

La Libre Circulación de Mercancías en el *Brexit*

The free movement of goods in *Brexit*

NADEZHDA TOTEVA PETKOVA

Dirección de correo electrónico [No cumplimentar. El editor lo incluirá tras la evaluación]

ORCID <https://orcid.org/0009-0004-2325-9960>

Recibido/Received: 22.01.2026 . Aceptado/Accepted: 25.02.2026

Cómo citar / How to cite: Toteva Petkova, Nadezhda. La Libre Circulación de Mercancías en el *Brexit*. *Revista de Estudios Europeos*, 87 (2026), 762-798



Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/3ny0kt38>

Resumen: La Libre Circulación de Mercancías ha sido la libertad clave en el proceso de integración europea, además de ser el eje principal del mercado interior. Se trata de una libertad que no contaba con una definición jurídica inicialmente, pero ante su enorme importancia ésta se fue labrando a lo largo de los años por medio de la jurisprudencia del TJCE. El asunto *Cassis de Dijon* ocuparía un lugar especial en el fomento del proceso integrador y el libre comercio en la CEE. Esta misma libertad, también sería de especial interés para el Reino Unido durante el *Brexit* y las negociaciones de la futura relación entre los dos ex socios que se articuló mediante un acuerdo comercial "especial".

Palabras clave: Libre Circulación de Mercancías, MEE, *Brexit*

Abstract: The Free Movement of Goods has been the key freedom in the European integration process, in addition to being the main axis of the internal market. It is a freedom that initially had no legal definition, but due to its enormous importance, it was shaped over the years through the case law of the ECJ. The case *Cassis de Dijon* would occupy a special place in promoting the integration process and free trade in the EEC. This same freedom would also be of particular interest to the United Kingdom during *Brexit* and the negotiations of the future relationship between the two former partners, which was structured through a "special" trade agreement.

Keywords: Free movement of goods, Measures of equivalent effect, *Brexit*

INTRODUCCIÓN

El análisis de la regulación de la circulación de mercancías en el *Brexit*, es decir en el proceso de desconexión del Reino Unido de la Unión Europea, muestra las tensiones entre los intereses británicos y los intereses generales de la Unión Europea, después de que durante décadas el Reino

Unido hubiera sido un miembro caprichoso y privilegiado del proceso de integración, que buscaba siempre su beneficio “a la carta” en las materias de integración. Así, se quedó fuera de la Unión Económica y Monetaria, manteniendo la *libra* y no entrando en el *euro*, y logró un estatus en el que decidía a conveniencia si se adhería o no a determinadas normas, Reglamentos y Directivas, como en el caso del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en los campos de regulación de la Política migratoria y de la Cooperación judicial.

Como veremos, la negociación del *Brexit* persiguió, para el Gobierno británico, intentar retener los beneficios que otorgaba el privilegio de la libre circulación de mercancías en el Mercado Interior, sin mantener el resto de libertades de circulación. Si ya la salida de Reino Unido quebraba definitivamente un principio del proceso de integración que se había perfilado en los años 80 y 90, como era el principio de irreversibilidad del Derecho de la Unión Europea, además mostraba que el método de integración europeo basado en la supranacionalidad no garantizaba la continuidad perenne del proceso¹.

La voluntad de salida británica y la negociación del *Brexit* rompieron también con la eficacia del eterno chantaje del Reino Unido a los socios europeos, ya que la Unión Europea no aceptó la propuesta británica de mantenerse en la libre circulación de mercancías en las mismas condiciones que antes de la salida (pero sin participar en el resto del Mercado interior), sino que exigió una adaptación particular de las normas sobre circulación de mercancías a la nueva realidad, a través de un imaginativo acuerdo que no recogía las técnicas de la libre circulación de mercancías ni el acervo comunitario. El análisis del proceso y del acuerdo final permiten comprender el efecto negativo que el *Brexit* tuvo finalmente para los intereses británicos, además de hacer una breve valoración sobre los efectos del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión

¹ Ver, por ejemplo, Vicente Blanco, Dámaso F. Javier: “La crisis de la integración regional en la Unión Europea y en el Mercosur: el papel de la supranacionalidad”, en *La Integración Europea en Iberoamericana. Actualidad y Perspectivas en el Siglo XXI*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 135-152.

Europea y el Reino Unido, casi cinco años después de su entrada en vigor el 1 de mayo de 2021².

1. EL *BREXIT*: SU GÉNESIS Y EL ACUERDO DE SALIDA

El 15 de mayo de 2012, se conoció por primera vez el término *Brexit*, acuñado por el activista británico Peter Wilding³. El término representaba la unión de dos palabras en inglés, *Britain* (en referencia a Gran Bretaña) y *exit* (salida): es decir, Gran Bretaña deseaba abandonar la Unión Europea. Al respecto, es necesario plantearnos dos preguntas: ¿Por qué el Reino Unido deseaba abandonar la Unión Europea? y ¿Cómo comenzó todo el proceso de desvinculación de la Unión Europea?

La decisión histórica del Reino Unido de abandonar la UE, a la que pertenecía desde hacía más de cuatro décadas, es un hecho conocido, pero debe ser considerado inédito, pues nunca hasta este momento se había planteado la posibilidad de que un Estado miembro decidiera retirarse voluntariamente. Siempre se había considerado que el proceso natural evolutivo de la Unión sería que aumentase el número de países miembros hasta llegar a acoger a prácticamente todos los países europeos⁴.

Los “padres fundadores” de la UE no habían contemplado en el Tratado de Roma la posible retirada de un país miembro, sino que se introduciría normativamente setenta años después, con el Tratado de Lisboa (2007). Existía la posibilidad de que una situación semejante se pudiera dar en el futuro, pero no se pensaba precisamente en el Reino Unido. Durante la elaboración del Tratado de Lisboa, ante la realidad problemática de algunos de los nuevos estados miembros de la Europa del Este, se pensó que era bueno colmar esa laguna jurídica de la legislación

² Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido.

Fuente: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_es.

³ Wilding, Peter: *What Next?: Britain's Future in Europa*, I.B. Tauris, Reino Unido, 2016, pp.1-10.

⁴ Allué Buiza, Alfredo: “Brexit: el proceso de integración europea en propio laberinto”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 32/2017, UNED, 2017, pp.51-70. Ver también: Berthaud, Alexander: “L’inventeur du mot « Brexit »...était anti Brexit », *Inter France*, 1 de enero de 2021, Fuente : <https://www.radiofrance.fr/franceinter/l-inventeur-du-mot-brexit-etait-anti-brexit-1612943>

europaea, especificando el modo de proceder en la hipotética situación de que un Estado miembro manifestase su voluntad de abandonar la Unión. De este modo, se incorporó la nueva posibilidad de retirada voluntaria, con un nuevo artículo 50 del TUE en el Tratado de Lisboa de 2007. El artículo 50 del TUE, Título VI Disposiciones finales, establece⁵:

1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.
2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.
3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.
4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49.

El nuevo artículo establece unas pautas generales en relación con el proceso de desconexión, indicando que el plazo de dos años para la retirada es sólo orientativo, ya que está contemplada la posibilidad de que el proceso se alargue tantas veces como sea necesario. Tales estipulaciones fueron sobradamente aplicadas en el caso de *Brexit*, ya que el Reino Unido solicitó en varias ocasiones ampliar el plazo, ante la imposibilidad de aprobar en su propio Parlamento el acuerdo que pactó con la UE. Una de las condiciones específicas que fijó el artículo para ampliar el plazo de negociación estaba en que la solicitud debía ser formalizada por el Estado

⁵ Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea. Fuente: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_50/oj/spa

interesado. Sin embargo, existen otros aspectos del propio proceso de negociación que quedan poco especificados, dejando de este modo la posibilidad de que se adapten a la situación concreta⁶.

Para poder entender el *Brexit*, debemos recordar los inicios de la CEE (1957), pues surgió con la idea de unir a los Estados europeos tras la II Guerra Mundial. La idea fue lanzada justamente por el primer ministro británico Winston Churchill, en su celebre discurso de 1946, pronunciado en Zurich, donde propuso la creación de una nueva organización intergubernamental que uniera a los pueblos europeos⁷. Sin embargo, Churchill marcó una línea divisora clara, el Reino Unido no formaría parte de este nuevo proyecto, ya que no reflejaba sus intereses nacionales en aquel momento. Así, Churchill marcó que esta nueva unión europea se basaría en cuatro pilares fundamentales: las relaciones con EE.UU., el imperio británico-Commonwealth, Europa y la URSS; de este modo daba por sentado que el Reino Unido no sería parte de la nueva federación europea, sino que sólo la apoyaría. Era obvio que, en aquel entonces, los intereses del Reino Unido se maternizaban con otro tipo de cooperación o colaboración que no contemplaba ningún tipo de cesión de soberanía nacional, cuestión tan delicada para el Reino Unido. Este país veía sus intereses de otro modo, fuera de “una federación europea”, con la que sin embargo no dejaba de estar interesado en colaborar, pero solo en ciertos

⁶ BBC News: “1967: De Gaulle says “non” to Britain -again”, 27 de noviembre de 1976.

Fuente: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/november/27/newsid_4187000/4187714.stm. Ver también: Mellado Prado, Pilar: “La integración europea: Historia de una Poli crisis”, Revista de Derecho de la Unión Europea N.º 32/2017, UNED, pp. 19-35.

⁷ Packwood, Allen: “Churchill y los Estados de Europa”, Comillas Journal of Internationals Relations N°7/2016, Universidad Pontifica de Comillas-Madrid, 2016, pp. 35-50. Ver también: Martín De La Guardia, Ricardo: “La Francia del General De Gaulle y las Comunidades Europeas” (1958-1969), Ed. Comares, Granada, 2007, pp. 33-36; Mangas Martín, Aranceli: “Europa al rescate del Reino Unido”, *El País*, 22 de febrero de 2016, pp. 13. Fuente: https://elpais.com/elpais/2016/02/20/opinion/1455986542_394139.html; Hill, Christopher: *The National Interest in Question. Foreign Policy in Multicultural Societies*, Oxford: Oxford University Press, Reino Unido, 2013, pp.2-23. Fuente: <https://academic.oup.com/book/8424/chapter-abstract/154185490?redirectedFrom=fulltext>.

ámbitos, como el comercio, situación muy similar a la vivida durante el *Brexit*.

Sin embargo, la posición del Reino Unido cambió en 1961, ya que pasó a estar muy interesado en participar en el mercado común en construcción, y por tanto solicitó por vez primera su adhesión a la CEE. Como es bien conocido, tanto esa primera solicitud, como la segunda de 1967, fueron rechazadas y vetadas por el presidente francés De Gaulle, que consideraba, por distintas razones, que el Reino Unido incumplía diferentes criterios de adhesión relacionados con su economía y su agricultura. Sin embargo, el trasfondo del rechazo de la solicitud era más bien otro, pues estaba en su conocida “hostilidad”, arraigada en la propia sociedad británica, hacia el proyecto europeo y hacia lo que implicaba participar en el proceso de integración, ya que presupone un tipo de supranacionalidad, frente a una mera cooperación intergubernamental entre Estados⁸. Incluso, después del fracaso de la segunda solicitud de adhesión a la CEE, seguía persistiendo la discrepancia entre la “Europa europea” de De Gaulle y la “Europa atlántica” del Reino Unido. Parecían dos posturas tan distintas que era casi imposible esperar que alcanzasen un acuerdo entre las dos partes, ya que lo que una quería era pertenecer al mercado común para poder comercializar sus productos, pero sin ceder nada de soberanía ni someterse a las reglas de la Comunidad. Finalmente, la situación cambió y en 1973 el Reino Unido se adhirió al proyecto europeo después de la marcha del presidente De Gaulle de la presidencia de Francia. El Reino Unido buscaba colaborar con la CEE para lograr un progreso económico ante la crisis del petróleo de 1973 que les afectó gravemente.

Teniendo en cuenta estos precedentes del proceso de adhesión británico, surge la pregunta de por qué el Reino Unido decidió abandonar la Unión Europea después del largo camino juntos. Sin duda, la raíz del problema estuvo en el proceso de “constitucionalización” que se inició con el Tratado de Maastrich, con el objetivo de lograr “una unión política efectiva”. El interés de la UE en lograr este objetivo, basado en “más Europa”, se traduce en “una unión cada vez más estrecha de los pueblos

⁸ Ver, por ejemplo, Vicente Blanco, Dámaso F. Javier: “La crisis de la integración regional en la Unión Europea y en el Mercosur: el papel de la supranacionalidad”, en *La Integración Europea en Iberoamericana. Actualidad y Perspectivas en el Siglo XXI*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 135-152.

de Europa”, poco agradable a ojos de ciertos sectores políticos británicos, de modo que podría estar entre las causas del *Brexit*. Con este sistema constitucional de la UE tipo multinivel, que comprendía “Estados, ciudadanos y despachos”, puede entenderse que se creó uno de los incentivos de la decisión de un sector británico, de abandonar el “club europeo”, ya que se dirigía hacia una unión y modelo que no le interesaba, al extrapolar los límites de las materias económicas y comerciales⁹. El Tratado de Maastricht marcó el inicio de un nuevo paso en el proceso de integración europea, que ya empezaba a ir más allá del terreno estrictamente económico para asumir otros ámbitos considerados hasta entonces como de interés nacional, como la política monetaria (la creación de la zona euro de la que prefirió quedarse fuera el Reino Unido), la política exterior y los asuntos de justicia, interior y seguridad. Constituía una situación en la que las autoridades comunitarias se harían cargo de mayor número de políticas y materias claves, situación que sectores del Reino Unido no estaban dispuestos a aceptar en toda su dimensión. Esta nueva situación supuso un cambio de rumbo en la Unión que generó el rechazo de la idea europea de integración en una parte de la clase política británica. Un sector de la sociedad inglesa y de sus políticos no estaban dispuestos a ceder su soberanía en estas materias, a diferencia de sus socios de la UE, lo que inició el proceso de “desencanto” con la idea de la Europa integrada y daría lugar al referéndum del 2016, como consecuencia de la promesa electoral de David Cameron. Así, del resultado de este proceso vendría la desvinculación definitiva del Reino Unido de la UE, el 30 de enero de 2020¹⁰.

El Primer ministro británico David Cameron, y candidato del partido conservador, ganó las elecciones de 2015 y debía cumplir su promesa

⁹ Hill, Christopher: *The National Interest in Question. Foreign Policy in Multicultural Societies*, Oxford: Oxford University Press, Reino Unido, 2013, pp.2-23 y Cameron, D.: “EU referendum: Full transcript of David Cameron’s last-ditch plea for Britain to Remain”, *The Independent*, 21 de junio de 2016. Fuente: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-brexit-latest-live-david-cameron-full-speech-remain-leave-a7093426.html>. Ver también: Sánchez, P. A. F.: *La retirada del Reino Unido de la UE, un viaje hacia ninguna parte*, *Araucaria*, 2020, pp.22-45.

¹⁰ Alonso, A. (2021). “Cinco años después del referéndum: lo que el Brexit se llevó del Reino Unido”, *El Independiente*, 23 de junio de 2021. Fuente: <https://www.elindependiente.com/internacional/2021/06/23/cinco-anos-despues-del-referendum-lo-que-el-brexit-se-llevo-del-reino-unido/>

electoral de celebrar un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE. No obstante, Cameron intentó negociar con la UE unas condiciones ventajosas para el Reino Unido, con objeto de convencer a los británicos de que su lugar seguía siendo la UE. Cameron envió a las autoridades europea las principales preocupaciones británicas, pretendiendo negociar el encaje del Reino Unido en la organización. Estas cuestiones eran: la gobernanza económica (el conflicto que mantenía el Reino Unido con la los países pertenecientes a la zona euro, a la que no pertenecía); la competitividad; la soberanía (la posibilidad de firmar acuerdos al margen de la UE); la seguridad nacional; la posibilidad de que los parlamentos nacionales participasen en las negociaciones que se llevaran a cabo por las autoridades de la UE; la inmigración (la libre circulación de personas era una cuestión delicada para sectores de la sociedad británica, pues se había extendido la opinión de que ejercía un presión excesiva sobre sus hospitales, sus colegios y sus servicios sociales)¹¹. Por su parte, el presidente del Consejo Europeo contestó a Cameron que se buscarían fórmulas para que el Reino Unido permaneciera en la UE y se sintiera “cómodo”, respetando los principios establecidos, al considerar un factor “desestabilizador” su salida de la UE. En su respuesta, Tusk definió las posibles soluciones a las cuestiones planteadas y el deseo de colaborar y negociar, marcando líneas claras como la libre circulación de personas, al constituir un principio básico y fundamental de la UE¹².

El 19 de febrero de 2016, el primer ministro británico consiguió un acuerdo con los líderes de los Estados miembros sobre las cuestiones relevantes planteadas como intereses británicos y se comprometió a hacer campaña “a favor” de la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea. En el acuerdo, Cameron consiguió ciertas condiciones ventajosas para flexibilizar el estatus británico en el proceso de integración europea y eludir la “unión cada vez más estrecha entre los Estados miembros”,

¹¹ Carta de David Cameron al presidente Donald Tusk. Fuente:https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf. Ver también: Sánchez, P. A. F.: *La retirada del Reino Unido de la UE, un viaje hacia ninguna parte*, Araucaria, 2020, pp.22-45. Fuente: <https://www.redalyc.org/journal/282/28268121024/28268121024.pdf>.

¹² Carta del presidente Donald Tusk al Consejo sobre la cuestión del referéndum, de permanencia o no, del Reino Unido en la UE, 7 de diciembre de 2015. Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/12/07/tusk-letter-to-28ms-on-uk/>.

fomentada desde el Tratado de Maastricht. Durante las negociaciones, se estipularon, como decimos, nuevas condiciones favorable para el Reino Unido, suscribiendo un nuevo acuerdo que pretendía convencer a los británicos de que debían votar a favor de la permanencia. Estaba previsto que el acuerdo surtiera efecto una vez que el Gobierno británico informara a las autoridades europeas del resultado del referéndum. El acuerdo había sido el punto de partida en la campaña del referéndum británico favorable a la permanencia en la Unión, y se utilizó como argumento del gobierno de Cameron para convencer al sector escéptico británico. Hay destacar que, con el acuerdo, el Reino Unido consolidaba su estatus especial en la Unión Europea, eligiendo casi “a la carta” en qué ámbitos participaba y en los que se quedaba al margen, protegiendo sus particulares intereses nacionales¹³. Además, el Reino Unido permanecería al margen de cualquier profundización futura en el proceso integrador que pudiera contener elementos de federalización¹⁴. Ningún Estado de la UE contaba con tantas excepciones en sus compromisos, y el acuerdo logrado por Cameron, manteniéndose como socio, establecía también una importante cesión en materia de movilidad de trabajadores, una de las cuatro libertades básicas del mercado interior, poniendo en duda uno de los principios fundamentales de la organización.

El acuerdo pactado entre la Unión Europea y el Reino Unido, en 2016, era consecuencia de un documento elaborado por la Comisión, denominado *Propuesta para un nuevo régimen para el Reino Unido*¹⁵. Como el propio título indica, su contenido versaba sobre el nuevo estatus británico en el seno de la Unión. Los socios europeos aceptaban permitir al Reino Unido una integración “a la carta”, sólo en las materias que lo decidiera. El objetivo del acuerdo era, según María Amparo Alcoceba, emprender un proceso de “integración diferenciada”, lo que implicaba “la

¹³ Allué Buiza, Alfredo: “Brexit: el proceso de integración europea en su propio laberinto”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º 32, 2017, UNED, pp. 51-70.

¹⁴ Aldecoa Luzárraga, Francisco: “El futuro de Europa como Proyecto Político: Hacia la Federación Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, N.º 58, abril-junio 2016, pp. 13-17. Ver también: Bar Cendón, Antonio, “El Reino Unido y la Unión Europea: Inicio y Fin de una Relación Atormentada”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 4º, 2017, p. 144.

¹⁵ Consejo Europeo: Un nuevo régimen para el Reino Unido en la UE, 2016/C 69 I/01 de 18 y 19 de febrero de 2016. Fuente: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XG0223\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XG0223(01))

creación de un subsistema de integración dentro del sistema de integración”¹⁶. Es decir, el Reino Unido podría elegir el nivel de integración que poseía en la UE, subrogándolo a sus intereses nacionales sin ceder soberanía. En el caso de que haber permanecido Gran Bretaña en la Unión, se hubiera producido una situación particular, donde hubieran coexistido varios niveles de integración, lo que hubiera supuesto una limitación para el avance del propio proceso integrador en su globalidad. La incorporación de esa “integración diferenciada” conllevaba la transformación de una la Unión de una “Comunidad de Derecho” en unas “Comunidades de Derecho”¹⁷.

Las materias del acuerdo eran las que había resaltado Cameron en su carta de noviembre de 2015: gobernanza económica, participación en el euro y zona euro; competitividad; soberanía y libre circulación de personas; y las prestaciones sociales para trabajadores de la UE¹⁸. Las cuatro materias eran de suma importancia para el Reino Unido, en especial todo lo que afectara a la soberanía nacional. El acuerdo subrayaba que el Reino Unido no se comprometía a participar en “una integración política más estrecha en el seno de la UE”, a diferencia del resto de Estados miembros¹⁹. Este “nuevo” compromiso entre el Reino Unido y la UE marcaba las líneas de división entre los Estados miembros, en función de su disponibilidad a profundizar o no en el proceso de integración, pues se habían traspasado los confines iniciales de las materias estrictamente

¹⁶ Alcoceba Gallego, María Amparo: “La nueva naturaleza de la (des)Unión Europea: flexibilidad y crisis de integración.”, *Revista Española de Derecho Europeo*, N.º 58, abril-junio 2016, pp. 3.

¹⁷ Alcoceba Gallego, María Amparo: “La nueva naturaleza de la (des)Unión Europea: flexibilidad y crisis de integración.” *Revista Española de Derecho Europeo*, N.º 58, abril-junio 2016, pp. 9.

¹⁸ Ayuso, Miguel: “El Estado en su laberinto”, Ed. Scire, Barcelona, 2011, pp.34 y 35.

¹⁹ Allué Buiza, Alfredo: “Brexit: el proceso de integración europea en su propio laberinto”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º 32, 2017, UNED, pp. 51-70. Ver también: López Escudero, Manuel, “la Unión Económica y Monetaria (I)”, en Ortega Gómez, Marta (Ed.), *Las Políticas de la Unión Europea en el Siglo XXI*, Bosch Editor, Barcelona, 2017, pp. 299-338, especialmente el epígrafe sobre “La posición jurídica de los países de la UE que no han adoptado el euro”, pp. 304-306.

económicas²⁰. Con todo, estas nuevas líneas divisorias mermaban el propio proceso de integración, tal y como era comprendido en ese momento, compuesto por dos elementos fundamentales en el Derecho originario, como son la irreversibilidad de la integración (o sea, no poder ir hacia atrás en el proceso) y el compromiso expansivo de los países pertenecientes²¹.

A pesar del ventajoso acuerdo de Cameron a favor de la permanencia en la Unión Europea, el pueblo británico votó en el referéndum celebrado el 23 de junio de 2016 a favor del *Brexit* y de abandonar la UE después de 40 años como miembro. Posteriormente el 29 de marzo de 2017 se dirigió la comunicación oficial por la primera ministra británica May para activar el artículo 50 del TUE e iniciar el proceso de desvinculación de la Unión Europea. El proceso de negociación entre ambas partes no fue fácil, sobre todo en lo referido a las posteriores relaciones que tendrían las dos partes. El *Brexit* se produjo finalmente el 31 de enero de 2020, dando lugar a una nueva etapa con muchas incógnitas por resolver, sobre la nueva relación entre la Unión Europea y el Reino Unido. A partir de esta fecha, el Reino Unido ya no era un país miembro de la UE, ya no tenía ni voz ni voto en el Consejo Europeo, no tenía representante en la Comisión Europea, pero se mantenía su situación anterior en lo referido al espacio Schengen y al mercado interior durante el período de transición, estipulado hasta finales de 2020. Así, el Reino Unido se convertía en el primer país que en abandonar voluntariamente la Unión Europea.

²⁰ Consejo de la UE: “Nuevo régimen del Reino Unido en la UE” acordado en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016. Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/media/21772/st00001es16.pdf>

²¹ Emerson, Michael, “Britain, Ireland and Schengen: Time for Smarter Bargain on Visas”, *Center for European Policy Studies Policy Briefs*, N.º 249, 2011. Ver también: Martín de la Guardia, Ricardo: *El europeísmo. Un reto permanente para España*, Catedra, 2015, pp.40-60; y Vicente Blanco, Dámaso F. Javier: “La crisis de la integración regional en la Unión Europea y en el Mercosur: el papel de la supranacionalidad”, *La Integración Europea e Iberoamericana. Actualidad y Perspectivas en el Siglo XXI*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 135-152.

2. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS EN LA UNIÓN EUROPEA. LA JURISPRUDENCIA CASSIS DE DIJON

La Libre Circulación de Mercancías (LCM) se ha considerado “la piedra angular” de la CEE, construida sobre la unión aduanera, como elemento para lograr inicialmente el mercado común. La LCM como una de las cuatro libertades fundamentales del mercado en construcción, junto a la libre circulación de servicios, la libre circulación de personas y la libre circulación de capitales, fue el verdadero catalizador de los procesos legislativos para lograr el establecimiento del mercado único. La CEE previó la introducción y aplicación de cuatro reglas básicas para los intercambios comerciales: el principio de unidad de mercado; el principio de libertad de mercado; el principio de progresividad; y el principio de no discriminación por razón de nacionalidad y la eliminación de las restricciones²².

En la puesta en marcha de la LCM, se sentaron las bases inicialmente de la creación de la unión aduanera, suprimiendo los aranceles entre los países miembros y prohibiendo las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas. Estas normas son la vertiente interna de la unión aduanera, mientras la externa sería la adopción de un arancel común por los seis Estados fundadores, frente a las importaciones de bienes de terceros países. La formación de la unión aduanera de la CEE concluyó antes de lo previsto en 1969, porque los Estados miembros estaban alentados por los buenos resultados económicos, consecuencia de la LCM. Sin embargo, en la década posterior, el proceso liberalizador se estancó. Se habían eliminado los aranceles y las restricciones cuantitativas en la circulación de mercancías, pero se descubrieron nuevas medidas proteccionistas camufladas bajo normativas nacionales que decían proteger intereses públicos, como la salud, los consumidores o el medio ambiente²³. Esta situación fue consecuencia directa de la existencia de un

²² Ver, por ejemplo, Vicente Blanco, Dámaso F. Javier: “La crisis de la integración regional en la Unión Europea y en el Mercosur: el papel de la supranacionalidad”, en *La Integración Europea en Iberoamericana. Actualidad y Perspectivas en el Siglo XXI*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 135-152.

²³ Hristev, Hristo: *Вътрешен Пазар и основни свободи на движение в Европейският Съюз*, traducción del búlgaro: *Mercado Interior y libertades básicas de circulación en el derecho de la UE*, Ciela, 2018, Sofía, pp.20-60. Ver también: Calviño Santamaria, Nadia: “Concepto, evolución y nuevos desafíos para el mercado único”, en *Tratado de derecho y políticas de la*

vacío legal en el Tratado de Roma, donde no se especificaba en qué consistían las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas (MEE) ni los obstáculos no arancelarios. Algunos Estados miembros mantenían normas propias que protegían los intereses nacionales en industrias y productos nacionales estrechamente vinculados con su cultura, y considerados de especial interés, y otros adoptaron nuevas normas técnicas en este sentido. En la jurisprudencia del TJCE se pueden encontrar numerosos ejemplos de esta situación, donde Estados miembros obstaculizaban la LCM con la aplicación de reglamentaciones técnicas nacionales. Sin embargo, el asunto que cambiaría todo lo existente e impulsaría la LCM fue la sentencia *Cassis de Dijon*²⁴. Este caso tiene una relevancia fundamental para la definición al concepto de Medidas de Efecto Equivalente (MEE) y el establecimiento del Principio de Reconocimiento Mutuo (PRM), ambos conceptos fundamentales para el funcionamiento de la LCM y de todo el mercado interior.

La LCM fue contemplada en el artículo 3 apartados a) y b) del Tratado de Roma (art. 3.1 a) y c) del TCE, derogado con el TFUE)²⁵,

Unión Europea, Beneyto Pérez, José Marí (director), Aranzadi Thomson Reuters, Madrid, 2016, pp. 41-45; Mattera, Alfonso: *El Mercado Único Europeo. Sus reglas. Su funcionamiento*, Civitas, Madrid, 1991, pp.50-55.

²⁴ Caso TJCE, 120/78 *Rewe Zetral AG vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, de 20 de febrero de 1979, conocido como el asunto *Cassis de Dijon*. Ver Vicente Blanco, Dámaso F. Javier: “La libre circulación de servicios, el proceso de elaboración de la Directiva y el problema medular del principio de origen” en *Impacto de la transposición de la directiva de Servicios en Castilla y León*, Vicente Blanco, Damaso F. y Rivero Ortega, Ricardo (coordinadores), Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2010, pp. 61-65.

²⁵ Tratado de Roma: Artículo 3: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, la acción de la Comunidad implica, bajo las condiciones y según el ritmo previsto por este Tratado:

- a) la eliminación entre los Estados miembros de los aranceles y de las restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como de todas las demás medidas de efecto equivalente,
- b) la instauración de un arancel aduanero común y de una política comercial común hacia los Estados terceros,
- c) la eliminación entre los Estados miembros de los obstáculos ante la libre circulación de personas, servicios y capitales,
- d) el establecimiento de una política común en el sector de la agricultura,
- e) la instauración de una política común en el sector de los transportes,

mientras en el artículo 14 del TCE (art. 26.2 del TFUE), subrayaba que constituía un objetivo fundamental para la correcta implementación del mercado interior. Sin embargo, el propio concepto no quedó definido de forma expresa, sino de forma indirecta, pues se dedujo del significado de la LCM y de sus requisitos. Así, se recogían con precisión en los artículos de 9 a 37 del Tratado de Roma, incluidos en el Título I “Libre Circulación de Mercancías”²⁶. La LCM exigía, de acuerdo con esta regulación, la eliminación de los aranceles y las restricciones cuantitativas, así como las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas y las exacciones de efecto equivalente entre los socios de la unión aduanera²⁷. Para poder materializar la LCM era necesario la implementación de un arancel aduanero común, que regularía el tráfico comercial con terceros países. Algunos autores, como Beatriz de las Heras, ante la ausencia de una definición de la LCM, hacen una aportación conceptual de forma sencilla, al entender que la LCM “... son las operaciones de compra y venta de productos”²⁸. Sin embargo, estas acciones de compraventa, simples en un mercado nacional, cobran un sentido distinto cuando se extrapolan y se realizan en un mercado que es consecuencia de la suma de mercados nacionales, regulados por normas diferentes, que constituyen un territorio más amplio formado por diferentes Estados, que habían adoptado la iniciativa de unirse y colaborar para fomentar los intercambios comerciales, pero sin contar con una armonización legislativa completa. En el mercado único, las operaciones de compraventa se realizan por operadores económicos que proceden de distintos Estados, exigiendo como hemos dicho que el mercado funcione como un mercado nacional,

f) la creación de un régimen destinado a garantizar que la competencia no esté distorsionada en el mercado común.

²⁶ Mattera, Alfonso: *El Mercado Único Europeo. Sus reglas. Su funcionamiento*, Civitas, Madrid, 1991, pp.50-55.

²⁷ Así pues, se puede concluir que los requisitos para la LCM son los siguientes: a) La creación de la Unión Aduanera que conlleva la eliminación tanto de las tasas como los derechos aduaneros existentes previamente a su implementación; b) Además, la Unión Aduanera supone la adopción de un arancel aduanero común frente a terceros Estados; c) La eliminación de las restricciones cuantitativas en los intercambios comerciales; y d) Adecuación de los monopolios comerciales nacionales.

²⁸ Pérez de las Heras, Beatriz: *El Mercado Interior Europeo*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2008, pp.10-20.

lo que requiere que no existan restricciones a la LCM²⁹; de modo que, cuando las mercancías deban cruzar una frontera interna, no sean sometidas a ningún control aduanero ni sean obligadas a abonar cualquier tipo de tasa o impuesto.

La LCM constituye uno de los instrumentos fundamentales de todo el proceso de integración europea³⁰. Por lo que la LCM, por una parte, es un objetivo en sí mismo y por otra fue- el mecanismo para lograr el objetivo principal de la Comunidad Económica Europea: un mercado interior que funcione al modo de un mercado nacional³¹. La LCM se basó en un conjunto de reglas³²: la supresión de cualquier obstáculo que impidiera la LCM; la previsión de evitar la introducción de nuevas restricciones que pudieran obstaculizar la LCM; y la creación de reglas y normas para la armonización y la cohesión entre las legislaciones nacionales con el fin de acelerarlas. La CEE buscaba con estas medidas alcanzar la “fusión” de los mercados nacionales de los Estados miembros, con el fin de lograr que la LCM funcionara correctamente en el territorio comunitario. Los artículos de 9 a 37 del TCEE contemplaban los instrumentos previstos por el Derecho Originario para lograr su funcionamiento³³: la prohibición de los aranceles y de las exacciones de efecto equivalente³⁴; la prohibición de las

²⁹ Hristev, Hristo: *Вътрешен Пазар и основни свободи на движение в Европейският Съюз*, traducción del búlgaro: *Mercado Interior y libertades básicas de circulación en el derecho de la UE*, Ciela, 2018, Sofía, pp.20-60.

³⁰ Pérez de las Heras, Beatriz: *El Mercado Interior Europeo*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2008, pp.10-20.

³¹ Marina García Tuñón, Ángel: “Libre Circulación de Mercancías” en *Diccionario de términos comunitarios*, Biglino Campos, Paloma (coord.), McGraw Hill S.A., Madrid, 1997, pp.209-214.

³² Mattera, Alfonso : “L’article 30 du Traite CEE, la jurisprudence Cassis de Dijon et le principe de la reconnaissance mutuelle : instruments au service d’une Communauté plus respectueuse des diversités nationales”, *Revue du Marche Unique Européen*, N° 4, 1992, pp.13-71. Ver también: Vicente Blanco, Dámaso F. Javier: “La libre circulación de servicios, el proceso de elaboración de la Directiva y el problema medular del principio de origen” en *Impacto de la transposición de la directiva de Servicios en Castilla y León*, Vicente Blanco, Damaso F. y Rivero Ortega, Ricardo (coordinadores), Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2010, pp. 61-65.

³³ Mattera, Alfonso: *El Mercado Único Europeo. Sus reglas. Su funcionamiento*, Civitas, Madrid, 1991, pp.55-58.

³⁴ Artículos 12, 13,14,15,16 y 17 del TCEE.

restricciones cuantitativas y de las MEE a las mismas³⁵; la prohibición de los derechos exclusivos de importación y/o exportación³⁶; la obligación de adecuar los monopolios de mercancías existentes en los Estados miembros³⁷; la prohibición de las subvenciones estatales que falsean la competencia e influyen negativamente en el comercio³⁸; la prohibición de las discriminaciones fiscales en los Estados miembros a favor de operadores locales³⁹.

Sin embargo, como hemos referido, su puesta en marcha no fue todo lo satisfactoria que se podía esperar, pues se detectó la persistencia de obstáculos a la LCM, como consecuencia de la existencia de normativas nacionales que desplegaban efectos como una MEE, por lo que era necesario actuar. Los cambios se produjeron por vía jurisprudencial, como ya mencionamos, siendo la sentencia *Cassis de Dijon* y la jurisprudencia derivada las encargadas de producir el cambio. Sin embargo, antes de entrar en su análisis, no debemos pasar por alto el caso *Dassonville*, que fue clave para la eliminación de los obstáculos al comercio de mercancías⁴⁰, pues se trata de una sentencia que fue pionera en definir qué

³⁵ Artículos 30,31,32 y 33 del TCEE.

³⁶ Art. 37 del TCEE.

³⁷ Art. 37 del TCEE.

³⁸ Artículos 92,93 y 94 del TCEE.

³⁹ Art. 95 y 96 del TCEE.

⁴⁰ Los hechos del Asunto *Dassonville* sucedieron en 1970, cuando dos comerciantes belgas, Benoit y Gustave Dassonville, importaron desde Francia a Bélgica a varios lotes de botellas de whisky con denominación de origen. La mercancía importada en Francia de un tercer país después de haber cumplido con sus obligaciones aduaneras se encontraba en libre práctica, o sea contaba con un estatus “similar” a cualquier mercancía comunitaria y se aplicaba la LCM. Los comerciantes belgas presentaban el producto en las botellas de origen, añadiendo una etiqueta impresa en la que constaba la inscripción “*British customs certificate of origin*”, seguido por otra inscripción manuscrita, con el número y la fecha del embotellamiento del producto, que acreditaba el pago arancelario prescrito por la administración francesa. Las autoridades belgas realizaron una inspección en el establecimiento de la familia Dassonville detectando la ausencia del certificado de autenticidad de la mercancía y los acusó penalmente. Posteriormente el Tribunal competente belga planteó las siguientes preguntas al TJCE:

1. “Si constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado una disposición

es una MEE e inició el proceso jurisprudencial de construcción del concepto de LCM, que continuaría posteriormente con el asunto *Cassis de Dijon* y con la jurisprudencia derivada, que se prolongaría por más de veinte años. Como dijimos, las MEE fueron definidas inicialmente en el TCEE y tampoco en las posteriores reformas, por lo que carecen de una definición legal (situación que tampoco cambió con el Tratado de Lisboa, de 2007). Sin embargo, ya no la necesitan, al existir un concepto propuesto y delimitado por vía jurisprudencial por el TJCE, de modo que se sigue haciendo uso del mismo. Este concepto se definió en la sentencia *Dassonville* (1974), de forma que “toda medida 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”⁴¹. Será conocida como la “fórmula *Dasonville*”⁴², y posteriormente se desplegará y matizará, en 1979, en la sentencia *Cassis de Dijon*, y con posterioridad en toda la jurisprudencia que la desarrollará durante más de veinte años.

El Tribunal, con la sentencia *Cassis de Dijon*⁴³, matizó su posición sobre el concepto de las MEE, adoptando el principio, según el cual, cualquier producto fabricado y comercializado en un Estado miembro de forma legal, de acuerdo con la legislación nacional de origen, debe poder circular libremente en el mercado interior y ser admitido en el territorio de

reglamentaria nacional que prohíbe la importación de una mercancía que lleva una denominación de origen si dicha mercancía no va acompañada de un documento oficial expedido por el Estado de exportación que acredite su derecho a tal denominación.”

2. “Si un acuerdo que tiene por efecto restringir la competencia y afectar el comercio entre los Estados miembros únicamente cuando se combina con una reglamentación nacional relativa al certificado de origen es nulo cuando solamente autoriza o no se opone a que el importador exclusivo invoque dicha reglamentación para impedir importaciones paralelas”.

⁴¹ Asunto 8/74 *Dassonville* de 11 de julio de 1974. Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61974CJ0008>.

⁴² Adrián Arnaiz, Antonio Javier: “España y el Mercado Interior”, *Mercado Interior Europeo: 25 años después*, BICE, 2018, N.º 902, pp. 35-38.

⁴³ Asunto 120/78 *Cassis de Dijon* de 20 de febrero de 1979. Fuente: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=98137&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=671232>.

cualquier país de la Comunidad⁴⁴. Esta sentencia fijó el debate sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo entre los Estados miembros, ante la ausencia de armonización legislativa en la CEE, lo que supuso un impulso para el comercio intracomunitario en un momento en el que aún estaba pendiente una plena armonización legislativa. En realidad, la sentencia *Cassis de Dijon* fue la que produjo un cambio de paradigma, pasando de la armonización legislativa al reconocimiento mutuo.

En el caso *Cassis de Dijon*, la normativa alemana ejercía un efecto proteccionista, porque los productos alemanes eran acordes con las tradiciones, costumbres y hábitos del consumidor local, y por tanto los productores nacionales estaban adaptados a sus gustos, mientras los importadores no. La normativa alemana daba, de hecho, una ventaja importante a los productores alemanes, frente a los extranjeros, que se topaban con barreras que les impedían comerciar libremente en el mercado alemán y les restringía la LCM. El caso 120/78 *Rewe Zetral AG contra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, conocido como el asunto *Cassis de Dijon*, sirvió como una primera matización del concepto de MEE introducido por la sentencia *Dassonville* cinco años antes. Las partes en este caso fueron la empresa importadora de supermercados *Rewe-Zentral AG* y la institución alemana encargada de controlar los monopolios de los alcoholes, la *Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*. La empresa importadora pretendía importar y comercializar en Alemania una partida del licor francés *Cassis de Dijon*, de forma que solicitó el correspondiente permiso ante la institución alemana de monopolio de los alcoholes para poder gestionar la importación del licor. El permiso se le denegó con el argumento que el producto no cumplía con las cualidades necesarias para poder ser comercializado en el mercado alemán⁴⁵. La institución nacional

⁴⁴ Parlamento Europeo: “La Libre Circulación de Mercancías”, Fichas Técnicas sobre la Unión Europea, 2022. Fuente: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/38/libre-circulacion-de-mercanc%C3%83%C6%92%C3%86%E2%80%99%C3%83%E2%80%A0%C3%A2%E2%82%AC%E2%84%A2%C3%83%C6%92%C3%A2%E2%82%AC%C5%A1%C3%83%E2%80%9A%C3%82%C2%ADas>.

⁴⁵ Asunto 120/78 *Cassis de Dijon* de 20 de febrero de 1979. Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61978CJ0120&from=EN>. Ver también: De la Quadra-Salcedo Janini, Tomas: “El principio de

argumentó su decisión de acuerdo con lo establecido en artículo 100 del *Branntweinmonopolgesetz* y otras normativas alemanas que determinaban y clasificaban las bebidas alcohólicas en distintos grupos y que establecían un grado mínimo de contenido de alcohol. La normativa alemana disponía que los licores de frutas como era el caso de *Cassis de Dijon* debía tener una graduación mínima de 25°, condición que no cumplía, ya que su graduación estaba entre 15° y 20°. Como consecuencia de las exigencias de la normativa alemana el licor francés no se podía comercializar en el mercado alemán. El juez alemán competente, ante la duda de cómo resolver el caso, planteó una cuestión prejudicial al TJCE sobre la interpretación de los artículos 30⁴⁶ y 37⁴⁷ del TCEE y la compatibilidad con ellos del artículo 100 apartado tercero de la Ley alemana sobre el monopolio de los alcoholes.

En este caso, se detectó la ausencia de una normativa comunitaria reguladora de la producción y comercialización de bebidas alcohólicas y, ante este vacío legal, los Estados miembros habían legislado en su territorio. Esta situación conllevaba la posibilidad de que surgieran situaciones de conflicto como consecuencia de las diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros. El TJCE, en el punto ocho de la

Reconocimiento mutuo en los sistemas políticos descentralizados” en *El reconocimiento Mutuo en el Derecho Español y Europeo*, Arroyo Jiménez, Luis; Nieto Martín, Adán (directores), Marcial Pons, Madrid, 2018, pp.142-143.

⁴⁶ Artículo 30 TCEE: “Sin perjuicio de las siguientes disposiciones quedan prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a las importaciones, así como las medidas de efecto equivalente”. Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>

⁴⁷ Artículo 37 TCEE: “1) Los Estados miembros deben proceder a una reorganización progresiva de los monopolios nacionales que tengan un carácter comercial, de tal manera que se excluya, al final del periodo transitorio, cualquier discriminación entre los ciudadanos de los Estados miembros en lo que respecta a las condiciones relacionadas con el suministro y la comercialización.

2) Las disposiciones del presente artículo se aplican a cualquier organismo a través del cual un Estado miembro, de jure o de facto, controla, dirige o influye significativamente, directa o indirectamente, en las importaciones o exportaciones entre los Estados miembros. Tales disposiciones se aplican también a los monopolios estatales delegados.”

sentencia, consideró que estas diferencias legislativas obstaculizadoras del comercio debían ser aceptadas, en el caso de las mercancías, si eran necesarias para cumplir determinadas exigencias imperativas nacionales⁴⁸:

“Considerando que, al no existir una normativa común sobre la producción y la comercialización del alcohol -el Consejo aún no se ha pronunciado sobre una propuesta de Reglamento que le presentó la Comisión el 7 de diciembre de 1976, corresponde a los Estados miembros regular, cada uno en su territorio, todo lo que atañe a la producción y a la comercialización del alcohol y de las bebidas espirituosas; que los obstáculos a la circulación intracomunitaria que sean consecuencia de disparidades entre legislaciones nacionales relativas a la comercialización de los productos controvertidos deben aceptarse en la medida en que estos preceptos sean necesarios para cumplir las exigencias imperativas relativas, en particular, a la eficacia de los controles fiscales, a la salvaguardia de la salud pública, a la lealtad de las transacciones comerciales y a la protección de los consumidores”.

El TJCE consideró que las acciones adoptadas por las autoridades alemanas constituían una MEE, ya que restringían el acceso al mercado alemán de un grupo de licores con una graduación inferior a 25° que son legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros⁴⁹. En este sentido, podemos destacar como principales conclusiones de la sentencia *Cassis de Dijon*⁵⁰: 1) Los Estados miembros contaban con plena libertad para establecer medidas nacionales, cuando éstas no generasen obstáculos al comercio intracomunitario, y además resultaban competentes para establecer una regulación protectora de intereses generales legítimos en el ámbito de las mercancías en su mercado, cuando no existiera una normativa común o armonización legislativa⁵¹; 2) Cuando las medidas

⁴⁸ Asunto 120/78 *Cassis de Dijon* de 20 de febrero de 1979, punto 8. Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61978CJ0120&from=EN>

⁴⁹ Pérez de las Heras, Beatriz: *El Mercado Interior Europeo*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2008, pp.40-42. Ver también: Albors-Llorens; Barnard, Catherine y Leucht, Brigitte: *Cassis de Dijon 40 years On*, Hart Publishing, Oxford, Reino Unido, 2021, pp.1-23.

⁵⁰ Buendía Sierra, José Luis: “Las secuelas del Caso *Cassis de Dijon*. Libre Circulación de Productos Alimenticios y Reglamentaciones Nacionales”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 16, Nº1, 1989, pp.135-171.

⁵¹ Utrilla Fernández-Bermejo, Dolores: “El Reconocimiento Mutuo y el Derecho Primario del Mercado Interior” en *El reconocimiento Mutuo en el Derecho Español y Europeo*, Arroyo Jiménez, Luis; Nieto Martín, Adán (directores), Marcial Pons, Madrid, 2018, pp.11-19. Ver también: Hatzopoulos, Vassilis:

nacionales obstaculizasen el comercio intracomunitario se considerarían contrarias al Tratado de Roma. Toda reglamentación nacional con carácter restrictivo que fuera formalmente discriminatoria o no quedaba prohibida por el artículo 30 TCEE. 3) Toda mercancía producida legalmente en un Estado miembro podría ser comercializada en otro, sin que se obstaculizase su circulación de ningún modo por las autoridades del país de destino o por normativas nacionales.

La sentencia *Cassis de Dijon* marcó una nueva etapa en el proceso de aplicación de las normas de la libre circulación de mercancías y fue un paso adelante en la “puesta en funcionamiento” del mercado interior. La etapa anterior del proceso liberalizador se había alcanzado con la sentencia *Dassonville*, como dijimos, donde se definió el concepto de MEE, que fue útil para garantizar la LCM, pero resultaba demasiado amplio para conseguir el correcto funcionamiento del mercado común. Asimismo, el asunto *Cassis de Dijon* estableció una nueva locución no contemplada en el Tratado de Roma, la de “exigencias imperativas”, cuando existan intereses generales superiores, no recogidos entre las excepciones del artículo 36 TCEE, que también justifiquen su protección por la legislación nacional y que conlleven de igual modo una restricción legítima de la LCM⁵². El TJCE con estas nuevas excepciones introdujo una matización en la noción de MEE de la sentencia *Dassonville*, pero no la limitó⁵³. A

“From hard to Soft: Governance in the EU Internal Market”, Cambridge Yearbook of European legal Studies 2012-2013, Vol. 15, 2013, pp.20-60.

⁵² El Tribunal entiende que se permiten excepciones en la libre circulación intracomunitaria de mercancías cuando es para cumplir con las exigencias imperativas de protección de algunos de los siguientes intereses: 1) La eficacia de los controles fiscales; 2) La salvaguardia de la salud pública; 3) La lealtad de las transacciones comerciales; y 4) La protección de los consumidores. Sin embargo, esta lista no está cerrada ni exhaustiva y pueden ser añadidos “otros” posibles intereses generales que necesitan ser protegidos.

⁵³ Kerber, Wolfgang; Van den Bergh, Roger: “Unmasking Mutual Recognition: Current Inconsistencies and Future Chances”, *Econster*, 2007, pp.4-10. Fuente: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/29848/1/606249532.pdf>. Ver también: Mattera, Alfonso : “L’article 30 du Traite CEE, la jurisprudence Cassis de Dijon et le principe de la reconnaissance mutuelle : instruments au service d’une Communauté plus respectueuse des diversités nationales”, *Revue du Marche Unique Européen*, N° 4, 1992, pp.13-71; Gormley, L.W.:” Quantitative restrictions and measures having equivalent

propósito de estas nuevas excepciones se produjo un debate sobre cuál era su naturaleza jurídica, a lo que la doctrina respondió que el Tribunal introducía de este modo la técnica jurisprudencial anglosajona de *rule of reason*, con objeto de permitir a los Estados miembros que pudiesen seguir legislando en la materia, con objeto de no dejar desprotegidos los intereses públicos, aunque persistiera la posibilidad de establecer nuevas MEE⁵⁴. Los Estados miembros debían continuar con su labor legislativa a través de las normas nacionales de protección de los intereses generales ante la ausencia de normativa comunitaria⁵⁵. Es una interpretación pacífica en la doctrina que la técnica de la *rule of reason* se estableció en la jurisprudencia a partir de la sentencia *Cassis de Dijon*, con la doctrina de las exigencias imperativas nacionales⁵⁶.

Los obstáculos que se produjeran como consecuencia de las diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros, se aceptarían sólo en el caso de que fuera necesario satisfacer las exigencias imperativas nacionales⁵⁷. La nueva categoría de exigencias imperativas debía actuar como las excepciones del artículo 36 TCEE, jugando un papel de contrapeso a los efectos limitativos del artículo 30 TCEE⁵⁸. La regla

effect. Recent cases on articles 30-36 of EEC Treaty”, ELR, 1985, pp.431-445.

⁵⁴ López Escudero, Manuel: “Libre circulación de mercancías: restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente” en *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, Beneyto Pérez, José M^a (director), Aranzadi Thomson Reuters, Madrid, 2016, pp.129-215.

⁵⁵ Pérez de las Heras, Beatriz: *El Mercado Interior Europeo*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2008, pp.40-42.

⁵⁶ Asunto *Cassis de Dijon* punto 8: “...los obstáculos a la circulación intracomunitaria que resultan de las disparidades de las legislaciones nacionales relativas a la comercialización de los productos en cuestión , deben ser aceptados en la medida en que estas prescripciones puedan ser reconocidas como necesarias para satisfacer las exigencias imperativas relativas, particularmente, a la eficacia de los controles fiscales, a la protección de la salud pública, a la lealtad de las transacciones comerciales y a la defensa de los consumidores”.

⁵⁷ Mattera, Alfonso: “The Principle of Mutual Recognition and Respect for National, Regional and Local Identities and Traditions” en *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, Padoa Schioppa, F.K, Mcmillan Published, London, Reino Unido, 2005, pp.1-24.

⁵⁸ Costa, Marios; Peers, Steve: *EU Law*, Oxford University Press, Reino Unido, 2020, pp.380-386.

general que debería aplicarse sería la de la libertad de circulación, aceptando la comercialización de cualquier producto procedente de otro Estado miembro cuando fuera introducido en el mercado legalmente, de acuerdo con la normativa del país exportador. La sentencia *Cassis de Dijon* introdujo un mecanismo de invocabilidad de las exigencias imperativas con objeto de controlar su aplicación por los Estados miembros. Este mecanismo de invocabilidad se aplicaría del mismo modo a las excepciones del artículo 36 TCEE⁵⁹. El mecanismo de invocabilidad de la sentencia *Cassis de Dijon* es consecuencia directa de la aplicación de los artículos 28 y 30 del TCE y tiene la forma de test, de tal modo que se deben verificar determinadas condiciones para poder invocar legítimamente los intereses generales y establecer las medidas correspondientes en su protección. El test cuenta con tres condiciones: la primera, que se invoque un interés general fundamental; la segunda, la ausencia de una discriminación formal o que se respete el principio de tratamiento nacional; y la tercera, la no discriminación material o encubierta, que cuenta con tres elementos: la causalidad de la medida nacional de protección, su insustituibilidad y su proporcionalidad⁶⁰.

Se pueden extraer tres principios básicos de la jurisprudencia *Cassis de Dijon* que son fundamentales para la implementación de la LCM⁶¹. El primero es la obligación de aceptar los productos legalmente fabricados en otros Estados miembros, permitiendo su libre circulación por todo el territorio del mercado común a través de la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las legislaciones. Los Estados se reconocen mutuamente las legislaciones existentes en cada uno de ellos que regulan las condiciones de acceso al mercado de las mercancías, de modo que cumpliendo las condiciones del Estado a través del que el producto accede al mercado, éste puede circular libremente por el territorio de todos los Estados Miembros, que es el territorio del mercado común. Éste, por tanto, repetimos, es el primero de los principios: el principio de reconocimiento

⁵⁹ Exigencias Imperativas: alegadas para restringir la LCM.

⁶⁰ Vicente Blanco, Dámaso F. Javier: “La libre circulación de servicios, el proceso de elaboración de la Directiva y el problema medular del principio de origen” en *Impacto de la transposición de la directiva de Servicios en Castilla y León*, Vicente Blanco, Damaso F. y Rivero Ortega, Ricardo (coordinadores), Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2010, pp. 61-65.

⁶¹ *Ídem*.

mutuo (de legislaciones nacionales)⁶². Como consecuencia del anterior, el segundo principio proclama la equivalencia de las legislaciones nacionales. Al reconocerse mutuamente, las legislaciones son equivalentes entre sí y son todas ellas susceptibles de legitimar el acceso legal al mercado de las mercancías. La regla general es, en consecuencia, la presunción de equivalencia de las legislaciones, y sólo puede quebrarse esa presunción, mostrándose que las legislaciones no son equivalentes, cuando una medida nacional protectora supera el test *Cassis de Dijon*, porque establece un estándar protector superior de un interés general que debe ser preservado. El tercero de los principios es el llamado principio de origen, o el principio de Estado de origen, de forma que si los productos deben cumplir las condiciones de acceso al mercado del Estado por donde acceden, y pueden circular libremente por todo el territorio del mercado común, las normas que deben considerarse para controlar si el producto puede comercializarse o no, son, con carácter general, las normas del país de origen, y solo excepcionalmente, superando el test de *Cassis de Dijon*, podrá el país de acogida imponer alguna de sus normas. Es obvio, que los tres principios tienen el objetivo que hacer operativa la LCM, estableciendo su modo de funcionamiento, y avanzar en el proceso de integración económica.

En consecuencia, en este asunto, el Tribunal se posicionó de un modo que marcaría la jurisprudencia durante más de veinte años: que cualquier producto fabricado y comercializado en un Estado miembro de forma legal de acuerdo con la legislación nacional de origen debe poder circular libremente en el mercado interior y ser admitido en cualquier país de la Comunidad. Así, esta sentencia tuvo un efecto en dos direcciones: la primera, impulsó el comercio intracomunitario y, la segunda, se produjo un cambio de paradigma al sustituir la armonización legislativa que avanzaba lentamente por la aplicación del principio de reconocimiento mutuo. Se puede concluir, que la consecuencia fue la de aplicar en el comercio intracomunitario la regla general de aceptar las mercancías siempre y cuando cumplieran con las condiciones mencionadas y cuando no existieran razones de peso para obstaculizar la LCM. Esas razones de peso se sustanciaban en las excepciones del artículo 36 TCEE y en las llamadas “exigencias imperativas”, otra novedad introducida, como

⁶² Marina García Tuñón, Ángel: “Libre Circulación de Mercancías” en *Diccionario de términos comunitarios*, Biglino Campos, Paloma (coord.), McGraw Hill S.A., Madrid, 1997, pp.213.

dijimos, por la sentencia *Cassis de Dijon*. Los obstáculos que se producían como consecuencia de las diferencias entre legislaciones de los Estados miembros, se aceptarían sólo en el caso de que fuera necesario satisfacer un interés general, amparado por el art. 36 o por las exigencias imperativas. La sentencia *Cassis de Dijon* introdujo el mecanismo de invocabilidad de las exigencias imperativas para controlar su aplicación por los Estados miembros. En definitiva, la aplicación del test *Cassis de Dijon* sirvió para detectar un número elevado de normativas nacionales en los diferentes Estados miembros que representaban una MEE y obstaculizaban la LCM y así atajar estas situaciones controvertidas. Se desarrolló un largo listado de sentencias, que comenzaron a partir de entonces a eliminar regulaciones nacionales que obstaculizaban el comercio de forma encubierta con fines proteccionistas: así, pueden mencionarse las sentencias conocidas como *Vinagre I y II*, de 1980 y 1981, en Italia⁶³; la sentencia de la “Ley de Pureza de Cerveza” alemana⁶⁴, de 1984; la de las “Pastas alimenticias” italianas⁶⁵, de 1986, que confirmaron y fijaron una clara línea jurisprudencial en materia de mercancías que se consolidaría en el tiempo⁶⁶, no sin zozobras y vaivenes, como el que provocó en 1993, la sentencia de caso *Keck y Mitouard*, en materia de modalidades de venta⁶⁷.

⁶³ Las sentencias en los asuntos 788/79, de 26 de junio de 1980, y 193/80, de 9 de diciembre de 1981.

⁶⁴ El asunto C-178/84 trataba la prohibición la comercialización de cerveza en Alemania que no está producida por un cierto tipo de cereal de acuerdo con la legislación nacional alemana. Asimismo, las cervezas producidas a partir otro tipo de cereales que no son el lúpulo se consideran según la legislación alemana como “no puras”. Esta sentencia afecta el tema de armonización de las legislaciones nacionales y las reglamentaciones técnicas nacionales de los Estados miembros pertenecientes a la CEE. Así pues, de la mencionada sentencia forjaría el Principio de Reconocimiento Mutuo que serviría como un catalizador para la LCM en el territorio de la CEE.

⁶⁵ El asunto 90/86, “Pastas alimenticias”, trataba la prohibición de la venta de pastas de cierto tipo en Italia.

⁶⁶ Ver, por ejemplo, Mattera, Alfonso: *El Mercado Único Europeo. Sus reglas. Su funcionamiento*, Civitas, Madrid, 1991.

⁶⁷ Sentencia en el asunto C-267/93 *Keck y Mithouard*, de 24 de noviembre de 1993. Ver, por ejemplo, López Escudero, Manuel: “La jurisprudencia *Keck y Mithouard*: Una revisión del concepto de medida de efecto equivalente”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 2, 1994, pp. 379-418.

Con todo, el desarrollo jurisprudencial no satisfizo ni resolvió todas las cuestiones necesitadas de solución, de forma que, el principio de reconocimiento mutuo cobró una importancia legislativa, a través de su incorporación en diferentes normas del Derecho derivado. La Comisión Europea se encargó de reflejar las soluciones aportadas por el TJCE para el desarrollo de la LCM y el reforzamiento del PRM con diferentes directivas y reglamentos a partir de los años ochenta. Así, inicialmente, por medio de la Directiva 83/189/CEE del Consejo, que entró en vigor el 1 de abril de 1984, se introdujeron unas primeras reglas para prevenir el establecimiento de posibles nuevos obstáculos al comercio. Esta Directiva se encargó de introducir procedimientos informativos en la normativa y los reglamentos técnicos⁶⁸. Además, se crearon reglas encargadas de la aproximación de las normas de los Estados miembros, con el objeto de fomentar la armonización legislativa y el mejor funcionamiento del mercado común⁶⁹. Años después, se aprobó la Directiva 88/182/CEE del Parlamento y del Consejo, sobre el procedimiento de información obligatorio por parte de los Estados miembros cuando se provee la aprobación de nueva normativa que pueda obstaculizar la LCM, que establecía mayores exigencias que la Directiva de 1983.

En 1996, la sentencia del llamado caso “Foi Grass”, incorporaba la exigencia de que los Estados miembros incluyesen en sus normativas técnicas una “cláusula de reconocimiento mutuo”, lo que implica la obligación para los Estados miembros de aceptar que los productos que procedan del territorio de otros países miembros van a ser aceptados si cumplen las normas del país de origen⁷⁰. Esa previsión de incorporación

⁶⁸ Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materias de las normas y reglamentaciones técnicas. Fuente: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/0caf27cc-d179-4aa9-9565-92c0d5ab273e/language-es#:~:text=Directiva%2083%2F189%2FCEE%20de%20Consejo%2C%20de%2028%20de%20marzo,en%20materia%20de%20las%20normas%20y%20reglamentaciones%20t%C3%A9cnicas>

⁶⁹ Gormley, L.: “Cassis de Dijon and Communication from the Commission European Law Review”, *European Law Review*, N° 6, 1981, pp.454-459. Ver también: Kapteyn, P.J.G. y Veloren van Themeet, P.: *Introduction to the Law of the Europeans Communities. After the Coming into Force of single European Act*, Kluwer, 1989, pp.388.

⁷⁰ Asunto C-184/96 de 22 de octubre de 1998 “Foie Grass”. Ver, por ejemplo, Pardo Leal, Marta: “La sentencia “foie gras”: el Tribunal de Justicia de las

de la cláusula de reconocimiento mutuo fue recogida legislativamente, lo que supuso la “formalización normativa” de la jurisprudencia *Cassis de Dijon*, con dos directivas (la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo) y dos reglamentos (el Reglamento (CE) 764/2008 del Parlamento y del Consejo y el Reglamento (UE) 2019/515 del Parlamento y del Consejo), en el período entre 1998 y 2019, que tendrán por objetivo establecer como regla el PRM dentro de las legislaciones de los Estados miembros y garantizar la LCM en la UE. Los dos Reglamentos (CE/764/2008 y UE/2019/515) se encargaron de la formalización normativa del principio de reconocimiento mutuo, paliando los efectos negativos de las normativas nacionales que obstaculizaban la LCM de acuerdo con la doctrina *Cassis de Dijon*. El Reglamento UE/2019/515 realizó una más exigente formalización del principio de reconocimiento mutuo, a través del establecimiento de procedimientos no sólo informativos sino obligatorios de inclusión de la cláusula de reconocimiento mutuo en su legislación. En definitiva, con toda esta regulación positiva del PRM por parte de las instituciones europeas, a través de Directivas y Reglamentos, se produjo una clara formalización normativa de la jurisprudencia *Cassis de Dijon* en relación con las normas y reglamentaciones técnicas de las mercancías establecidas por los Estados.

3. EL BREXIT Y LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO POST-SALIDA Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

Con la decisión definitiva de salida, de 2021, un nuevo acuerdo pasaría a regular las relaciones comerciales entre el Reino Unido y la Unión Europea. A partir de este momento, sus relaciones serían “nuevas” y “diferentes”, comparadas con las existentes en otros acuerdos de la UE, resaltando que irán más allá de un simple acuerdo de libre comercio “tradicional”, pero sin llegar a mantener la LCM del mercado interior europeo. Lógicamente, en esta nueva situación, a partir de 2021, el país saliente había perdido todos los beneficios de los que había disfrutado dentro de la UE y la nueva relación se regiría por nuevas normas, derechos y obligaciones establecidos en el acuerdo de comercio y cooperación. Esto

Comunidades Europea confirma la obligación de incluir cláusulas de reconocimiento mutuo en la legislación de los Estados miembros”, *Gaceta Jurídica*, nº 203, octubre- noviembre 1999, pp. 83-90.

suponía que tanto la UE como el Reino Unido contaban con sus propias facultades de toma de decisiones de forma independiente. La declaración política que acompañaba el acuerdo de salida contenía un punto en el que se manifestaban las intenciones de ambas partes de seguir colaborando en materias de política exterior, seguridad exterior y defensa, ya que en el contenido del acuerdo quedaba expresamente excluido por deseo británico. En definitiva, el nuevo acuerdo, tal y como se indicaba en el propio título, se centraría únicamente en la cooperación en materia de comercio y economía, tratando también otros ámbitos, como el medio ambiente y la pesca.

Con su decisión de salir de la UE, el Reino Unido abandonaba el mercado interior y la unión aduanera, lo que provocaría que los intercambios comerciales dejaran de fluir como antes, al estar sujetos a nuevas reglas con ciertos obstáculos al comercio⁷¹. Todas las reglas de la LCM, que el Reino Unido había querido mantener, habían dejado de aplicarse. Sin embargo, las dos partes estaban interesadas en seguir comerciando y tener ventajas derivadas de la zona de libre comercio “especial”, que se extenderían más allá de lo previsto en una zona de libre comercio clásica, según la definición de la OMC⁷². El acuerdo de cooperación debía crear una zona de libre comercio “singular” y que los intercambios comerciales siguieran aportando importantes ventajas y beneficios a sus participantes⁷³. Así, en su parte relativa al comercio, el acuerdo se apoyaría en cinco puntos fundamentales: Normas comunes y Ayudas Estatales; Mecanismo de garantía para la normativa aplicable y la solución de diferencias; Eliminación de aranceles y contingencias; Aplicación de normas de origen; y Procedimientos Aduaneros. El acuerdo suponía que ambas partes pondrían en marcha una política comercial moderna y respetuosa con el medio ambiente. Además, tanto el Reino Unido como la UE se comprometían a aplicar normas estrictas que se

⁷¹ Muñoz Galvez, David: “Cuestiones generales del Procedimiento Separatista Británico” en Estudio Jurídico del Fenómeno Brexit, Selma Penalva, Victoria; Ortiz Vidal, M^a Dolores (coordinadores), Dykinson S.L., Madrid, 2017, pp. 21-39.

Ver también: Barnier, Michel: *My secret Brexit Diary- A Glorious Illusion*, John Wiley and Sons Ltd, Londres, Reino Unido, septiembre 2021, pp.120-150.

⁷² Comisión Europea: *Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido. Una nueva relación, con grandes cambios*, diciembre de 2020.

⁷³ Carbajosa, Ana: *Una isla a la deriva*, Península, Barcelona, 2024, pp.11-25.

debían encargarse de garantizar las normas laborales y sociales, así como la protección del medio ambiente y la transparencia fiscal en sus respectivos territorios⁷⁴. Las dos partes se comprometían a no otorgar ayudas estatales a sus empresas, siempre y cuando éstas pudieran influir negativamente en los intercambios comerciales y los pudieran distorsionar. Además, preveían aplicar unos mecanismos internos con objeto de garantizar el cumplimiento de las normativas existentes y la solución de posibles conflictos, todo ello con el fin último de que las empresas británicas y las de la UE pudieran desarrollar su actividad en igualdad de condiciones, sin que proliferaran prácticas de competencia desleal. El acuerdo puede considerarse como muy avanzado comparado con otros existentes entre la UE y terceros países en materia de comercio, ya que impone la eliminación de aranceles para las mercancías intercambiadas entre ambos socios, suprimiendo los contingentes por grupos de productos, incluso para los calificados como "especiales", como los alimentos y los productos pesqueros⁷⁵. Sin embargo, estas condiciones ventajosas para las empresas británicas y de la UE serán aplicables siempre que sus productos cumplan con "la regla de origen", es decir, demuestren que están fabricados en el territorio de uno de los socios y no proceden de terceros países. Por último, para facilitar el tráfico comercial entre la UE y el Reino Unido, se simplificarán los procedimientos aduaneros, aunque se apliquen controles a todas las mercancías procedentes del Reino Unido, al no pertenecer ya a la unión aduanera, comprometiéndose a colaborar en la recaudación de las tasas de aduana, los diferentes impuestos directos y perseguir la evasión fiscal⁷⁶. Un régimen muy distinto al construido jurisprudencialmente sobre la base del PRM y consolidado normativamente a través de su formalización como cláusula por iniciativa de la Comisión Europea en Directivas y Reglamentos europeos.

⁷⁴ Comisión Europea: *Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido. Una nueva relación, con grandes cambios*, diciembre de 2020.

⁷⁵ Ejemplo los acuerdos de comercio con Japón y Canadá en los cuales los aranceles cero son solo para algunas mercancías no para todas.

⁷⁶ Comisión Europea: *Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido. Una nueva relación, con grandes cambios*, diciembre de 2020.

Ver también: Pardo López, María: "El Brexit y la soberanía parlamentaria: las perspectivas de un antiguo principio en tiempos modernos" en *Estudio Jurídico del Fenómeno Brexit*, Selma Penalva, Victoria; Ortiz Vidal, M^a Dolores (coordinadores), Dykinson S.L., Madrid, 2017, pp. 41.

En resumen, las principales características del acuerdo de comercio y colaboración son: a) El acuerdo adoptado no tenía precedentes, no existía otro igual firmado con otro país; b) El acuerdo representa una cooperación “reforzada” en ámbitos de interés para ambas partes: comercio, economía, medio ambiente, etc.; c) El acuerdo tenía por objeto continuar con la colaboración en materia de seguridad de los ciudadanos; y d) Permite, en líneas generales, la gestión de la gobernanza. El Acuerdo de Comercio y Cooperación (ACC) entre la Unión Europea y el Reino Unido es, desde el punto de vista del Derecho europeo, un acuerdo de asociación, conforme lo establecido en el artículo 217 del TFUE, que establece:

“Artículo 217 (antiguo artículo 310 TCE)

La Unión podrá celebrar con uno o varios terceros países o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares”.

Es decir, se trata de un acuerdo regulado por el Derecho internacional, en el que el papel del TJUE ante las situaciones de conflicto es inexistente, salvo a efectos de los Estados miembros. Al comienzo del propio documento, se expone la voluntad de ambas partes suscriptoras, de que “vaya más allá” de un simple acuerdo de libre comercio tradicional. Se puede considerar que el ACC es un reflejo de la relación que hubo entre el Reino Unido y la UE y la que se pretende conservar en ciertos asuntos de interés para ambas partes. A pesar de todas las buenas intenciones que acompañan el nuevo acuerdo, reflejó el hecho incontrovertido de “la salida” del Reino Unido de la UE, desvinculándose del acervo de la UE, su Derecho, sus políticas y sus mecanismos de ejecución. El Reino Unido, con el *Brexit*, rechazaba seguir aprovechándose de los beneficios de la UE⁷⁷. Pese a su voluntad de mantener su *statu quo* en materia de

⁷⁷ González Vega, Javier: ““La integración al desnudo” el “Brexit” ante el Tribunal de Justicia de la UE”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N.º 84-85 (enero-febrero), 2020, pp. 5-7. Ver también: Mangas Martín, Araceli: “Cuestiones jurídicas del Brexit: notificación, plazos, formación de la voluntad, orientación y renovaciones”, *Anuario español de derecho internacional*, N.º 34, 2018, pp.813-831; Brewer-Carías, A.R.: “El caso Brexit ante los jueces constitucionales del Reino Unido: Comentarios a la Sentencia de la Alta Corte de Justicia de 3 de noviembre de 2016, Confirmada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 24 de enero de 2017”, *Revista de Administración Pública*, N.º202-2017, pp. 133-156.

mercancías, con la LCM, eso no fue posible porque la UE no estuvo dispuesta a ceder.

Así, aunque el ACC presupone más derechos y obligaciones comparado con otros acuerdos celebrados con otros países, sigue estando sometido a las normas de Derecho internacional frente a la situación anterior al *Brexit*. El ACC es un documento extenso, que cuenta con más de mil páginas organizadas en siete apartados, casi 50 anexos sobre cuestiones específicas, detalladas en otras 600 páginas, y otras 200 páginas para tres protocolos sobre cooperación y lucha para evitar la evasión fiscal del IVA, cooperación y asistencia administrativa en materia de aduanas y coordinación entre las diferentes seguridades sociales. Los siete principales apartados son: 1) Normas comunes e institucionales; 2) Régimen de comercio de bienes y servicios (a su vez, está dividido en varios epígrafes); 3) Aplicación legal y cooperación judicial en materia penales; 4) Cooperación temática (sanidad y ciberseguridad); 5) Participación en programas sobre la correcta gestión financiera y disposiciones financieras; 6) Solución de diferencias y provisiones horizontales; 7) Disposiciones finales; además de varias Declaraciones sobre diferentes cuestiones y asuntos de interés. Es destacable recordar que el ACC es consecuencia directa del Acuerdo de Retirada suscrito entre el Reino Unido y la Unión Europea, que entró en vigor el 1 de febrero de 2020. En definitiva, se trata de un acuerdo que supone “una reducción” significativa de la integración económico-comercial existente hasta 2021, entre el Reino Unido y la Unión Europea. El ACC, debe recordarse, a diferencia del acuerdo de retirada, puede ser suspendido en cualquier momento por algunas de las partes, con un simple preaviso de un año. El ACC, en definitiva, constituye un acuerdo clave, que se encarga regular la relación tras el *Brexit* y tiene por objeto garantizar una competencia leal, una cooperación interrumpida en ámbitos de interés entre las partes y el respeto de los derechos fundamentales⁷⁸.

⁷⁸ Carbajosa, Ana: *Una isla a la deriva*, Península, Barcelona, 2024, pp.11-25. Ver también: Soldevila Fragoso, S.: “Una tercera vía para el Brexit”, *Actualidad Administrativa*, N.º 3, 2019; Delgado Casteleiro, A.: “Brexit el artículo 50 TUE y la repatriación de la política comercial”, *Aquiescencia*, 12 de julio de 2016. Fuente: <https://aquiescencia.net/2016/07/12/brexit-el-articulo-50-tue-y-la-repatriacion-de-la-politica-comercial/>; Molina, Ignacio; Otero Iglesias, Miguel; Steinberg, Federico: *España ante el Brexit*, Real Instituto Elcano, marzo 2018, pp.9-15.

CONCLUSIONES

El *Brexit*, en conclusión, puede ser valorado como un claro error, que ya ha perjudicado y perjudicará al Reino Unido y su economía a largo plazo, en mucha mayor medida que a la Unión Europea a 27. Como se ha demostrado, desde 2021, el impacto negativo del *Brexit* sobre la economía y la sociedad han hecho cambiar de opinión a los británicos. En las últimas encuestas a las que hemos tenido acceso, realizadas en los primeros meses de 2025, si los británicos votasen de nuevo, el 56% lo harían a favor de la permanencia de su país en la Unión Europea. La razón de este cambio de opinión de los británicos está en las incumplidas promesas del *Brexit* en materia de economía, migración y sanidad y de forma destacada el impacto comercial negativo. A principios de 2025, se han celebrado sólo dos acuerdos comerciales con países no pertenecientes a la Unión, como Australia y Nueva Zelanda, estando pendiente el posible acuerdo con los EE.UU.

En consecuencia, del incumplimiento de las principales promesas del *Brexit* se ha generado un nuevo movimiento llamado *Bregret*. Este término está compuesto por dos palabras *Brexit* y *regret* que quiere decir arrepentimiento, o sea, el Reino Unido se arrepiente por haber abandonado la Unión Europea. En una encuesta realizada en el principio de 2025 por *YouGov* muestra que uno de cada cinco británicos que votaron a favor de la retirada del Reino Unido de la UE considera que esta decisión fue errónea. No se puede olvidar, por otra parte, que el Reino Unido tiene varios problemas territoriales latentes que a consecuencia del *Brexit* se han activado. Así, se plantean serias dudas sobre la permanencia de Escocia (deseosa de celebrar un referéndum para independizarse del Reino Unido) y el caso de Irlanda del Norte, que tendría el riesgo de seguir por el mismo camino.

Sin embargo, es necesario ver al *Brexit* como una oportunidad para la propia Unión Europea, que ha sabido gestionar las complicadas negociaciones, sin haber existido “contagio” a otros Estados miembros de seguir el camino británico de salida, ya que todos se han dado cuenta de

Fuente: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/policy-paper-2018-espana-ante-brexit.pdf>

las enormes ventajas que aporta la integración económica y el mercado interior europeos.

BIBLIOGRAFÍA

- Adrián Arnaiz, Antonio Javier (2018). “España y el Mercado Interior”, *Mercado Interior Europeo: 25 años después*, BICE, N.º 902, pp. 35-38.
- Albors-Llorens; Barnard, Catherine y Leucht, Brigitte (2021). *Cassis de Dijon 40 years On*, Hart Publishing, Oxford, Reino Unido, pp.1-23.
- Alcoceba Gallego, María Amparo (2016). “La nueva naturaleza de la (des)Unión Europea: flexibilidad y crisis de integración.”, *Revista Española de Derecho Europeo*, N.º 58, pp. 47-80.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco (2016). “El futuro de Europa como Proyecto Político: Hacia la Federación Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, N.º 58, pp. 13-17.
- Alonso, A. (2021). “Cinco años después del referéndum: lo que el Brexit se llevó del Reino Unido”, *El Independiente*, <https://www.elindependiente.com/internacional/2021/06/23/cinco-anos-despues-del-referendum-lo-que-el-brex-it-se-llevo-del-reino-unido/>
- Allué Buiza, Alfredo (2017). “Brexit: el proceso de integración europea en propio laberinto”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º 32/2017, UNED, pp.51-70.
- Ayuso, Miguel (2011). *El Estado en su laberinto*, Ed. Scire, Barcelona.
- Bar Cendón, Antonio (2017). “El Reino Unido y la Unión Europea: Inicio y Fin de una Relación Atormentada”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 4º, pp. 141-180.
- BBC News (1976). “1967: De Gaulle says “non” to Britain -again”, http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/november/27/newsid_4187000/4187714.stm.
- Barnier, Michel (2021). *My secret Brexit Diary- A Glorious Illusion*, John Wiley and Sons Ltd, Londres, Reino Unido.
- Berthaud, Alexander (2021). “L’inventeur du mot « Brexit »...était anti Brexit », Inter France, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/l-inventeur-du-mot-brex-it-etait-anti-brex-it-1612943>.
- Brewer-Carías, A.R. (2017). “El caso Brexit ante los jueces constitucionales del Reino Unido: Comentarios a la Sentencia de la Alta Corte de Justicia de 3 de noviembre de 2016, Confirmada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 24 de enero de 2017”, *Revista de Administración Pública*, N.º202, pp. 133-156.

- Buendía Sierra, José Luis (1989). “Las secuelas del Caso *Cassis de Dijon*. Libre Circulación de Productos Alimenticios y Reglamentaciones Nacionales”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 16, Nº1, pp.135-171.
- Cameron, D. (2016). “EU referendum: Full transcript of David Cameron’s last-ditch plea for Britain to Remain”, *The Independent*, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-brexit-latest-live-david-cameron-full-speech-remain-leave-a7093426.html>.
- Calviño Santamaria, Nadia (2016). “Concepto, evolución y nuevos desafíos para el mercado único”, en *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, Beneyto Pérez, José Marí (director), Aranzadi Thomson Reuters, Madrid, pp. 31-72.
- Carbajosa, Ana (2024). *Una isla a la deriva*, Península, Barcelona.
- Carta de David Cameron al presidente Donald Tusk, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf
- Carta del presidente Donald Tusk al Consejo sobre la cuestión del referéndum, de permanencia o no, del Reino Unido en la UE, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/12/07/tusk-letter-to-28ms-on-uk/>
- Comisión Europea (2020). *Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido. Una nueva relación, con grandes cambios*.
- Consejo Europeo: Un nuevo régimen para el Reino Unido en la UE, 2016/C 69 I/01 de 18 y 19 de febrero de 2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XG0223\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XG0223(01)).
- Consejo de la UE: “Nuevo régimen del Reino Unido en la UE” acordado en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/21772/st00001es16.pdf>.
- Costa, Marios; Peers, Steve (2020). *EU Law*, Oxford University Press, Reino Unido.
- Delgado Casteleiro, A. (2016). “Brexit el artículo 50 TUE y la repatriación de la política comercial”, *Aquiescencia*, <https://aquiescencia.net/2016/07/12/brexit-el-articulo-50-tue-y-la-repatriacion-de-la-politica-comercial/>.
- Emerson, Michael (2011). “Britain, Ireland and Schengen: Time for Smarter Bargain on Visas”, *Center for European Policy Studies Policy Briefs*, N.º 249, pp. 1-10.
- González Vega, Javier (2020). ““La integración al desnudo” el “Brexit” ante el Tribunal de Justicia de la UE”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N.º 84-85 (enero-febrero), pp. 8-15.
- Gormley, L. (1981). “Cassis de Dijon and Communication from the Commission”, *European Law Review*, N.º 6, pp. 454-459.

- Gormley, L.W. (1985). "Quantitative restrictions and measures having equivalent effect. Recent cases on articles 30-36 of EEC Treaty", *ELR*, pp.431-445.
- Hatzopoulos, Vassilis (2013). "From hard to Soft: Governance in the EU Internal Market", *Cambridge Yearbook of European legal Studies* 2012-2013, Vol. 15, pp.20-60.
- Hill, Christopher (2013). *The National Interest in Question. Foreign Policy in Multicultural Societies*, Oxford: Oxford University Press, Reino Unido, pp.2-23, <https://academic.oup.com/book/8424/chapter-abstract/154185490?redirectedFrom=fulltext>.
- Hristev, Hristo (2018). *Вътрешен Пазар и основни свободи на движение в Европейският Съюз*, traducción del búlgaro: *Mercado Interior y libertades básicas de circulación en el derecho de la UE*, Ciela, Sofía.
- Kapteyn, P.J.G. y Veloren van Themeet, P. (1989). *Introduction to the Law of the Europeans Communities. After the Coming into Force of single European Act*, Kluwer.
- Kerber, Wolfgang; Van den Bergh, Roger (2007). "Unmasking Mutual Recognition: Current Inconsistencies and Future Chances", *Econster*, pp.4-10, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/29848/1/606249532.pdf>
- López Escudero, Manuel (1994). "La jurisprudencia Keck y Mithouard: Una revisión del concepto de medida de efecto equivalente", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, n° 2, , pp. 379-418.
- López Escudero, Manuel (2016). "Libre circulación de mercancías: restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente" en *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, Beneyto Pérez, José M^a (director), Aranzadi Thomson Reuters, Madrid, pp.129-215.
- López Escudero, Manuel (2017). "La Unión Económica y Monetaria (I)", en Ortega Gómez, Marta (Ed.), *Las Políticas de la Unión Europea en el Siglo XXI*, Bosch Editor, Barcelona, pp. 299-338.
- Mangas Martín, Aranceli (2016). "Europa al rescate del Reino Unido", *El País*, https://elpais.com/elpais/2016/02/20/opinion/1455986542_394139.html
- Mangas Martín, Araceli (2018). "Cuestiones jurídicas del Brexit: notificación, plazos, formación de la voluntad, orientación y renovaciones", *Anuario español de derecho internacional*, N.º 34, pp.813-831.
- Martín De La Guardia, Ricardo (2007). *La Francia del General De Gaulle y las Comunidades Europeas" (1958-1969)*, Ed. Comares, Granada.
- Martín de la Guardia, Ricardo (2015). *El europeísmo. Un reto permanente para España*, Catedra.
- Mattera, Alfonso (1991). *El Mercado Único Europeo. Sus reglas. Su funcionamiento*, Civitas, Madrid.
- Mattera, Alfonso (1992). "L'article 30 du Traite CEE, la jurisprudence Cassis de Dijon et le principe de la reconnaissance mutuelle : instruments au service

- d'une Communauté plus respectueuse des diversités nationales", *Revue du Marche Unique Européen*, N° 4, pp.13-71.
- Mattera, Alfonso (2005). "The Principle of Mutual Recognition and Respect for National, Regional and Local Identities and Traditions" en *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, Padoa Schioppa, F.K, Mcmillan Published, London, Reino Unido, pp.1-24.
- Marina García Tuñón, Ángel (1997). "Libre Circulación de Mercancías" en *Diccionario de términos comunitarios*, Biglino Campos, Paloma (coord.), McGraw Hill S.A., Madrid, pp.209-214.
- Mellado Prado, Pilar (2017). "La integración europea: Historia de una Poli crisis", *Revista de Derecho de la Unión Europea* N.º 32/2017, UNED, pp. 19-35.
- Molina, Ignacio; Otero Iglesias, Miguel; Steinberg, Federico (2018). *España ante el Brexit*, Real Instituto Elcano, pp.9-15, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/policy-paper-2018-espana-ante-brexit.pdf>.
- Muñoz Galvez, David (2017). "Cuestiones generales del Procedimiento Separatista Británico" en *Estudio Jurídico del Fenómeno Brexit*, Selma Penalva, Victoria; Ortiz Vidal, Mª Dolores (coordinadores), Dykinson S.L., Madrid, pp. 21-39.
- Packwood, Allen (2016). "Churchill y los Estados de Europa", *Comillas Journal of Internationals Relations*, N°7/2016, Universidad Pontifica de Comillas-Madrid, pp. 35-50.
- Pardo López, María (2017). "El Brexit y la soberanía parlamentaria: las perspectivas de un antiguo principio en tiempos modernos" en *Estudio Jurídico del Fenómeno Brexit*, Selma Penalva, Victoria; Ortiz Vidal, Mª Dolores (coordinadores), Dykinson S.L., Madrid, pp. 41-70.
- Parlamento Europeo (2022). "La Libre Circulación de Mercancías", Fichas Técnicas sobre la Unión Europea, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/38/libre-circulacion-de-mercanc%C3%83%C6%92%C3%86%E2%80%99%C3%83%E2%80%A0%C3%A2%E2%82%AC%E2%84%A2%C3%83%C6%92%C3%A2%E2%82%AC%C5%A1%C3%83%E2%80%9A%C3%82%C2%ADas>
- Pérez de las Heras, Beatriz (2008). *El Mercado Interior Europeo*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Sánchez, P. A. F (2020). La retirada del Reino Unido de la UE, un viaje hacia ninguna parte, *Araucaria*, vol. 22, n° 45, pp. 549-573.
- Soldevila Fragoso, S. (2019). "Una tercera vía para el Brexit", *Actualidad Administrativa*, N.º 3, pp.20-30.
- Utrilla Fernández-Bermejo, Dolores (2018). "El Reconocimiento Mutuo y el Derecho Primario del Mercado Interior" en *El reconocimiento Mutuo en el*

- Derecho Español y Europeo*, Arroyo Jiménez, Luis; Nieto Martín, Adán (directores), Marcial Pons, Madrid, pp.11-48.
- Vicente Blanco, Dámaso F. Javier (2018). “La crisis de la integración regional en la Unión Europea y en el Mercosur: el papel de la supranacionalidad”, en *La Integración Europea en Iberoamericana. Actualidad y Perspectivas en el Siglo XXI*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 135-152.
- Vicente Blanco, Dámaso F. Javier (2010). “La libre circulación de servicios, el proceso de elaboración de la Directiva y el problema medular del principio de origen” en *Impacto de la transposición de la directiva de Servicios en Castilla y León*, Vicente Blanco, Dámaso F. y Rivero Ortega, Ricardo (coordinadores), Consejo Económico y Social de Castilla y León, pp. 27-84.
- Wildind, Peter(2016). *What Next?: Britain's Future in Europa*, I.B. Tauris, Reino Unido, pp.1-10.