiento mutuo.
- *Eliminación de las barreras fiscales*: mediante la armonización o la aproximación de los tipos del IVA y los impuestos especiales.

Otro aspecto importante fue el método elegido para avanzar en la eliminación de las barreras. Hasta entonces, el método seguido había sido buscar la armonización legislativa, pero los acuerdos en este sentido eran difíciles, teniendo en cuenta que la mayoría de decisiones legislativas requerían unanimidad del Consejo. El *Libro Blanco* propuso un *Nuevo Enfoque de Armonización Técnica* basado en el reconocimiento mutuo de normativas entre Estados miembros³. La armonización, mediante directivas comunitarias queda reservada a exigencias de

¹ En este asunto, que se refería a una normativa alemana sobre el contenido alcohólico mínimo de los licores de frutas, el Tribunal sentó el principio según el cual un producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro de la Comunidad debe ser aceptado en los restantes Estados miembros. Los controles y prohibiciones sólo podían justificarse si, en un caso concreto, el producto atentaba contra algún objetivo ligado al interés general, determinado en el derecho comunitario.

² La falta de realización del mercado común entrañaba un coste considerable que fue objeto de un estudio que la Comisión encargó a un grupo de expertos dirigidos por Paolo Cecchini. El Informe se presentó en marzo de 1988 con el título *Los costes de la no-Europa*. En el Informe Cecchini se investigan los costes debidos a las distintas barreras no arancelarias para los principales sectores de la economía europea, mientras que en la segunda parte se calculan los beneficios derivados del establecimiento del mercado único entre los países miembros. Según las conclusiones del informe, la realización del mercado interior tendría, a medio plazo, los efectos siguientes: a) originaría un importante crecimiento de la actividad económica que añadiría, en promedio, entre un 4 y un 5% al PIB comunitario; b) contendría la inflación, disminuyendo los precios al consumidor en torno al 6,1%; c) reduciría los déficit presupuestarios de los Estados miembros en torno al 2,2% del PIB; d) tendría un impacto favorable sobre el comercio exterior evaluable en el 1% del PIB; e) aumentaría el empleo, con la creación de 1,8 millones de puestos de trabajo.

³ Recogiendo el principio establecido por la sentencia del caso Cassis de Dijon.

seguridad y salud pública principalmente.

2.3 Del Acta Única Europea al mercado único de 1993

El Acta Única Europea, que se adopta en 1986 y entra en vigor el 1 de julio de 1987, es la consecuencia lógica del Libro blanco de 1985.

El Acta Única establecía dos objetivos:

- Integrar en el Tratado constitutivo la noción de *mercado interior* definido como “*un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada*” y para cuya realización se fija una fecha concreta: el 31 de diciembre de 1992.
- Dotarse de un mecanismo de decisión eficaz, consistente en someter la mayor parte de decisiones a la norma de la mayoría cualificada en lugar de la unanimidad

En esencia, la mayor parte de objetivos previstos se alcanzaron en la fecha prevista. A 31 de diciembre de 1992 más del 90% de las medidas previstas en el Libro Blanco se habían aprobado.

Entre ellas cabe citar:

- La supresión total del control de mercancías en las fronteras interiores
- La supresión de los controles sistemáticos de personas en estas mismas fronteras
- La liberalización completa del movimiento de capitales
- Grandes avances en la realización efectiva de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, mediante la armonización y el reconocimiento mutuo de disposiciones técnicas.

A pesar de estos éxitos, subsistían algunas deficiencias. Algunas medidas legislativas de notable importancia estaban pendientes de adoptar, parte de la legislación no había sido incorporada al Derecho interno de algunos países miembros o lo había sido de manera inadecuada y, en ocasiones, las administraciones nacionales aplican mal las normas comunitarias, hacen caso omiso de algunas disposiciones o bien se interpretan de forma diferente de un país a otro.

2.4 Del mercado único al mercado europeo interno

El nivel de integración económica que supone la Unión Económica y Monetaria invitan a contemplar la transformación del “mercado interior” en un mercado totalmente integrado con las características de un mercado nacional, que podríamos llamar el “*mercado europeo interno*”.

Dicho mercado estaría caracterizado por:

- Una misma moneda
- Un sistema fiscal armonizado
- Unas infraestructuras integradas
- La total libertad de circulación de las personas
- Instrumentos jurídicos que permitan a las empresas actuar de manera eficaz en todo al ámbito territorial del mercado.

Una vez establecida la moneda única, el mercado europeo interno requiere:

- La armonización de la fiscalidad indirecta, sobre todo el establecimiento de un sistema

integrado del I.V.A. con tributación en origen.

- La terminación de las redes transeuropeas de transportes, energía y telecomunicaciones
- La supresión total de los controles a las personas en las fronteras interiores y el derecho incondicional de residencia en todo el territorio de la Unión.
- La adopción del estatuto de la sociedad europea que dote a las empresas de un instrumento jurídico que facilite su actividad en todo el ámbito de la Unión.

3 LA LIBRE CIRCULACION DE MERCANCIAS

La *libre circulación de mercancías* resulta de la prohibición, en el comercio intracomunitario, de los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, así como de la prohibición de las restricciones cuantitativas a los intercambios y las medidas de efecto equivalente.

El objetivo es conseguir la fusión de los mercados nacionales en un solo espacio económico, en cuyo interior circulen libremente las mercancías comunitarias en condiciones análogas a las que rigen en los mercados nacionales

La libre circulación de mercancías dentro de la Unión supone:

- a) *La prohibición de los derechos de aduana e impuestos de efecto equivalente entre los Estados miembros* (art. 23,1 y art. 25 CE).

El concepto de efecto equivalente ha tenido que ser definido por la jurisprudencia (en ausencia de definición en el Tratado CE) El Tribunal de Justicia considera como impuesto de efecto equivalente todo derecho, sea cual sea su denominación o su técnica que, gravando el producto importado, tiene como resultado sobre la libre circulación de mercancías la misma incidencia restrictiva que un derecho de aduana. El Tribunal no se atiende a la naturaleza o a la forma del impuesto sino únicamente a su efecto.

- b) *La prohibición de toda restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente* (art. 28 CE).

Las restricciones cuantitativas se definan como toda medida que suponga una restricción total o parcial de las importaciones o las mercancías en tránsito. El concepto de medidas de efecto equivalente es mucho más amplio que el de restricción cuantitativa. Tal como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia, ha de considerarse una medida de efecto equivalente, "toda norma comercial adoptada por los Estados miembros que pueda obstaculizar el comercio intracomunitario, ya sea directa o indirectamente, potencialmente o de hecho". Así pues, no es necesario que la medida tenga intención discriminatoria, basta con que la medida, tenga, real o potencialmente, efectos sobre el comercio. Así pues, hay que atender a los efectos de una medida y no a sus objetivos a la hora de decidir si le es o no aplicable el artículo 28 CE.⁴

- c) *Excepciones a la prohibición de medidas de efecto equivalente*

El art. 30 CE permite a los Estados miembros establecer prohibiciones o restricciones a la

⁴ Las medidas de efecto equivalente se refieren normalmente a medidas que afectan de manera exclusiva a los productos importados. Sin embargo en el caso Cassis de Dijon (ya reseñado anteriormente) el Tribunal de Justicia estableció que puede haber medidas de efecto equivalente incluso sin discriminación entre productos importados y productos nacionales. En particular, imponer a los productos de otros Estados miembros las reglas técnicas del Estado de importación viene a establecer una medida equivalente porque penaliza los productos importados obligándoles a una adaptación costosa.

importación, exportación o tránsito siempre que estén justificadas por un interés general no económico, como son razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

3.1 La realización del mercado interior

El mercado interior implica la supresión de todos los obstáculos a la libre circulación de mercancías:

Eliminación de controles en las fronteras internas (barreras físicas). Desde el 1 de enero de 1993 las mercancías que atraviesan las fronteras internas de la Comunidad no están sujetas a controles⁵ o formalidades aduaneras. La supresión de las formalidades en las fronteras se basa en cuatro elementos indisociables:

- La eliminación de los documentos aduaneros en los intercambios intracomunitarios
- La redefinición de las normas de circulación de los productos
- El refuerzo de las fronteras exteriores
- La cooperación entre las administraciones.

Eliminación de las barreras técnicas. Su supresión descansa en la aplicación de los principios de:

- *No discriminación.* El artículo 12 del Tratado CE prohíbe "*toda discriminación por razones de nacionalidad*" y constituye uno de los principios fundamentales del mercado interior. Por discriminación se entiende el tratamiento diferente, basado en la nacionalidad, de situaciones que son similares. En este contexto, está prohibido tratar una mercancía importada de modo diferente a una mercancía nacional⁶.
- *Reconocimiento mutuo.* El principio de reconocimiento mutuo postula que la legislación nacional y la legislación de otro Estado miembro son equivalentes en sus efectos. Así, la venta de un producto legalmente fabricado en un Estado miembro no puede estar prohibida en otro Estado miembro, aunque las condiciones técnicas o cualitativas difieran de las impuestas a los propios productos. El principio de reconocimiento mutuo garantiza la libre circulación de mercancías y servicios sin que sea necesario armonizar las legislaciones nacionales de los Estados miembros⁷.
- *Armonización legislativa.* Como complemento a las disposiciones del Tratado con efecto

⁵ Pueden realizarse controles veterinarios y fitosanitarios en el interior de los Estados miembros en la misma forma que se practiquen para los productos nacionales que circulen dentro de esos Estados, es decir, sin discriminación según el origen de las mercancías o del medio de transporte.

⁶ Bajo el impulso del Tribunal de Justicia, el principio de no discriminación se adaptó a otras situaciones. En el contexto de los servicios, por ejemplo, los jueces comunitarios consideran los casos de discriminación tanto desde el punto de vista de la nacionalidad como de la residencia. Otros criterios, como la igualdad de sexos, se han integrado además en el ámbito de aplicación del principio.

⁷ El Tribunal de Justicia confirmó este principio en 1979 en la sentencia "Cassis de Dijon". Aunque trata sobre todo de productos, el principio de reconocimiento mutuo tiene también repercusión en las demás libertades, especialmente en el ámbito de la prestación de servicios, en el que sirve de base al concepto de reconocimiento de los títulos.

directo (no discriminación) y a los principios derivados de la jurisprudencia (reconocimiento mutuo), hay que señalar que el Tratado CE prevé "la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común" (art. 3). En efecto, el principio de reconocimiento mutuo no basta para garantizar la protección de la salud, de la seguridad o la lealtad de las transacciones comerciales, y por ello se han ido adoptando directivas para armonizar las normas nacionales sobre la base de la confianza mutua entre Estados miembros.

3.2 El nuevo enfoque en materia de armonización técnica

El enfoque tradicional para eliminar las barreras técnicas consistía en la armonización detallada de las normas y reglamentaciones nacionales a fin de acomodarlas a una norma comunitaria estándar⁸. Sin embargo, el procedimiento resultaba muy lento y costoso, debido al gran número de disposiciones nacionales y de productos a armonizar, y a la necesidad de llegar a acuerdos sobre todos los detalles técnicos antes de aprobar la correspondiente directiva de armonización.

Frente a ello, la Unión Europea ha desarrollado instrumentos originales e innovadores para eliminar las barreras a la libre circulación de mercancías, en particular el Nuevo Enfoque de la reglamentación de los productos y el Enfoque Global de la evaluación de la conformidad. El Acta Unica Europea, siguiendo la recomendación del Libro Blanco, adoptó el Nuevo Enfoque de Armonización Técnica y modificó el procedimiento de toma de decisiones para facilitar la adopción de directivas de armonización técnica por mayoría cualificada⁹ en el Consejo. El nuevo enfoque establece una técnica y estrategia de reglamentación basada en los siguientes principios:

- La armonización legislativa se limita a los requisitos esenciales que deben cumplir los productos comercializados en el mercado comunitario para poder circular libremente dentro de la Comunidad.
- Las especificaciones técnicas de los productos que cumplen los requisitos esenciales establecidos en las directivas se fijarán en normas armonizadas.
- La aplicación de normas armonizadas y de otro tipo seguirá siendo voluntaria y el fabricante siempre podrá aplicar otras especificaciones técnicas para cumplir los requisitos.
- Los productos fabricados en cumplimiento de las normas armonizadas gozan de la presunción de conformidad con los requisitos esenciales correspondientes.

3.3 El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo

El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, celebrado entre la Comunidad Europea e Islandia, Liechtenstein y Noruega, está en vigor desde el 1 de enero de 1994, y extiende el Mercado Unico a estos tres Estados. El acuerdo abarca todas las directivas de Nuevo Enfoque y otros textos legislativos comunitarios, así como el acervo legislativo relativo a la libre circulación

⁸ Aplicando el artículo 94 del Tratado CEE que exigía la aprobación por unanimidad, al tratarse de materias no transferidas a la Unión y no sujetas, por tanto, a una política común.

⁹ En lugar de la unanimidad

de mercancías. El objetivo del Acuerdo EEE es establecer un Espacio Económico Europeo dinámico y homogéneo basado en normas comunes e iguales condiciones de competencia. El Acuerdo es modificado constantemente mediante decisiones del Comité Mixto del EEE, siguiendo los cambios operados en la legislación comunitaria correspondiente.

4 LA LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES

La libre circulación de trabajadores es una de las libertades básicas del mercado común que debe permitir la total movilidad de los factores productivos sin discriminación por su nacionalidad de origen.

El concepto de libre circulación ha experimentado un cambio significativo desde que se creó. En las primeras disposiciones del mercado común se trata únicamente de la libre circulación de cada persona considerada como sujeto económico, ya fuera como trabajador o como prestador de servicios. Este concepto económico inicial se ha ampliado cada vez más en el sentido de una generalización vinculada a la idea de una ciudadanía europea, independientemente de la actividad que se ejerza y de las diferencias de nacionalidad.

4.1 La libre circulación de trabajadores asalariados

La libre circulación de trabajadores es una de las libertades básicas que primero comenzaron a aplicarse en el periodo transitorio de constitución del mercado común. Los primeros Reglamentos y Directivas al respecto datan de 1961, y el Tribunal de justicia afirmó la aplicabilidad directa de la libre circulación desde final del periodo de transición (1 enero 1970)

La libre circulación de trabajadores supone que todo nacional de un Estado miembro tiene derecho a desplazarse libremente con su familia a otros Estados miembros para poder obtener empleos asalariados y ejercerlos en las mismas condiciones que los nacionales de esos Estados. El régimen general comunitario en materia de libre circulación se concreta en lo siguiente:

- **Derecho de desplazamiento.** El nacional comunitario tiene derecho a desplazarse a otro Estado miembro sin que se le pueda exigir un visado de salida o entrada, son suficientes un documento de identidad o el pasaporte.
- **Derecho de estancia.** El derecho de estancia se concibe vinculado al trabajo, su objetivo es "responder a ofertas efectivas de trabajo". Transcurridos tres meses desde la entrada en el país, tiempo suficiente para encontrar empleo, debe traducirse en la expedición de la "tarjeta de estancia de nacional de un Estado miembro de la Comunidad". La concesión de la tarjeta es automática previa presentación del documento de identidad y certificado de trabajo o declaración de contratación por el empresario.
- **Derecho de entrada y de estancia de los miembros de la familia.** El cónyuge del trabajador y los descendientes y ascendientes a su cargo tienen derecho a instalarse con él, a condición, no obstante, de que disponga de una vivienda considerada suficiente.
- **Derechos en el ejercicio de la actividad profesional.** El nacional de un Estado miembro tiene derecho al acceso a un empleo por cuenta ajena en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales. El trabajador comunitario deberá recibir el mismo trato que los

nacionales en lo que respecta a las condiciones de empleo y de trabajo (retribución, despido, etc.) y en las condiciones de carácter social y fiscal, incluidas formación profesional, ayudas a la vivienda, ayudas familiares etc.

- **Derecho a permanecer en el país tras el ejercicio del empleo.** El trabajador puede quedarse con carácter permanente en el país en el que ha ejercido su último empleo si ha trabajado y residido allí durante tres años, si ha alcanzado la edad de jubilación o por incapacidad laboral permanente. Lo mismo se aplica a los miembros de su familia.
- **Restricciones al derecho de entrada y estancia.** Los Estados sólo pueden aplicar restricciones al derecho de desplazamiento y estancia por razones excepcionales de orden público, seguridad pública o salud pública
- **Restricciones al acceso a empleos en la Administración pública.** El Tratado CE excluye de la libre circulación los empleos en la Administración Pública. Este concepto ha sido definido por el Tribunal de Justicia como aquellos empleos "que suponen una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público. La Comisión enumeró como actividades que correspondían a la administración pública, por un parte las funciones específicas del Estado o de colectivos asimilables tales como la administración fiscal y la diplomacia, por otra parte, de empleos dependientes de los ministerios del Estado, los gobiernos regionales y otros organismos asimilados, los bancos centrales en la medida en que se trate de personal que ejerza actividades ordenadas en torno a un poder jurídico público del Estado o de otra persona jurídica de Derecho público.

4.2 La libre circulación de personas y la ciudadanía europea

El Acta Única Europea de 1986 formula la idea de un «mercado interior que comprende un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de las personas (...) está garantizada». Ello implicaba, a plazo más o menos largo, la supresión en las fronteras interiores de los controles ejercidos tanto sobre las personas como sobre las mercancías.

El espacio Schengen

En la práctica, la libre circulación de las personas ha sido difícil de realizar. Algunos Estados consideraban que la libre circulación sólo debía referirse a los ciudadanos europeos, y era necesario, por tanto, conservar los controles en las fronteras interiores con el fin de comprobar la identidad de los nacionales de países terceros. Para otros, la libre circulación se debía aplicar a todos y los controles en las fronteras interiores dejaban de ser entonces necesarios. Ante la imposibilidad de llegar a un compromiso, Francia, Alemania y los países del Benelux firmaron en 1985, fuera del marco jurídico comunitario, los dos Acuerdos de Schengen (el Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 y el Convenio de aplicación de Schengen de 19 de junio de 1990, que entró en vigor el 26 de marzo de 1995) que permitieron concretar el principio de libre circulación de todos los que residen o que viajan en su territorio.

El objetivo del Convenio de aplicación es la supresión de los controles de las personas en las fronteras interiores y está acompañado de medidas para reforzar los controles en las fronteras exteriores. Entre ellas se incluyen una política común en materia de visados, asilo, cooperación policial y judicial y los intercambios de información. En las fronteras exteriores todos los

ciudadanos de la Unión podrán acceder al espacio Schengen mediante la mera exhibición de un documento de identidad o pasaporte. El «espacio Schengen» se extendió poco a poco a trece Estados miembros (solamente Gran Bretaña e Irlanda no firmaron estos acuerdos).

El Tratado de Amsterdam constituyó un hito importante al integrar el acervo del Convenio de Schengen en el marco institucional de la Unión Europea y establecer la creación de un "*espacio de libertad, de seguridad y de justicia*" sin controles para las personas en las fronteras interiores de la Unión. Los controles en las fronteras desaparecieron para trece de los quince Estados miembros (Gran Bretaña e Irlanda quedaron al margen de este proceso) y, en lo sucesivo, este principio deberá ser adoptado por todos los nuevos Estados miembros.

El espacio de la Unión Europea

Dado que el Convenio de Schengen no es aplicable a todos los Estados miembros de la Unión Europea, hay que considerar la totalidad el espacio de la Unión como separado. El régimen general aplicable al espacio de la Unión Europea ha ampliado considerablemente el derecho de residencia. El Consejo adoptó tres directivas que garantizan la residencia a personas que no son trabajadores. La Directiva 90/365 relativa al derecho de residencia de los jubilados, la Directiva 90/364 relativa al derecho de residencia, como comodín aplicable a **todas las personas** que no disfrutaban del derecho de residencia en virtud de la legislación comunitaria, y la Directiva 90/366 relativa al derecho de residencia de los estudiantes que ejercen su derecho a formación profesional. Estas directivas obligan a los Estados miembros a conceder el derecho de residencia a estas personas y sus familiares, siempre que dispongan de recursos adecuados para no convertirse en una carga para los programas de asistencia social de los Estados miembros y estén todos cubiertos por un régimen de seguro. Los derechos establecidos en virtud de estas medidas (circulación y residencia) sólo puede limitarse excepcionalmente por razones de seguridad, orden público y salud pública.

En cuanto a los ciudadanos de países terceros, están sujetos a controles por parte de cada Estado en las fronteras interiores comunitarias, y su derecho de entrada y residencia en el territorio de un Estado depende de las diferentes legislaciones. Sin embargo, se han celebrado diversos acuerdos con terceros países que facilitan la circulación de ciudadanos no comunitarios, en particular los pertenecientes al Espacio económico Europeo, países ECP, Turquía, países del Magreb y países de Europa central y oriental.

5 LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Los conceptos de libre prestación de servicios y de derecho de establecimiento están estrechamente vinculados. Se trata de garantizar para las actividades no asalariadas (ya sean de carácter comercial, industrial, artesanal o liberal) la libertad de ejercer en todo el territorio de la Comunidad, bajo la doble forma de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios, con vistas a lograr una óptima utilización de los recursos productivos. Ello supone no sólo eliminar cualquier discriminación por razón de nacionalidad sino también adoptar medidas para facilitar el ejercicio de la misma, particularmente la armonización de las normativas nacionales de acceso o su reconocimiento mutuo.

Como excepción, el Tratado excluye de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios aquellas actividades que están relacionadas con el ejercicio del poder público, o si se justifica por razones de orden público, seguridad o salud pública. Por otra parte, algunos sectores, como los transporte, la banca y los seguros, tiene regímenes especiales. Estos sectores han estado regulados generalmente por normativas estrictas en los Estados, por lo que aparecen dificultades para un simple reconocimiento mutuo de las normas.

El efecto directo de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios significa que los nacionales de la Comunidad tienen derecho al mismo trato que los nacionales de ese Estado. Un Estado miembro debe permitir a los nacionales de otros Estados miembros la posibilidad de establecerse o prestar sus servicios en las mismas condiciones que sus propios nacionales, sin que pueda producirse discriminación en razón de la nacionalidad.

Sin embargo, esta igualdad de trato significa que las condiciones nacionales de acceso a las actividades y de ejercicio de profesiones siguen aplicándose, lo que supone, de hecho, la creación de una fuerte barrera para los no nacionales que se ven obligados a realizar nuevos estudios para obtener los títulos y los diplomas exigidos.

Para tratar de superar estos obstáculos se han ido adoptando medidas comunitarias tendentes a facilitar el ejercicio de estas libertades mediante el reconocimiento mutuo de las normativas nacionales. No obstante, esta es una tarea larga y complicada. La legislación relativa al reconocimiento mutuo se ha adaptado a las distintas situaciones según los sectores profesiones y con distintos enfoques:

a) Enfoque sectorial (por profesiones)

- *Reconocimiento mutuo tras la armonización.* El sector en el que se han alcanzado los resultados más destacados es el de la salud, dado que las condiciones de ejercicio y, en particular, las formaciones, varían muy poco entre los Estados miembros y de que la armonización previa de estas condiciones se ha producido sin grandes dificultades. La mayoría de las profesiones relacionadas con la salud se benefician de un total reconocimiento mutuo de los títulos nacionales de acceso en la medida en que estos títulos permiten ejercer en todos los Estados miembros de la Unión, tanto para el establecimiento como para la prestación de servicios¹⁰.
- *Reconocimiento mutuo sin armonización.* En otras profesiones, las grandes diferencias entre las disposiciones nacionales no han permitido la armonización y, en consecuencia, el reconocimiento mutuo es más limitado¹¹.

¹⁰ Se trata de las siguientes profesiones: médicos, odontólogos, enfermeros, veterinarios, matronas y farmacéuticos.

¹¹ En el caso particular de los abogados, la libertad de establecimiento queda regulada por la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 16 de febrero de 1998 encaminada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquél en el que se haya adquirido la calificación. La directiva se aplica tanto a los abogados que ejerzan en calidad de autónomos como a aquellos que ejerzan en calidad de asalariados en el Estado miembro de acogida. El abogado que quiera ejercer en un Estado distinto de aquél en el que haya obtenido su calificación

-

b) Enfoque general

El establecimiento de una legislación relativa al reconocimiento mutuo por sectores, acompañado ocasionalmente de una armonización más o menos amplia de las normas nacionales, resulta largo y engorroso. Las dificultades que ha supuesto hacen optar por un sistema general de reconocimiento de convalidaciones de los diplomas por nivel, válidos para todas las profesiones reglamentadas que no han sido objeto de una legislación comunitaria específica¹². Este régimen general se basa en el principio de reconocimiento mutuo, sin perjuicio de la aplicación de medidas compensatorias en caso de diferencias sustanciales entre la formación adquirida por el migrante y la exigida en el Estado miembro de acogida. La medida compensatoria podrá consistir en períodos de prácticas de adaptación o en una prueba de aptitud.

La libre circulación de trabajadores en una Unión Europea ampliada requiere un régimen de reconocimiento de cualificaciones profesionales más simple y claro con el fin de aumentar la flexibilidad de los mercados laborales y contribuir a la mejora de los servicios públicos. A raíz de la petición del Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2001, que invitó a la Comisión a proponer un régimen más uniforme, transparente y flexible con el fin de que crear en Europa, de aquí al 2010, «la economía más dinámica y competitiva del mundo, la Comisión ha iniciado una reforma del régimen de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, para permitir la flexibilidad de los mercados laborales, una mayor liberalización de la prestación de los servicios,

profesional tendrá la obligación de inscribirse ante la autoridad competente del Estado miembro de acogida. Los abogados que no estén aún completamente integrados en la profesión del Estado miembro de acogida serán autorizados a ejercer en dicho Estado en virtud de su título profesional de origen. Tras un período de tres años de actividad efectiva y permanente en el Estado miembro de acogida, y basada en el derecho de este Estado miembro, incluido el Derecho comunitario, se considerará que el abogado ha adquirido la aptitud necesaria para integrarse plenamente en la profesión de abogado de dicho Estado, por lo que será dispensado de la prueba de aptitud. En cambio, si su actividad no se ha basado en el derecho del Estado miembro de acogida, ni en el Derecho comunitario, deberá someterse a una prueba de aptitud relativa al Derecho procesal y a la deontología del Estado miembro de acogida. Salvo en el caso de las excepciones establecidas para el Reino Unido e Irlanda, el abogado que ejerza en virtud de su título profesional de origen podrá practicar las mismas actividades profesionales que los abogados del Estado miembro de acogida y, en particular, ofrecer asesoramiento jurídico basado en el derecho de su Estado miembro de origen, el Derecho comunitario, el Derecho internacional o el derecho de su Estado miembro de acogida. Uno o varios abogados que ejerzan en un Estado miembro de acogida en virtud de su título profesional de origen y sean miembros de un mismo grupo en su Estado miembro de origen podrán ejercer sus actividades profesionales en el Estado miembro de acogida en el marco de una sucursal o agencia de su grupo.

¹² Para superar estos obstáculos, la UE ha creado varios instrumentos cuyo fin es facilitar la transferencia de calificaciones y competencias a efectos académicos o profesionales.

Por lo que respecta a la transparencia y el reconocimiento de los títulos y las calificaciones a efectos académicos, la red de Centros nacionales de información sobre reconocimiento académico (NARIC), creada por iniciativa de la Comisión en 1984, cubre todos los Estados miembros de la UE y del Espacio Económico Europeo (EEE). Estos centros proporcionan asesoramiento e información fiables sobre el reconocimiento académico de diplomas y períodos de estudio realizados en el extranjero. Por lo que respecta a la transparencia y el reconocimiento a efectos profesionales, los Estados miembros están creando una red de puntos nacionales de referencia para las calificaciones profesionales, que serán el primer punto de contacto para cuestiones relacionadas con las calificaciones profesionales.

La Comisión y los Estados miembros han desarrollado una serie de instrumentos que facilitan la transferencia y la transparencia de las calificaciones y las competencias, a saber:

- El suplemento de diploma y el suplemento de certificado para las calificaciones profesionales.
- El sistema europeo de transferencia de créditos (ECTS) para el reconocimiento de los períodos de estudio en el extranjero.
- El modelo europeo de currículum vitae que tiene por objeto una presentación sencilla y eficaz de las calificaciones y las competencias individuales.
- El EUROPASS-Formación: pasaporte que indica los conocimientos y las experiencias adquiridos en contextos formales y no formales.

El reconocimiento profesional de las profesiones reguladas está cubierto por un conjunto de directivas en las que se especifican los derechos de los ciudadanos individuales en el campo de las calificaciones. Este conjunto de directivas se

una mayor automaticidad en el reconocimiento de las cualificaciones, y simplificar los procedimientos administrativos

6 LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALS

La libre circulación de capitales supone la supresión de todas las restricciones a los movimientos de capitales entre los Estados miembros y ulteriormente entre Estados miembros y terceros países. La supresión de las restricciones a la circulación de capitales debe contribuir a la creación del mercado interior, favoreciendo las demás libertades (libre circulación de personas, mercancías establecimiento y servicios). La supresión de restricciones debe también favorecer el progreso económico facilitando una óptima asignación del capital y de todos los recursos productivos.

Las primeras medidas comunitarias tendentes a la liberalización del movimiento de capitales tuvieron un efecto limitado. Una directiva de 1960 (modificada en 1962) liberalizó las inversiones directas, los créditos a corto plazo relativos a operaciones comerciales y las adquisiciones de títulos negociados en bolsa.

Algunos países, como Alemania, decidieron no esperar las normas comunitarias y liberalizaron casi completamente sus movimientos de capital de forma unilateral. Sin embargo, no será hasta el relanzamiento del mercado único cuando se retome el proceso liberalizador.

La definitiva liberalización de los movimientos de capitales era una condición necesaria para el paso a la segunda fase de la Unión Monetaria, y se vio realizada gracias a la Directiva 88/361 que decide la supresión de todas las restricciones subsistentes a todos los movimientos de capitales entre residentes de los Estados miembros antes del 1 de julio de 1990. El texto incluía una cláusula de salvaguardia en caso de perturbaciones monetarias y permitía a algunos Estados mantener restricciones sobre movimientos a corto plazo, pero sólo durante cierto periodo de tiempo (España, Irlanda y Portugal hasta el 31 de diciembre de 1992 y Grecia hasta el 30 de junio de 1994).

El régimen definitivo ha sido establecido por las nuevas disposiciones incorporadas al Tratado de la Unión Europea. El principio general es el de prohibición total de las restricciones a los movimientos de capitales y a los pagos. Las excepciones se limitan fundamentalmente a los movimientos con países terceros y están sometidos a una decisión comunitaria. Las restricciones a los movimientos de capitales que pueden aplicar los Estados miembros quedan limitadas a las medidas necesarias para la lucha contra las infracciones a la legislación nacional y al fraude fiscal y para el control prudencial de los servicios financieros; procedimientos de declaración de movimientos de capitales con fines administrativos o estadísticos y medidas justificadas por motivos de orden público o de seguridad pública.

A partir del 1 de enero de 1999, con el inicio de la tercera fase la Unión económica y monetaria,

sustituirá en un futuro próximo por una sola directiva que cubra todas las profesiones reguladas.

las cláusulas de salvaguarda en caso de crisis de la balanza de pagos no son aplicables a los Estados que han adoptado el euro (se mantienen sólo para los Estados miembros que no forman parte de la zona euro).

7 LA ESTRATEGIA PARA EL MERCADO INTERIOR

Oficialmente, el Mercado Interior es una realidad desde el 1 de enero de 1993, sin embargo, hay que reconocer que se trata de un proceso inacabado y en continua evolución, y que se enfrenta a nuevos retos. La ampliación de 2004 ha convertido a la Unión Europea en el mayor mercado del mundo, con más de 450 millones de consumidores, pero al mismo tiempo han aumentado considerablemente las disparidades dentro del mismo, lo que puede dificultar un funcionamiento eficaz. Por ello, la Comisión Europea continúa elaborando propuestas para avanzar en la realización del mercado interior y realiza un seguimiento de los progresos alcanzados y vigilancia de los incumplimientos por parte de los países miembros.

En este sentido, en 1999 lanzó una *Estrategia para el Mercado Interior*, renovada para el periodo 2003-2006. La nueva estrategia para el mercado interior es uno de los principales instrumentos de coordinación de las políticas económicas en la Unión Europea. Con la ampliación, el mercado interior ha de reforzarse para evitar el riesgo de una fragmentación y para sacar el máximo provecho de las oportunidades que este mercado ampliado ofrece a los Estados miembros. Por último, la estrategia tiene que ayudar a proseguir las reformas estructurales destinadas a aumentar la capacidad de crecimiento de las economías europeas, aportando un nuevo impulso a la realización del objetivo ambicioso del proceso de Lisboa en el horizonte de 2010.

La estrategia tiene por objeto reforzar las bases y aspectos fundamentales del mercado interior: es necesario eliminar los obstáculos a los intercambios de bienes y servicios, y asegurar la correcta aplicación de la legislación europea. La estrategia define por tanto una lista de prioridades y un calendario de realización. Tiene que considerarse como un programa de trabajo común a cuya realización deben consagrar todas sus fuerzas el Consejo, el Parlamento y los Estados miembros.

Las prioridades definidas para el periodo 2003-2006 son las siguientes:

- **Facilitar la libre circulación de mercancías.** Algunos obstáculos técnicos siguen impidiendo la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros, y los intercambios transfronterizos siguen siendo aún más costosos y más complejos que los intercambios no transfronterizos. La Comisión propone adoptar un nuevo Reglamento comunitario que enuncie los principios fundamentales del reconocimiento mutuo. Por lo que se refiere al nuevo enfoque en el ámbito de la armonización técnica, la elaboración de las normas europeas podría acelerarse a través de una mejor cooperación entre los organismos europeos de normalización.
- **Integrar los mercados de servicios.** En cuanto a servicios, existen aún diferencias importantes entre las legislaciones detalladas de los Estados miembros, lo que supone un obstáculo a la libre circulación de servicios. Estos obstáculos afectan a todas las etapas del proceso comercial, desde el establecimiento de la empresa hasta los servicios de posventa, lo que desalienta a las empresas, y, en particular, a las pequeñas y medianas empresas (PYME), de

ejercer actividades en otro Estado miembro. El Consejo y el Parlamento deberán adoptar la propuesta de Reglamento sobre la promoción de las ventas y de Directiva sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

- **Creación de industrias de red de gran calidad.** Los mercados de las industrias de red (agua, gas, electricidad) han registrado una apertura significativa en los diez últimos años, gracias al progreso técnico y a la legislación comunitaria. Las industrias de red están sujetas a obligaciones específicas de prestar servicios a toda la población. La Comisión va a publicar próximamente un libro verde para abrir un amplio debate sobre los problemas que han de solucionarse en este ámbito. Serán necesarias inversiones ingentes para mejorar la calidad de las infraestructuras en Europa, en particular, en los nuevos Estados miembros.
- **Reducir la incidencia de las barreras fiscales.** La existencia de veinticinco sistemas diferentes de imposición para las empresas plantea un problema para el buen funcionamiento del mercado interior. Problemas como el del sistema actual de IVA, las transferencias entre dos empresas de un mismo grupo, las diferencias en los sistemas de imposición entre Estados miembros (por ejemplo, el impuesto sobre los dividendos) y otros desalientan el establecimiento de compromisos transfronterizos en el mercado interior.
- **Aumentar las oportunidades de la contratación pública.** La participación transfronteriza en los procedimientos de adjudicación sigue siendo limitada. Esta falta de competitividad en el ámbito de los contratos públicos conduce a una pérdida de oportunidades comerciales y, sobre todo, a una utilización poco eficaz del dinero del contribuyente. Los distintos Reglamentos nacionales deberían por tanto simplificarse y armonizarse por lo que se refiere a los procedimientos aplicables a los concursos.

A éstas se añaden otras, tales como hacer frente al reto demográfico, resultado del envejecimiento de la población, simplificar el marco reglamentario en el que se desenvuelven las empresas, mejorar la aplicación de la normativa y extender la política de información, a fin de que tanto consumidores como empresas conozcan sus derechos.

8 EL CONTEXTO INTERNACIONAL DEL MERCADO INTERIOR

Después de la ampliación, el nuevo reto para la UE será establecer relaciones más estrechas con los nuevos vecinos: Rusia, Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y los países del sur del Mediterráneo. Bajo la condición de una alineación progresiva de las normativas podría ofrecerse un acceso mejorado a los mercados europeos. En una economía altamente mundializada, una normativa adoptada en un tercer país puede tener repercusiones en la UE. Parece necesario, en el futuro, un enfoque más sistemático en el diálogo de los legisladores europeos con sus homólogos en los principales países socios.

Para aplicar el concepto de «nuevos vecinos» podrían celebrarse nuevos acuerdos con estos países que completen los acuerdos de asociación y cooperación o los acuerdos de asociación ya celebrados. La Comisión seguirá promoviendo y defendiendo el enfoque comunitario en materia de normativa ante los organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). La Comisión reforzará también el diálogo con los Estados- Unidos en los mercados financieros. Además, la Comisión

pretenderá mejorar los controles en las fronteras exteriores por medio de un enfoque común de gestión de los riesgos.