

XX CURSO DE VERANO SOBRE LA UNION EUROPEA

Libertades Comunitarias Básicas

Prof. Dr. Ángel Marina García-Tuñón

Catedrático de Derecho Mercantil

Fecha: 2 de julio de 2018

- I. Introducción y cuestiones generales.
 - a. Referencias históricas.
 - b. Mercado común y mercado interior (único).
 - c. Las libertades comunitarias: la perspectiva económica.
 - d. Libertades de circulación.
- II. Las libertades de circulación.
 - a. Situación actual.
 - b. Caracterización.
 - c. Tipología.
- III. Libertad de circulación de mercancías.
 - a. Concepto.
 - b. Elementos.
 - c. Instrumentos.
 - d. Excepciones.
- IV. Libertad de circulación de servicios: establecimiento (LE) y prestación de servicios (LPS).
 - a. Generalidades.
 - b. Elementos y contenido.
 - c. Reconocimiento de títulos.
 - d. Límites.
- V. Libertad de circulación de capitales.
 - a. Generalidades.
 - b. Concepto.
 - c. Ámbito
 - d. Regulación.
- VI. Libertad de circulación de trabajadores.
 - a. Concepto.
 - b. Ámbito.
 - c. Requisitos.
 - d. Derechos derivados.
 - e. Excepciones y límites.
- VII. Conclusiones

Fichas técnicas sobre la Unión Europea

Parlamento Europeo

La libre circulación de mercancías

[Cargar la ficha en versión PDF](#)

La libre circulación de mercancías, la primera de las cuatro libertades fundamentales del mercado interior, se basa en la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, así como en la prohibición de las medidas de efecto equivalente. Para completar la realización del mercado interior, a ello se sumaron el principio de reconocimiento mutuo, la eliminación de las barreras físicas y técnicas y el fomento de la normalización. La adopción de un nuevo marco legislativo en 2008 reforzó notablemente las normas de comercialización de productos, la libre circulación de mercancías, el sistema de vigilancia del mercado de la Unión y el mercado CE. Además, se consolidó el principio de reconocimiento mutuo, pues ahora se aplica a un amplio abanico de productos que no están sujetos a la armonización de la Unión.

Bases jurídicas

Artículos 26 y 28 a 37 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Objetivos

El derecho a la libre circulación de los productos originarios de los Estados miembros y los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros constituye uno de los principios fundamentales del Tratado (artículo 28 del TFUE). Inicialmente, la libre circulación de mercancías se concibió en el marco de una unión aduanera entre los Estados miembros con supresión de los derechos de aduana, las restricciones cuantitativas al comercio y las medidas de efecto equivalente, por una parte, y el establecimiento de un arancel aduanero común para la Comunidad, por otra. Posteriormente, se hizo hincapié en la eliminación de 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 circulan con la misma libertad que en un mercado nacional.

Resultados

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 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.

A. Prohibición de las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana: artículo 28, apartado 1, y artículo 30 del TFUE

En ausencia de una definición en el Tratado, este concepto ha tenido que ser definido por la jurisprudencia. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea 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).

B. Prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas: artículos 34 y 35 del TFUE

En su sentencia *Dassonville*, 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 (asunto 8/74, de 11 de julio de 1974, y asunto C-320/03, de 15 de noviembre de 2005, apartados 63 a 67). El Tribunal desarrolló esta jurisprudencia en su sentencia *Cassis de Dijon* (asunto 120/78, de 20 de febrero de 1979) al establecer el principio de que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro de conformidad con sus normas leales y tradicionales, así como siguiendo los procedimientos de fabricación de dicho país, debe ser admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro. Este fue el razonamiento de base que impulsó el debate sobre la definición del principio de reconocimiento mutuo, también en ausencia de armonización. Por consiguiente, los Estados miembros, aun cuando no existan medidas europeas de armonización (legislación secundaria de la Unión), están obligados a permitir la libre circulación y comercialización en sus mercados de los productos legalmente producidos y comercializados en otro Estado miembro.

Cabe observar que el ámbito de aplicación del artículo 34 del TFUE está limitado por la jurisprudencia resultante del asunto *Keck*, que establece que determinados acuerdos de venta se encuentran fuera de su ámbito de aplicación siempre que no sean discriminatorios (es decir, se aplican a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional y afectan del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros) (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, de 24 de noviembre de 1993).

C. Excepciones a la prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas

El artículo 36 del TFUE permite a los Estados miembros adoptar medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas cuando estén justificadas por un interés general no económico: moralidad pública, orden público o seguridad pública. Tal excepción al principio general debe

interpretarse de forma estricta y las medidas nacionales no pueden constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros. Una excepción ya no está justificada cuando se ha adoptado un acto legislativo de la Unión en el mismo ámbito y dicho acto no contempla tal excepción. Además, las medidas deben tener un efecto directo sobre el interés general que se trata de proteger y no exceder del nivel necesario (principio de proporcionalidad).

Por añadidura, el Tribunal de Justicia ha reconocido en su jurisprudencia (asunto Cassis de Dijon) que los Estados miembros pueden establecer excepciones a la prohibición de las medidas de efecto equivalente sobre la base de exigencias imperativas (relativas, entre otras cosas, a la eficacia de los controles fiscales, la protección de la salud pública, la lealtad de las transacciones comerciales y la defensa de los consumidores). Los Estados miembros han de notificar las medidas nacionales de excepción a la Comisión. En virtud de los artículos 114 y 117 del TFUE, la Decisión n.º 3052/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1995, y el Reglamento (CE) n.º 2679/98 del Consejo, de 7 de diciembre de 1998, se establecieron procedimientos de información mutua y un mecanismo de vigilancia a fin de facilitar la supervisión de dichas medidas nacionales de excepción. Todo ello se formalizó aún más en el Reglamento (CE) n.º 764/2008 sobre reconocimiento mutuo, adoptado en 2008 como parte del llamado «nuevo marco legislativo».

D. Armonización de las legislaciones nacionales

Desde finales de la década de 1970, se han hecho considerables esfuerzos para armonizar las legislaciones nacionales. 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 tanto la libre circulación de mercancías y productos como el respeto de los demás objetivos de los Tratados, en materia de medio ambiente, protección del consumidor, competencia, etc.

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 (por ejemplo, los juguetes, los materiales de construcción, las máquinas, los aparatos de gas y los equipos terminales de telecomunicación).

E. Realización del mercado interior

El establecimiento del mercado único requería la supresión de todos los obstáculos que aún impedían la libre circulación. En el Libro Blanco de la Comisión de junio de 1985 se enumeraban las barreras físicas y técnicas que era necesario eliminar, así como las medidas que debía adoptar la Comunidad para ello. La mayoría de estas medidas ya se han adoptado. No obstante, el mercado único exige todavía reformas sustanciales si quiere afrontar con éxito los desafíos del progreso tecnológico, factor clave en la mejora de la competitividad de la Unión en el mercado mundial.

Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha respaldado la realización del mercado interior y siempre ha apoyado, en particular, el «nuevo enfoque» de la libre circulación de mercancías, aclarando su definición en un informe de 1987. Ha realizado asimismo una importante contribución legislativa a las directivas de armonización. El Parlamento contribuyó notablemente a la elaboración del nuevo marco legislativo adoptado en 2008. En sus negociaciones con el Consejo, el Parlamento se centró en las siguientes cuestiones: aumentar el grado de responsabilidad de todos los agentes económicos implicados a la hora de garantizar la seguridad de los productos comercializados en el mercado y su conformidad con los requisitos pertinentes y potenciar el mercado CE dándolo a conocer en mayor medida entre los consumidores. El Parlamento prosigue su labor en este ámbito con el denominado «paquete de adaptación» compuesto por nueve directivas relativas a diferentes productos, entre los que se incluyen los ascensores, los artículos pirotécnicos y los explosivos.

En su Resolución de 8 de marzo de 2011[1], el Parlamento pide a la Comisión que establezca un solo sistema de vigilancia del mercado para todos los productos (armonizados y no armonizados) basándose en un acto legislativo único que cubra tanto la Directiva relativa a la seguridad general de los productos como el Reglamento (CE) n.º 765/2008 sobre vigilancia del mercado, pues ello permitiría alcanzar un nivel elevado de seguridad de los productos y de vigilancia del mercado, así como aclarar la base jurídica. El 13 de febrero de 2013, a petición del Parlamento, la Comisión presentó un paquete de medidas sobre la seguridad de los productos y la vigilancia del mercado destinado a mejorar los sistemas de vigilancia del mercado de los Estados miembros. Este paquete consiste en nuevas normas de conformidad en el mercado interior de los productos, que permitirán a las autoridades nacionales de vigilancia del mercado garantizar la aplicación de la ley y mejorar los medios de protección del consumidor, así como ampliar su alcance. En particular, las autoridades podrán hacer un mejor seguimiento de los productos no seguros, al tiempo que se simplifican las normas relativas a la seguridad de los productos de consumo fusionándolas en un único acto legislativo.

Los tres elementos más relevantes de este paquete de medidas son:

1. una propuesta de un nuevo Reglamento relativo a la seguridad de los productos de consumo;
2. una propuesta de un Reglamento único relativo a la vigilancia del mercado de los productos, en el que se fusionan y simplifican los diferentes actos legislativos existentes;
3. un plan de acción plurianual para la vigilancia de los productos compuesto por veinte acciones individuales que la Comisión ha de llevar a cabo a lo largo de los próximos tres años.

Junto con el principio de reconocimiento mutuo, la normalización desempeña un papel central en el correcto funcionamiento del mercado interior. La armonización de las normas europeas contribuye a garantizar la libre circulación de mercancías en el mercado interior y permite mejorar la competitividad de las empresas de la Unión. Estas normas ayudan a proteger la salud y la seguridad de los consumidores europeos y contribuyen asimismo a la protección del medio ambiente. A fin de reforzar el contenido de la reforma en materia de normalización, el Parlamento aprobó el 21 de octubre de 2010[2] una Resolución en la que pedía que se mantuvieran los muchos elementos positivos del sistema europeo de normalización, mejorándolo y logrando el justo equilibrio entre las dimensiones europea, nacional e internacional. Por otra parte, el Parlamento consideró que la inclusión del principio de «representación apropiada» es vital, pues la incorporación adecuada de las posiciones de todas las partes interesadas es de la máxima importancia siempre que el interés público se vea afectado, en particular en lo referente a la elaboración de normas destinadas a apoyar las políticas y la legislación de la Unión.

El 25 de octubre de 2012 se adoptó el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la normalización europea, con vistas a modernizar y mejorar el mecanismo de elaboración de normas europeas.

La séptima legislatura concluyó la revisión legislativa de nueve directivas del paquete de adaptación, en ámbitos tales como material de baja tensión, compatibilidad electromagnética, instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático, instrumentos de medida, explosivos con fines civiles, aparatos y sistemas de protección para uso en atmósferas potencialmente explosivas, artículos pirotécnicos y recipientes a presión simples, además de directivas sobre equipos a presión y equipos radioeléctricos. Por otra parte, el Parlamento también concluyó el trabajo legislativo en relación con: el reglamento por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de los productos de construcción; el etiquetado y marcado de la composición en fibras de los productos textiles; la seguridad y la eficacia medioambiental de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos; y la directiva relativa a las embarcaciones de recreo y a las motos acuáticas (que mejora la seguridad gracias a una mejor categorización de las motos acuáticas)[3]. La octava legislatura ha continuado esta labor con su trabajo sobre los reglamentos relativos a las instalaciones de transporte por cable, los aparatos de gas, los productos sanitarios y los equipos de protección individual. El Parlamento ha completado con éxito el trabajo sobre el Reglamento relativo al eCall[4] y la decisión sobre soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA2)[5]. En el marco del paquete de medidas sobre la economía circular, el Parlamento elabora actualmente legislación sobre la comercialización en el mercado único de productos fertilizantes con el marcado CE[6].

Asimismo, el Parlamento aboga por reforzar la cooperación entre las autoridades europeas y nacionales para mejorar la calidad de la legislación de la Unión y determinar aquella que ha de ser objeto de simplificación o codificación, en aras de una mejor reglamentación, una rápida transposición y una correcta aplicación. El Parlamento también invita a las otras instituciones a apoyar, siempre que sea posible, la corregulación y los acuerdos voluntarios, de conformidad con el principio de «legislar mejor».

Investigaciones recientes han puesto de manifiesto que el actual proceso de brexit entrañará grandes incertidumbres y consecuencias negativas para el mercado único y los derechos de los

ciudadanos europeos[7]. El Parlamento tendrá una importante función que desempeñar a la hora de velar por que la legitimidad democrática y el respeto de los derechos de la ciudadanía se tengan en cuenta durante este proceso[8].

[1]DO C 199 E de 7.7.2012, p. 1.

[2]DO C 70 E de 8.3.2012, p. 56.

[3]Para obtener más información, véase el estudio, elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento, titulado «EU Mapping: Overview of IMCO-related legislation» (Inventario de la Unión: visión general de la legislación sobre los ámbitos de IMCO):
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU\(2015\)536317_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

[4]El Reglamento 2015/758/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los requisitos de homologación de tipo para el despliegue del sistema eCall basado en el número 112 integrado en los vehículos y por el que se modifica la Directiva 2007/46/CE (DO L 123 de 19.5.2015, p. 77).

[5]Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA2) - La interoperabilidad como medio de modernización del sector público (Texto pertinente a efectos del EEE) (COM (2014) 367), http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_2_proposal_en.pdf

[6]Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el mercado CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009 (COM(2016)0157).

[7]Eeckhout, P. «The Consequences of Brexit for the Customs Union and the Internal Market Acquis for Goods» (Las consecuencias del brexit para la unión aduanera y el acervo sobre el mercado interior de mercancías, 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602053/IPOL_BRI\(2017\)602053_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602053/IPOL_BRI(2017)602053_EN.pdf)

[8]Stoll, P.-T. «The Role and Powers of the European Parliament in the Brexit Process, 2017» (El papel y las competencias del Parlamento Europeo en el proceso del brexit),
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA\(2017\)602054_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA(2017)602054_EN.pdf)

Mariusz Maciejewski

11-2017

Fichas técnicas sobre la Unión Europea

Parlamento Europeo

La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios

Cargar la ficha en versión PDF

La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, recogidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y reforzadas a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, garantizan la movilidad de empresas y profesionales en la Unión. Para una mejor ejecución de estas dos libertades, las expectativas en relación con la Directiva de servicios, adoptada en 2006, son elevadas, puesto que reviste una importancia fundamental para la plena realización del mercado interior.

Base jurídica

Artículos 26 (mercado interior), 49 a 55 (establecimiento) y 56 a 62 (servicios) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Objetivos

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: i) llevar a cabo una actividad económica de manera estable y continuada en otro Estado miembro (libertad de establecimiento: artículo 49 del TFUE); o ii) ofrecer y prestar sus servicios en otros Estados miembros de manera temporal sin abandonar su país de origen (libertad de prestar servicios: artículo 56 del TFUE). Ello supone no solo eliminar cualquier discriminación por razón de nacionalidad sino también, a fin de 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 (2.1.6).

Resultados

A. Régimen de liberalización en el Tratado

1. «Libertades fundamentales»

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.

2. Excepciones

Con arreglo al TFUE, 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 (artículo 51 del TFUE), si bien 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 excluir la producción o el comercio de material de guerra (artículo 346, apartado 1, letra b), del TFUE) y mantener un régimen especial para los extranjeros por razones de orden público, seguridad y salud públicas (artículo 52, apartado 1).

B. Directiva de servicios: hacia la realización del mercado interior

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 Unión, se adoptó en 2006 y se estableció como fecha límite para su aplicación el 28 de diciembre de 2009. Esta directiva es fundamental para la realización del mercado interior, ya que posee un enorme potencial en cuanto a la generación de beneficios para consumidores y pymes. Tiene como objetivo la creación en la Unión 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.

Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha desempeñado un papel impulsor en cuanto a la liberalización de las actividades no asalariadas. En particular, ha velado por la estricta delimitación de aquellas actividades que pueden seguir reservándose a los nacionales (por ejemplo, las que están relacionadas con el ejercicio del poder público). Cabe señalar, asimismo, su recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia contra el Consejo en materia de política de transportes. Este recurso, presentado en enero de 1983, desembocó en una sentencia del Tribunal (asunto n.º 13/83 de 22 de mayo de 1985) por la que se condenó al Consejo por no haber garantizado la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales y no haber fijado las condiciones de acceso de los transportistas no residentes a los servicios de transporte nacionales en un Estado miembro. Se consideró un incumplimiento del Tratado. De esta manera, se obligó al Consejo a adoptar la legislación pertinente. El papel del Parlamento se ha ampliado con la aplicación del procedimiento de codecisión, previsto en el Tratado de Maastricht, y de su sucesor hoy en día, el procedimiento legislativo ordinario, a la mayoría de los aspectos de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios.

Además, el Parlamento Europeo ha desempeñado un papel fundamental en la adopción de la Directiva de servicios y vigila de cerca su aplicación. También presiona a los Estados miembros para que cumplan sus obligaciones en el marco de dicha directiva y garanticen su correcta aplicación. El 15 de febrero de 2011, el Parlamento adoptó una resolución sobre la aplicación de la Directiva 2006/123/CE[1] relativa a los servicios y el 25 de octubre de 2011, una resolución sobre el proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios[2]. Siguiendo la Comunicación de la Comisión, de 8 de junio de 2012, sobre la aplicación de la Directiva de servicios, la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento elaboró un informe sobre el mercado interior de servicios, su situación actual y las próximas etapas, que se adoptó en el Pleno el 11 de septiembre de 2013[3].

El 7 de febrero de 2013, el Parlamento adoptó además una resolución que contenía recomendaciones a la Comisión en relación con la gobernanza del mercado único[4], y en la que hacía hincapié en la importancia del sector de los servicios en cuanto ámbito clave para el crecimiento, en el carácter fundamental de la libertad de prestar servicios y los beneficios de una aplicación completa de la Directiva de servicios.

El Parlamento, de manera prioritaria, ha trabajado en propuestas legislativas relativas a los servicios de telecomunicaciones, tales como un Reglamento relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior [Reglamento (UE) n.º 910/2014] y un Reglamento por el que se establecen medidas en relación con el mercado único europeo de las comunicaciones electrónicas y para crear un continente conectado [COM(2013) 627, que condujeron a la adopción del Reglamento (UE) 2015/2120, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n.º 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión]. El Parlamento se preocupa por los servicios financieros en el ámbito del acceso a los servicios básicos de pago[5], los créditos al consumo y los créditos hipotecarios (Directiva 2014/17/UE), y también por los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje [COM(2013) 512]. La Directiva sobre créditos hipotecarios (2014/17/UE)

aumentará la protección de los consumidores al aplicar requisitos reglamentarios mínimos que los Estados miembros deben respetar con el fin de proteger a las personas con contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial. Los Estados miembros debían aplicar dicha directiva a más tardar en marzo de 2016 y contribuirán a garantizar que los consumidores estén informados y dispongan de la capacidad financiera para pagar su crédito hipotecario. Por otra parte, la Directiva relativa a unos mercados financieros más transparentes y mejor regulados (2014/65/UE) busca garantizar la regulación y la transparencia de los mercados financieros en toda la Unión. El Parlamento también participa en la legislación relativa a servicios innovadores tales como el sistema de emergencia eCall, con el que se busca salvar vidas, integrado en los vehículos [COM(2013) 316], y en la supervisión de la aplicación de la Directiva de servicio universal y el número de emergencia 112[6]. El 28 de abril de 2015, el Parlamento votó para que la tecnología eCall sea obligatoria en todos los vehículos nuevos a partir de abril de 2018.

Para obtener información más detallada, consúltese el estudio elaborado para la comisión IMCO titulado «EU Mapping: Overview of IMCO-related legislation» (Inventario de la Unión: visión general de la legislación sobre los ámbitos de IMCO)[7].

[1]DO C 188E de 28.6.2012, p. 1.

[2]DO C 131E de 8.5.2013, p. 46.

[3]Textos Aprobados, P7_TA(2013)0366.

[4]Textos Aprobados, P7_TA(2013)0054.

[5]Textos Aprobados, P7_TA(2012)0293.

[6]DO C 33E de 5.2.2013, p. 1.

[7][http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU\(2015\)536317_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

Mariusz Maciejewski / Kendra Pengelly

11-2017

Fichas técnicas sobre la Unión Europea

Parlamento Europeo

Libre circulación de capitales

Cargar la ficha en versión PDF

La libre circulación de capitales no es solo la más reciente de las libertades consagradas en el Tratado, sino que, gracias a la peculiaridad de incluir a los terceros países, es también la más amplia. La liberalización de los flujos de capital ha avanzado gradualmente. Desde el Tratado de Maastricht se han eliminado todas las restricciones a los movimientos de capitales y sobre los pagos, tanto entre Estados miembros como con terceros países. El principio es directamente aplicable, es decir, no requiere la adopción de legislación adicional a escala de la Unión ni de los Estados miembros.

Base jurídica

Artículos 63 a 66 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Objetivos

El objetivo consiste en suprimir todas las restricciones a los movimientos de capitales entre los Estados miembros, así como entre Estados miembros y terceros países, con excepciones aplicables a ciertos casos. La libre circulación de capitales constituye la base del mercado único y complementa a las otras tres libertades. También contribuye al crecimiento económico al permitir una inversión eficiente del capital, y promueve el uso del euro como moneda internacional, contribuyendo así al papel de la Unión como actor global. Resultaba asimismo indispensable para el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la introducción del euro.

Resultados

A. Primeros esfuerzos (antes del mercado interior)

Las primeras medidas comunitarias tuvieron un ámbito de aplicación limitado. El Tratado de Roma requería la eliminación de las restricciones solo en la medida en que ello fuese necesario para el funcionamiento del mercado común. La «primera Directiva sobre capitales»^[1] de 1960, modificada en 1962, eliminó las restricciones a determinados tipos de movimientos de capitales privados y comerciales, como las adquisiciones inmobiliarias, los créditos a corto o medio plazo

relativos a operaciones comerciales y las adquisiciones de títulos negociados en bolsa. Algunos Estados miembros fueron más allá, introduciendo medidas nacionales unilaterales, con las que se suprimieron prácticamente todas las restricciones a los movimientos de capitales (por ejemplo, Alemania, Reino Unido y los países del Benelux). En 1972 se adoptó otra Directiva[2] sobre flujos financieros internacionales.

B. Mayor progreso y liberalización general ante el mercado único

Hubo que esperar a la instauración del mercado único para que se reanudase la liberalización iniciada entre 1960. En 1985 y 1986 se modificó la primera Directiva sobre capitales, ampliando la liberalización incondicional a ámbitos tales como los créditos a largo plazo relativos a operaciones comerciales y las adquisiciones de títulos no negociados en bolsa.

En el contexto de la realización del mercado único (para 1993) y la creación de la UEM, así como de la introducción del euro prevista, la plena liberalización de los movimientos de capitales se hizo realidad, como primer paso, mediante una Directiva[3] del Consejo, en 1988, por la que se establecía la supresión, para el 1 de julio de 1990, de todas las restricciones subsistentes a los movimientos de capitales entre residentes de los Estados miembros. Asimismo, la Directiva permitía a algunos Estados miembros mantener restricciones temporales, pero solo durante un 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 Protocolo n.º 32 anejo al Tratado de la Unión Europea (TUE) sigue permitiendo a Dinamarca mantener la legislación en vigor, que impone restricciones a los no residentes en lo que respecta a la adquisición de segundas residencias.

C. El régimen definitivo

1. Principio

En una segunda fase, el Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1994, introdujo la libre circulación de capitales como una libertad inherente al Tratado. En la actualidad, 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. Corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la interpretación de las disposiciones relativas a la libre circulación de capitales, y en este ámbito existe una amplia jurisprudencia. En aquellos casos en los que los Estados miembros restrinjan la libre circulación de capitales de forma injustificada es de aplicación el procedimiento de infracción habitual contemplado en los artículos 258 a 260 del TFUE.

2. Excepciones y restricciones justificadas

Las excepciones se limitan fundamentalmente a los movimientos de capitales relacionados con terceros países (artículo 64 del TFUE). Además de poder los Estados miembros mantener las restricciones a la inversión directa y a otros tipos de operaciones que estuvieran en vigor en una fecha determinada, el Consejo también puede adoptar medidas por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, que supongan un paso atrás en la liberalización de la circulación de capitales con terceros países. Además, el Consejo y el Parlamento Europeo pueden adoptar medidas legislativas en relación con la inversión directa, el establecimiento, la prestación de servicios financieros o la admisión de activos financieros en mercados de capitales. El artículo 66 del TFUE abarca medidas de emergencia con respecto a terceros países, limitadas a un periodo de seis meses.

Las únicas restricciones justificadas relativas a los movimientos de capitales en general, incluidos los movimientos en el seno de la Unión, están establecidas en el artículo 65 del TFUE. Se incluyen las siguientes: 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; y iii) medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública. Esto último se invocó durante la crisis de la zona del euro, cuando Chipre (2013) y Grecia (2015) se vieron obligados a introducir controles de capitales a fin de evitar una salida incontrolable de capital. Si bien Chipre eliminó en 2015 todas las restricciones que aún quedaban, los controles de capitales, aunque flexibilizados, siguen en vigor en Grecia.

El artículo 144 del TFUE permite, en el marco de los programas de asistencia a la balanza de pagos, la adopción de medidas de salvaguardia de la balanza de pagos en caso de dificultades que pongan en peligro el funcionamiento del mercado interior o en caso de crisis súbita. Esta cláusula de salvaguardia solo está disponible para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro.

Por último, los artículos 75 y 215 del TFUE prevén la posibilidad de imponer sanciones financieras para prevenir y combatir el terrorismo o sobre la base de las decisiones adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común.

3. Pagos

El artículo 63, apartado 2, del TFUE estipula que «quedan prohibidas cualesquiera restricciones sobre los pagos entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países».

En 2001 se adoptó un Reglamento por el que se armonizaba el coste de los pagos nacionales y transfronterizos en la zona del euro. Fue revocado y sustituido en 2009[4].

La Directiva sobre servicios de pago[5] 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[6] 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[7], por la que se derogaba la Directiva en vigor. Aumenta la transparencia y la protección de los consumidores y adapta 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.

D. Evolución posterior

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.

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 que hayan celebrado tratados bilaterales de inversión dentro de la Unión. La Comisión también publica anualmente informes y estudios sobre los flujos de capital en el interior de la Unión y en el contexto mundial.

Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento ha apoyado firmemente los esfuerzos en favor de la liberalización de los movimientos de capitales. No obstante, ha considerado que esta liberalización debe ser más completa dentro de la Unión que con el resto del mundo, para garantizar que el ahorro europeo impulse prioritariamente las inversiones europeas. También ha subrayado que esta liberalización de capitales debe ir acompañada de la plena liberalización de los servicios financieros y de una armonización de las legislaciones fiscales, si se desea crear un mercado financiero europeo unificado. Gracias a la presión política ejercida por el Parlamento, la Comisión pudo poner en marcha la legislación sobre armonización de pagos nacionales y transfronterizos.

El Parlamento ha apoyado la puesta en marcha de la Unión de Mercados de Capitales. Adoptó una Resolución en la que se hacía hincapié en la necesidad de la igualdad de condiciones entre los operadores, a fin de mejorar la distribución del capital en la Unión. En la Resolución se pide la supresión de las barreras existentes a la financiación transfronteriza, especialmente para las pymes, y un papel más destacado para la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) en la mejora de la convergencia de la supervisión.

[1]Consejo CEE: Primera Directiva para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO 43 de 12.7.1960, p. 921).

[2]Directiva 72/156/CEE del Consejo, de 21 de marzo de 1970, para la regulación de los flujos financieros internacionales y la neutralización de sus efectos no deseables sobre la liquidez interna (DO L 91 de 18.4.1972, p. 13).

[3]Directiva 88/361/CEE del Consejo de 24 de junio de 1988 para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO L 178 de 8.7.1988, p. 5).

[4]Reglamento (CE) n.º 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2560/2001 (DO L 266 de 9.10.2009, p. 11).

[5]Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE (DO L 319 de 5.12.2007, p. 1).

[6]Reglamento (UE) n.º 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n.º 924/2009 (DO L 94 de 30.3.2012, p. 22).

[7]Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE (DO L 337 de 23.12.2015, p. 35).

Dražen Rakić

05-2018

Fichas técnicas sobre la Unión Europea

Parlamento Europeo

La libre circulación de trabajadores

Cargar la ficha en versión PDF

Una de las cuatro libertades de que disfrutaban los ciudadanos de la Unión es la libre circulación de trabajadores, que incluye el derecho de desplazamiento y residencia del trabajador, el derecho de entrada y residencia de los miembros de su familia, y el derecho a trabajar en otro Estado miembro y a recibir el mismo trato que los nacionales de ese Estado. En algunos Estados se aplican restricciones a los ciudadanos procedentes de los nuevos Estados miembros. En la actualidad, es principalmente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la que configura las normas de acceso a las prestaciones sociales.

Base jurídica

Artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículo 4, apartado 2, letra a), y artículos 20, 26 y 45 a 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; Reglamento (UE) n.º 492/2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión; Reglamento (CE) n.º 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y su Reglamento de aplicación (CE) n.º 987/2009.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Objetivos

La libre circulación de los trabajadores es uno de los principios constitutivos de la Unión. Queda recogida en el artículo 45 del TFUE y constituye un derecho fundamental de los trabajadores. Supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros en lo que respecta al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

Resultados

A finales de 2014, según datos de Eurostat, el 3 % de los ciudadanos de la Unión (15,3 millones de personas) residían en un Estado miembro distinto de aquel del que son ciudadanos. En el

marco de un sondeo del Eurobarómetro realizado en 2010, el 10 % de las personas encuestadas en la Unión respondieron que habían vivido y trabajado en otro Estado en algún momento del pasado, mientras que el 17 % tenían intención de aprovechar su derecho a la libre circulación en el futuro.

A. Régimen general actual en materia de libre circulación

Todo ciudadano de un Estado miembro tiene derecho a buscar empleo en otro Estado miembro de conformidad con la normativa pertinente que se aplica a los trabajadores nacionales. Tiene derecho a recibir la misma asistencia de la oficina de empleo nacional que los ciudadanos del Estado miembro de acogida sin ningún tipo de discriminación por motivos de nacionalidad, y también tiene derecho a permanecer en el Estado de acogida por un periodo de una duración tal que le permita buscar trabajo, solicitar un empleo y ser contratado. Este derecho se aplica por igual a todos los trabajadores de otros Estados miembros, independientemente de que tengan contrato fijo, sean trabajadores transfronterizos o de temporada, o presten algún tipo de servicio. Los trabajadores no pueden ser objeto de ninguna discriminación, como la derivada de los requisitos lingüísticos, que no pueden ir más allá de lo razonable y necesario para el puesto en cuestión.

Estas normas no son de aplicación a los trabajadores desplazados, que no hacen uso de los derechos de libre circulación, sino que es el empleador el que se está acogiendo a la libre prestación de servicios para destinar trabajadores al extranjero temporalmente. Los trabajadores desplazados únicamente están amparados por la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE), actualmente en proceso de revisión, en la cual se establecen unas condiciones mínimas determinadas de trabajo y empleo en el Estado de acogida, y por la Directiva asociada relativa a la garantía de su cumplimiento (Directiva 2014/67/UE), que tiene por objeto evitar una competición a la baja con los prestadores de servicios locales (2.1.13).

1. Derecho de circulación y de residencia del trabajador

En la Directiva 2004/38/CE se introduce la ciudadanía de la Unión como condición fundamental de los ciudadanos de los Estados miembros cuando ejercen su derecho de libre circulación y residencia en el territorio de la Unión. Durante los tres primeros meses, todos los ciudadanos de la Unión tienen derecho a residir en el territorio de otro Estado miembro sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos. En el caso de que el periodo sea superior, el Estado miembro de acogida puede exigir que un ciudadano registre su presencia en el Estado dentro de un plazo razonable y no discriminatorio.

El derecho de residencia de los trabajadores migrantes durante un periodo superior a tres meses está sujeto a determinadas condiciones, que varían según su situación: en el caso de los ciudadanos de la Unión que no trabajen por cuenta ajena ni propia, el derecho de residencia depende de que dispongan de suficientes recursos para no convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida y de que tengan un seguro de enfermedad. Todo ciudadano de la Unión adquiere el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida después de un periodo de cinco años de residencia legal continua.

La Directiva 2004/38/CE modifica el Reglamento (CEE) n.º 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 cargo) para incluir también a la pareja registrada, si la legislación del Estado miembro de acogida equipara la unión registrada con el matrimonio. Independientemente de su nacionalidad, estos miembros de la familia tienen derecho a residir en el mismo Estado que el trabajador.

2. Empleo

En cuanto a las condiciones de trabajo y empleo, 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. Los ciudadanos de un Estado miembro que trabajen en otro Estado miembro 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.

El derecho a permanecer en el Estado 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 (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C292/89, Antonissen) sin tener que cumplir ninguna condición, siempre que sigan buscando empleo en el Estado miembro de acogida y tengan «posibilidades reales» de encontrar trabajo, y no pueden ser expulsados durante ese periodo de tiempo. Una vez adquirido el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida, los ciudadanos de la Unión ya no están sometidos a ninguna condición (como disponer de medios financieros suficientes), y pueden, si fuera necesario, recurrir a las prestaciones de asistencia social del mismo modo que pueden hacerlo los ciudadanos del Estado miembro de acogida.

Desde la implantación de la ciudadanía de la Unión, el Tribunal de Justicia ha ampliado el acceso a las prestaciones sociales a los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro distinto del suyo (asuntos C-184/99, Grzelczyk, y C-224/98 D'Hoop). Actualmente se está celebrando un intenso debate en torno al estatuto de las personas que buscan su primer trabajo, dado que no puede considerarse que disfruten de un estatuto de «trabajador» que puedan conservar. En los asuntos C-138/02, Collins, y C-22/08, Vatsouras, el Tribunal de Justicia consideró que estos ciudadanos de la Unión tienen derecho a un acceso en igualdad de condiciones a las ventajas financieras destinadas a facilitar el acceso al mercado laboral a los demandantes de empleo, por lo que dichas ventajas no pueden considerarse «asistencia social», cuyo acceso sí está vetado por la Directiva 2004/38/CE. No obstante, los Estados miembros sí pueden exigir que exista una verdadera relación entre el demandante de empleo y el mercado laboral del Estado miembro en cuestión. El Tribunal de Justicia precisó en mayor medida la situación de los trabajadores con empleo previo en la sentencia del asunto C-67/14, Alimanovic. Las personas en cuestión habían estado en activo, por lo que habían mantenido la condición de trabajador durante seis meses tras quedar en paro (artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38/CE). El Tribunal de Justicia determinó, no obstante, que, una vez finalizado este periodo, un ciudadano de la Unión solo puede reclamar la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida y, por ende, el acceso a prestaciones de asistencia social si su estancia en el territorio de dicho Estado se ajusta a los requisitos de la Directiva. Si bien la Directiva prohíbe en el artículo 14, apartado 4, letra b), la expulsión de los

ciudadanos de la Unión desempleados mientras sigan buscando empleo, en el artículo 24, apartado 2, permite expresamente que los Estados miembros denieguen la concesión del derecho a prestaciones de asistencia social a los ciudadanos de la Unión cuyo derecho de residencia se base exclusivamente en esta disposición contraria a la expulsión. El Tribunal de Justicia determinó asimismo que en el caso del acceso a prestaciones de asistencia social no es exigible un examen individual.

La solicitud de prestaciones por parte de ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad económica, en cambio, puede quedar supeditada a su residencia legal, que presupone en sí misma la disponibilidad de medios económicos suficientes. El Tribunal de Justicia rechazó hace poco el derecho a prestaciones de una ciudadana de la Unión sin actividad económica que había entrado en el territorio del Estado miembro de acogida al objeto exclusivo de solicitar prestaciones (asunto C-333/13, Dano): determinó que el derecho a la igualdad de trato, en el que se incluye el acceso a prestaciones, presupone una residencia legal de conformidad con la Directiva 2004/38/CE, algo de lo que carecía la parte reclamante por falta de medios económicos suficientes. Los precedentes jurisprudenciales fueron confirmados por el Tribunal de Justicia en 2016 (asunto C-308/14, Comisión/Reino Unido), cuando este consideró que nada se opone a que la concesión de prestaciones sociales a ciudadanos de la Unión que no ejercen actividades económicas esté supeditada al requisito material de que estos se atengan a lo que se exige para gozar del derecho de residencia legal en el Estado miembro de acogida.

El Tribunal de Justicia parece así permitir a los Estados miembros denegar el acceso en igualdad de condiciones a las prestaciones sociales sin necesidad de poner fin al derecho de residencia del ciudadano que no ejerce una actividad económica. Con este nuevo enfoque podría peligrar la cohesión social de los Estados miembros de acogida al crearse una subclase de ciudadanos de la Unión que, a pesar de no poder ser expulsados, se ven obligados a subsistir sin la asistencia social de la que se benefician los nacionales del Estado miembro en cuestión que se hallan en la misma situación. Habida cuenta de la manera en que el Tribunal de Justicia está configurando la legislación, la Comisión, en su propuesta de modificación de las normas de coordinación de la seguridad social, propone que se aclaren los derechos de los ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad económica y se trasladan al extranjero (2.3.4).

El artículo 35 de la Directiva, por último, atribuye de manera explícita a los Estados miembros la competencia de retirar cualquier derecho conferido por ella en caso de abuso de derecho o fraude.

B. Restricciones a la libre circulación

El Tratado permite a los Estados miembros denegar el derecho de entrada o de residencia a un nacional de la Unión 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. En este sentido, la Directiva 2004/38/CE recoge una serie de garantías procesales.

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 (por ejemplo, la seguridad interior o exterior).

Durante un periodo transitorio posterior a la adhesión de los nuevos Estados miembros, pueden aplicarse ciertas condiciones que limiten la libre circulación de trabajadores de, hacia o entre dichos Estados. Estas restricciones no conciernen a los viajes al extranjero ni al trabajo por cuenta propia y pueden variar entre los distintos Estados miembros. En la actualidad hay periodos de transición para los ciudadanos croatas, que se deben eliminar, a más tardar, en julio de 2020.

C. Medidas destinadas a favorecer el ejercicio de la libre circulación

Como principio básico, todo ciudadano de la Unión debe poder 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 Estado de acogida. El sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales se ha reformado con objeto de incrementar la flexibilidad de los mercados laborales y 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 (2.1.6) y se recogen aspectos innovadores, como la tarjeta profesional europea y la evaluación mutua de las profesiones reguladas.

En la red europea de servicios de empleo EURES participan la Comisión, los servicios públicos de empleo de los Estados miembros del EEE, otras organizaciones asociadas y Suiza (2.3.3). A través del Reglamento (UE) 2016/589, que sustituye al antiguo Reglamento (UE) n.º 492/2011, desde 2016 EURES ha mejorado los recursos disponibles en su plataforma digital en régimen de autoservicio para convertirse en un verdadero portal de movilidad profesional a escala europea mediante la introducción de correspondencias automáticas entre las competencias de los solicitantes de empleo y las ofertas de empleo. Lo que ahora procede es que los Estados miembros pongan a disposición del portal EURES todas las ofertas y solicitudes de empleo que se publican a escala nacional y que dicho portal facilite información general sobre las condiciones laborales y de vida en el Estado de destino, incluidos cursos de lengua, además de facilitar un asesoramiento más personalizado en lo que a carrera y contratación respecta. Deberá asimismo buscar una mayor participación de los interlocutores sociales en la red y prestar un apoyo más adecuado a las asociaciones transfronterizas.

La Unión ha puesto gran empeño en crear un entorno favorable a la movilidad de los trabajadores, lo que incluye:

- 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) n.º 883/2004 y su Reglamento de aplicación (CE) n.º 987/2009, actualmente en proceso de revisión (2.3.4);

- 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 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.

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. En palabras de Marianne Thyssen, comisaria de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral, esta nueva agencia descentralizada de la Unión ayudará a los ciudadanos, las empresas y las administraciones nacionales a sacar el máximo partido de las oportunidades que brinda la libre circulación. La Autoridad integrará o absorberá diferentes iniciativas europeas existentes en materia de movilidad laboral. Su principal objetivo es garantizar una mejor 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. La Autoridad facilitará información, apoyará la cooperación entre las autoridades nacionales en situaciones transfronterizas y ofrecerá servicios de mediación en caso de litigios transfronterizos.

Al objeto de impulsar la movilidad laboral, la Comisión prepara para la primavera de 2018 una propuesta de creación de un número de seguridad social europeo tendente tanto a facilitar las relaciones entre los ciudadanos móviles y las autoridades públicas como a agilizar la cooperación administrativa transfronteriza.

Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo considera que entre las principales prioridades de la Unión se encuentra todo lo relacionado con el empleo y ha subrayado siempre que la Unión y sus Estados miembros deben coordinar su actividad en este sentido y promover la libre circulación de los trabajadores como uno de los objetivos del mercado interior. El Parlamento desempeña un papel dinámico en el establecimiento y la mejora del mercado interior, y siempre ha apoyado firmemente la actividad de la Comisión en este sentido.

En su Resolución, de 16 de enero de 2014, sobre el respeto del derecho fundamental a la libre circulación en la Unión, el Parlamento recordaba que no se puede vincular el derecho a la libre circulación para fines de trabajo con abusos de los sistemas de seguridad social (véase también la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-413/01, Ninni-Orasche) y pedía a los Estados miembros que se abstuvieran de adoptar medidas que pudieran afectar al derecho a la libre circulación.

Por lo que respecta a la coordinación de la seguridad social, en su Resolución de enero de 2014 sobre la protección social para todos, el Parlamento pedía a la Comisión que examinara la legislación y vigilara la aplicación y coordinación de los sistemas de seguridad social con objeto de salvaguardar los derechos a prestaciones de los trabajadores migrantes de la Unión.

Susanne Kraatz

05-2018