



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

DG de Mercado Interior y Servicios

## **MANUAL SOBRE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS**

## Exención de responsabilidad

El presente documento, elaborado por los servicios de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios, no es vinculante para la Comisión Europea como institución. Téngase en cuenta que la Comisión Europea podrá adoptar una postura diferente a la expuesta en el presente documento, por ejemplo, en relación con los procedimientos de infracción, tras un examen detenido de las medidas nacionales de transposición.

El presente documento se encuentra disponible en Internet y puede descargarse en todas las lenguas oficiales de la UE en el servidor Europa, en la dirección que sigue:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm)

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007

© Comunidades Europeas, 2007

Se autoriza la reproducción siempre que se cite la fuente.

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>1. CUESTIONES GENERALES.....</b>	<b>8</b>
1.1 RELACIÓN DE LA DIRECTIVA CON EL TRATADO CE.....	8
1.2. MÉTODO DE TRANSPOSICIÓN .....	8
1.2.1 <i>Legislación de transposición.....</i>	8
1.2.2 <i>Medidas de transposición no legislativas.....</i>	9
1.2.3 <i>Medidas posteriores .....</i>	10
<b>2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA.....</b>	<b>10</b>
2.1 SERVICIOS INCLUIDOS.....	10
2.1.1 <i>Concepto de “servicio” .....</i>	10
2.1.2 <i>Servicios excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva.....</i>	12
2.1.3 <i>Fiscalidad.....</i>	16
2.1.4 <i>Relación con la libre circulación de mercancías .....</i>	16
2.2 PRESTADORES INCLUIDOS .....	17
2.3 REQUISITOS INCLUIDOS .....	17
2.3.1 <i>Concepto de requisito.....</i>	17
2.3.2 <i>Requisitos generales que no afectan al acceso a una actividad de servicios ni a su ejercicio .....</i>	17
2.3.3 <i>Requisitos que rigen el acceso a fondos públicos .....</i>	18
<b>3. RELACIÓN ENTRE LA DIRECTIVA Y DETERMINADAS ÁREAS DE LA LEGISLACIÓN O LAS POLÍTICAS .....</b>	<b>18</b>
3.1 DERECHO PENAL.....	18
3.2. DERECHO LABORAL Y LEGISLACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL.....	19
3.3. DERECHOS FUNDAMENTALES .....	19
3.4. DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO .....	19
<b>4. RELACIÓN ENTRE LA DIRECTIVA Y OTRAS DISPOSICIONES DEL DERECHO COMUNITARIO.....</b>	<b>20</b>
<b>5. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>21</b>
5.1. SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITES APLICABLES A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS .....	22
5.2. VENTANILLAS ÚNICAS .....	24
5.2.1. <i>Establecimiento de las “ventanillas únicas” .....</i>	25
5.2.2. <i>Realización de los procedimientos y trámites a través de las ventanillas únicas .....</i>	26
5.3. INFORMACIÓN Y ASISTENCIA A TRAVÉS DE LAS VENTANILLAS ÚNICAS.....	27
5.3.1. <i>Información que debe proporcionarse.....</i>	27
5.3.2. <i>Asistencia que debe prestarse .....</i>	28
5.3.3. <i>Fomento del uso de otras lenguas.....</i>	28
5.4. PROCEDIMIENTOS ELECTRÓNICOS.....	29
5.4.1. <i>Alcance de la obligación de establecimiento de procedimientos electrónicos.....</i>	29
5.4.2. <i>Transposición de los procedimientos electrónicos.....</i>	31
<b>6. LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO .....</b>	<b>32</b>
6.1. REGÍMENES DE AUTORIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS .....	33
6.1.1. <i>Identificación y evaluación de los regímenes de autorización.....</i>	33
6.1.2. <i>Condiciones para la concesión de la autorización .....</i>	34
6.1.3. <i>No duplicación de requisitos y controles .....</i>	35
6.1.4. <i>Duración de las autorizaciones.....</i>	36
6.1.5. <i>Ámbito territorial .....</i>	36
6.1.6. <i>Limitación del número de autorizaciones .....</i>	37
6.1.7. <i>Obligación de motivar las decisiones y derecho de recurso .....</i>	38
6.1.8. <i>Procedimientos de autorización.....</i>	38

6.2.	REQUISITOS DE ESTABLECIMIENTO PROHIBIDOS .....	39
6.2.1.	<i>Prohibición de los requisitos basados directa o indirectamente en la nacionalidad.....</i>	39
6.2.2.	<i>Prohibición de los requisitos que limiten el establecimiento de prestadores de servicios a un único Estado miembro.....</i>	41
6.2.3.	<i>Prohibición de los requisitos que limiten la capacidad de elección del prestador de servicios entre un establecimiento principal y otro secundario.....</i>	41
6.2.4.	<i>Prohibición de las condiciones de reciprocidad.....</i>	42
6.2.5.	<i>Prohibición de las pruebas económicas.....</i>	42
6.2.6.	<i>Prohibición de la intervención de competidores en las decisiones de las autoridades competentes.....</i>	43
6.2.7.	<i>Prohibición de las obligaciones de obtener avales financieros o contratar seguros de operadores establecidos en el mismo Estado miembro.....</i>	44
6.2.8.	<i>Prohibición de las obligaciones de haber estado inscrito previamente en el territorio nacional, o de haber ejercido previamente la actividad durante un periodo determinado en dicho territorio.....</i>	44
6.3.	REQUISITOS A EVALUAR .....	45
6.3.1.	<i>Límites cuantitativos o territoriales .....</i>	46
6.3.2.	<i>Obligación de que el prestador de servicios adopte una forma jurídica particular .....</i>	46
6.3.3.	<i>Requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad.....</i>	47
6.3.4.	<i>Requisitos que dan lugar a la reserva de la prestación de ciertos servicios a determinados prestadores.....</i>	48
6.3.5.	<i>Prohibición de disponer de varios establecimientos en un mismo territorio nacional.....</i>	48
6.3.6.	<i>Obligaciones de disponer de un número mínimo de empleados .....</i>	49
6.3.7.	<i>Obligaciones de aplicar tarifas mínimas o máximas fijas.....</i>	49
6.3.8.	<i>Obligación de que el prestador realice, junto con su servicio, otros servicios específicos .....</i>	49
<b>7.</b>	<b>LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS .....</b>	<b>50</b>
7.1.	CLÁUSULA SOBRE LA LIBERTAD DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y EXCEPCIONES APLICABLES .....	50
7.1.1.	<i>Distinción entre establecimiento y prestación transfronteriza de servicios.....</i>	50
7.1.2.	<i>Alcance y efecto de la cláusula sobre libertad de prestación de servicios.....</i>	51
7.1.3.	<i>Requisitos que pueden imponer los Estados miembros respecto a los servicios transfronterizos .....</i>	51
7.1.4.	<i>Excepciones del artículo 17 .....</i>	57
7.1.5.	<i>Excepciones en casos individuales con arreglo al artículo 18.....</i>	61
7.2.	OBLIGACIONES RELATIVAS A LOS DERECHOS DE LOS DESTINATARIOS DE SERVICIOS.....	61
7.2.1.	<i>Restricciones que no pueden imponerse a los destinatarios .....</i>	62
7.2.2.	<i>Principio de no discriminación.....</i>	63
7.2.3.	<i>Obligación de asistencia a los destinatarios.....</i>	64
<b>8.</b>	<b>CALIDAD DE LOS SERVICIOS .....</b>	<b>66</b>
8.1.	INFORMACIÓN SOBRE LOS PRESTADORES Y SUS SERVICIOS .....	67
8.1.1.	<i>Información que deberá facilitarse a iniciativa del prestador.....</i>	67
8.1.2.	<i>Información que deberá facilitarse a petición del destinatario .....</i>	68
8.2.	SEGUROS Y GARANTÍAS DE RESPONSABILIDAD PROFESIONAL.....	68
8.2.1.	<i>Obligaciones de seguro o garantía para los prestadores de servicios que plantean determinados riesgos .....</i>	68
8.2.2.	<i>No duplicación de los requisitos de seguro o garantía .....</i>	68
8.3.	COMUNICACIONES COMERCIALES POR PARTE DE PROFESIONES REGULADAS .....	69
8.4.	ACTIVIDADES MULTIDISCIPLINARES .....	70
8.4.1.	<i>Supresión de las restricciones de las actividades multidisciplinares.....</i>	70
8.4.2.	<i>Prevención de conflictos de intereses y garantía de la independencia y la imparcialidad de los prestadores de servicios.....</i>	70
8.4.3.	<i>Revisión de la legislación y contenido del informe de evaluación.....</i>	71
8.5.	POLÍTICA DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS .....	71
8.6.	RESOLUCIÓN DE LITIGIOS .....	72
8.6.1.	<i>Mejora de la gestión de reclamaciones por parte de los prestadores de servicios.....</i>	72
8.6.2.	<i>Garantías económicas para la ejecución de resoluciones judiciales.....</i>	72
8.7.	CÓDIGOS DE CONDUCTA .....	72
8.7.1.	<i>Elaboración de normas comunes a escala comunitaria.....</i>	72
8.7.2.	<i>Contenido de los códigos de conducta.....</i>	73

<b>9.</b>	<b>COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>73</b>
9.1.	EL FUNDAMENTO DE LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA .....	73
9.2.	ASPECTOS BÁSICOS.....	74
9.2.1.	<i>Asistencia recíproca.....</i>	74
9.2.2.	<i>Apoyo técnico por parte del sistema de información del mercado interior (IMI).....</i>	74
9.3.	INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	75
9.3.1.	<i>Obligación de suministro de información previa petición.....</i>	75
9.3.2.	<i>Obligación de realizar controles previa petición.....</i>	76
9.4.	ASISTENCIA RECÍPROCA EN CASO DE PRESTACIÓN TRANSFRONTERIZA DE SERVICIOS .....	77
9.4.1.	<i>División de las tareas de supervisión entre los Estados miembros.....</i>	77
9.4.2.	<i>Asistencia recíproca en caso de excepciones individuales.....</i>	78
9.5.	MECANISMO DE ALERTA .....	79
<b>10.</b>	<b>REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y PROCESO DE EVALUACIÓN RECÍPROCA.....</b>	<b>79</b>
10.1.	OBJETIVOS Y PLANTEAMIENTO BÁSICO.....	79
10.2.	PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 39, APARTADOS 1 A 4 .....	80
10.2.1.	<i>Revisión y evaluación de la legislación.....</i>	80
10.2.2.	<i>Informes a presentar .....</i>	81
10.2.3.	<i>El proceso de evaluación recíproca.....</i>	82
10.2.4.	<i>La revisión y evaluación de los requisitos establecidos en el artículo 15, apartado 2, y los servicios de interés económico general.....</i>	82
10.2.5.	<i>Notificaciones de nuevos requisitos de los tipos enumerados en el artículo 15, apartado 2.....</i>	83
10.3.	EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 39, APARTADO 5 .....	83

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de la Directiva de servicios<sup>1</sup> es avanzar hacia un auténtico mercado interior de los servicios de modo que, en el mayor sector de la economía europea, tanto empresas como consumidores puedan aprovechar plenamente las oportunidades que brinda. Mediante el apoyo al desarrollo de un mercado interior de los servicios verdaderamente integrado, la Directiva contribuirá a hacer realidad el considerable potencial de crecimiento económico y de creación de empleo de este sector en Europa. Por esta razón, la Directiva de servicios constituye un elemento fundamental de la renovada Estrategia de Lisboa de crecimiento y empleo<sup>2</sup>. Por otra parte, al exigir la simplificación administrativa, facilita la ejecución del programa "Legislar mejor"<sup>3</sup>.

La Directiva de servicios constituye un enorme paso adelante para garantizar que tanto los prestadores como los destinatarios de los servicios se beneficien con mayor facilidad de las libertades fundamentales consagradas en los artículos 43 y 49 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea: la libertad de establecimiento y la de prestación de servicios a través de las fronteras. Para conseguirlo, la Directiva pretende simplificar procedimientos, eliminar obstáculos a las actividades de servicios y promover tanto la confianza recíproca entre Estados miembros como la confianza de los prestadores y los consumidores en el mercado interior.

La Directiva se aplica a una amplia gama de actividades de servicios. Sus disposiciones se basan, en gran medida, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativa a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios, y complementan diversos instrumentos comunitarios en vigor, que continúan siendo plenamente aplicables.

Además de exigir a los Estados miembros<sup>4</sup> la adopción de medidas legislativas concretas, en la Directiva se les pide que apliquen varias medidas de índole práctica, como el establecimiento de ventanillas únicas para los prestadores de servicios, la implantación de procedimientos por vía electrónica y la cooperación administrativa. La Directiva introduce asimismo instrumentos innovadores, como la revisión de la legislación nacional y el proceso de evaluación recíproca. Si se aplican debidamente, tales instrumentos seguirán favoreciendo el desarrollo del mercado interior de servicios más allá del plazo de transposición de la Directiva. Es evidente además que ésta no requerirá sólo un acto aislado de transposición, sino que desencadenará un proceso dinámico cuyos beneficios se desplegarán con los años.

---

<sup>1</sup> Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, DO L376 de 27.12.2006, p. 36.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión "Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa" COM(2005)0024 de 02.02.2005.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión "Análisis estratégico del programa "Legislar mejor" en la Unión Europea" COM (2006)0689 de 14.11.2006.

<sup>4</sup> El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Acuerdo EEE) amplía el mercado interior a tres Estados de la AELC: Islandia, Liechtenstein y Noruega. La asistencia prestada en el presente Manual se dirige asimismo a estos Estados.

Es importante destacar asimismo que la Directiva reforzará los derechos de los destinatarios de los servicios, en particular los consumidores, y establecerá medidas concretas para la formulación de una política sobre calidad de los servicios en toda Europa.

Para alcanzar sus objetivos, una transposición plena y oportuna de la Directiva de servicios resulta esencial. Por esta razón, el Consejo Europeo concluyó en su cumbre de marzo de 2007 que *“la Directiva de servicios recientemente adoptada es un instrumento clave para desbloquear todo el potencial del sector de los servicios en Europa. Debería concederse gran prioridad, en consecuencia, a la transposición completa, coherente y puntual de sus disposiciones”*. Una transposición completa y puntual de la Directiva ayudará asimismo a los Estados miembros a modernizar sus Administraciones nacionales y los correspondientes marcos reguladores. La Directiva se aprobó el 12 de diciembre de 2006 y deberá ser aplicada por los Estados miembros, a más tardar, tres años después de su publicación, es decir, el 28 de diciembre de 2009.

La transposición de la Directiva constituye un reto significativo para los Estados miembros y requiere un esfuerzo pronto y decidido. Considerando su gran alcance y la amplia gama de cuestiones que aborda, la novedad del planteamiento y las numerosas medidas que deben adoptarse, resulta evidente que una estrecha cooperación y asociación entre la Comisión y los Estados miembros revestirá especial importancia en este caso. Así, de conformidad con su política general de mejora de la aplicación del Derecho comunitario, la Comisión ha ofrecido su asistencia y se ha comprometido a cooperar estrechamente con los Estados miembros a lo largo del proceso de transposición. Esto contribuirá a la transposición y aplicación correctas y coherentes de la Directiva por todos los Estados miembros, y garantizará la existencia de un terreno de juego equilibrado para los prestadores y los destinatarios de los servicios. Ello resultará de particular utilidad para la identificación y tratamiento de los problemas en una fase temprana.

Con el presente “Manual de transposición” se pretende brindar a los Estados miembros asistencia técnica en el proceso de transposición, y es una de las medidas de acompañamiento concretas con las que la Comisión se propone ayudarles. El Manual forma parte asimismo de la respuesta de la Comisión a la solicitud que le dirigió el Consejo, en su reunión del 29 y 30 de mayo de 2006, pidiendo su asistencia a los Estados miembros para la transposición de la Directiva<sup>5</sup>. El Manual no es exhaustivo ni legalmente vinculante, ni prescribe un único modo de transposición. Trata más bien de describir vías de transposición apropiadas y llama la atención sobre cuestiones importantes en el proceso de transposición. Se basa en conversaciones preliminares mantenidas con Estados miembros y trata de dar respuesta a preguntas ya planteadas por éstos o que pueden fácilmente anticiparse. A medida que avance el proceso, se plantearán nuevas preguntas y, en su caso, este Manual se complementará en una etapa posterior.

---

5 Declaraciones en el Documento del Consejo nº 11296/06, de 14.07.2006 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11296-ad01.en06.pdf>)

## 1. CUESTIONES GENERALES

### 1.1 Relación de la Directiva con el Tratado CE

Como todo instrumento de Derecho derivado, la Directiva de servicios ha de contemplarse en el contexto del Derecho primario, es decir, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE) y, sobre todo, las libertades relativas al mercado interior. La Directiva debe interpretarse y transponerse en este contexto.

Ha de quedar claro asimismo que las materias excluidas del ámbito de la Directiva seguirán rigiéndose plenamente por el Tratado CE. Lógicamente, los servicios excluidos continuarán sujetos a los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios. La legislación nacional reguladora de estas actividades de servicios debe ajustarse a lo dispuesto en los artículos 43 y 49 del Tratado CE y ha de respetar los principios que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha desarrollado sobre la base de la aplicación de los mismos. Corresponde a los propios Estados miembros garantizar que su legislación se ajusta al Tratado CE conforme a la interpretación de éste por parte del TJCE. La Comisión continuará ejerciendo su papel de guardiana del Tratado CE y asistiendo a los Estados miembros en esta tarea.

### 1.2. Método de transposición

La transposición de la Directiva de servicios exigirá que los Estados miembros adopten una combinación de medidas legislativas y no legislativas, es decir, organizativas o prácticas. La Directiva es un instrumento horizontal que abarca una amplia gama de servicios y que, probablemente, afectará a un número significativo de leyes y reglamentos nacionales. Por esta razón, en lo que concierne a la legislación de transposición, los Estados miembros deberán considerar la aprobación de una gama de medidas legislativas específicas y horizontales, que probablemente incluirá la modificación de algunas disposiciones vigentes, así como la adopción de otras nuevas y de una ley marco horizontal de transposición.

#### 1.2.1 Legislación de transposición

De conformidad con la jurisprudencia del TJCE, es evidente que *“para garantizar no sólo jurídicamente, sino también de hecho, la plena aplicación de las Directivas, los Estados miembros deben establecer un marco legal preciso en el ámbito de que se trate”* que permita *“a los particulares conocer sus derechos e invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales”*<sup>6</sup>. Esto significa que los Estados miembros tendrán que adoptar disposiciones nacionales de carácter vinculante, de manera que los prestadores y los destinatarios de los servicios puedan beneficiarse de los derechos que les confiere la Directiva.

Algunos de los artículos de la Directiva podrán transponerse modificando la legislación en vigor; por ejemplo, los correspondientes a los regímenes de autorización podrán introducirse en algunos Estados miembros modificando la legislación nacional sobre procedimientos administrativos. En otros casos, especialmente en lo que atañe a los artículos en los que se

---

<sup>6</sup> Véanse, entre otras, sentencia de 18 de enero de 2001, *Comisión contra Italia*, asunto C-162/99; sentencia de 15 de junio de 1995, *Comisión contra Luxemburgo*, asunto C-220/94, y sentencia de 30 de mayo de 1991, *Comisión contra Alemania*, asunto C-361/88.



establecen principios generales, como el 16 o el 20, deberá considerarse la adopción de una ley marco horizontal nueva<sup>7</sup>.

La adopción de legislación horizontal al nivel adecuado puede resultar especialmente necesaria como salvaguarda contra disposiciones en áreas específicas que pudieran escapar el examen de legislación, así como para garantizar que queden reguladas las actividades de servicios que se desarrollen y se regulen a escala nacional en el futuro. Por lo demás, es evidente que, si los Estados miembros optan por transponer la Directiva, o algunos de sus artículos, mediante la adopción de legislación horizontal, tendrán que velar por la prioridad de ésta sobre la legislación específica.

Asimismo, es posible que los Estados miembros tengan que adaptar disposiciones específicas en vigor en las que se establezcan requisitos cuya modificación o supresión exija la Directiva de manera explícita. Tal es el caso, por ejemplo, de los artículos 9, 14 y 15 relativos a los requisitos específicos que restringen la libertad de establecimiento, y de los artículos 24 y 25 sobre comunicaciones comerciales de las profesiones reguladas y actividades multidisciplinares.

Ha de prestarse especial atención a la legislación que contenga normas específicas dirigidas a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros. En la medida en que tales normas sean incompatibles con la Directiva y no se basen en otros instrumentos comunitarios, tendrán que ser derogadas. Por ejemplo, los Estados miembros tendrán que comprobar si su legislación impone requisitos de registro a los prestadores establecidos en otros Estados miembros que deseen prestar servicios en su territorio; si tales requisitos ni están previstos en otro instrumento comunitario ni se justifican de conformidad con los artículos 16 o 17, tendrán que suprimirse.

Para poder evaluar si la transposición está completa, se aconseja a los Estados miembros que recurran a cuadros en los que se indique cómo se han transpuesto las diferentes disposiciones de la Directiva.

### *1.2.2 Medidas de transposición no legislativas*

Algunas disposiciones de la Directiva requieren para su transposición el establecimiento de mecanismos y procedimientos administrativos adecuados. Es lo que ocurre, por ejemplo, con las ventanillas únicas y los procedimientos por vía electrónica. Otro ejemplo es el de cómo organizar la identificación y evaluación de la legislación que los Estados miembros han de llevar a cabo antes de decidir si es preciso adoptar medidas modificativas o derogatorias (p. ej., para comprobar si sus regímenes de autorización están justificados, o para examinar su legislación e identificar los requisitos pertinentes).

Por otra parte, la Directiva contiene disposiciones que obligan a los Estados miembros a promover determinadas acciones a cargo del sector privado (p. ej., prestadores de servicios, asociaciones profesionales o de consumidores), como sucede con el artículo 26 sobre la calidad de los servicios o con el artículo 37 sobre los códigos de conducta a escala

---

<sup>7</sup> Un ejemplo en el que se aplicó con éxito tal planteamiento por las mismas razones es el de la transposición de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior, DO L 178, 17.7.2000, p. 1.

comunitaria. El cumplimiento de estas obligaciones exigirá a los Estados miembros la adopción de medidas prácticas, no legislativas, como la prestación de asistencia a los operadores o a sus asociaciones.

Por último, todo el capítulo sobre "Cooperación administrativa" exige la transposición de los mecanismos prácticos necesarios para que las autoridades competentes de los Estados miembros cooperen eficazmente entre sí.

Todas éstas son obligaciones en virtud de las cuales los Estados miembros han de obtener un resultado práctico (p. ej., garantizar que se disponga de ventanillas únicas en el plazo límite de transposición), o emprender una determinada acción (p. ej., verificar si los regímenes de autorización cumplen las condiciones establecidas en la Directiva).

### *1.2.3 Medidas posteriores*

La Directiva de servicios requiere asimismo la adopción de medidas por los Estados miembros con posterioridad al plazo límite de transposición de diciembre de 2009. Es lo que sucede en particular con el proceso de revisión de la legislación y evaluación recíproca previsto en el artículo 39 de la Directiva. Por ejemplo, de conformidad con el artículo 39, apartado 5, los Estados miembros asumen la obligación permanente de transmitir a la Comisión toda modificación de los requisitos aplicables a la prestación transfronteriza de servicios (se impone una obligación similar respecto a ciertos requisitos relacionados con la libertad de establecimiento en el artículo 15, apartado 7). Conforme al artículo 39, apartado 2, los Estados miembros tienen asimismo la obligación de participar en el proceso de evaluación recíproca que seguirá a la revisión de la legislación y al envío de informes sobre ésta. Por último, resulta igualmente evidente que el desarrollo de una política sobre calidad de los servicios, como se prevé en el capítulo V de la Directiva, evolucionará a lo largo de los años.

## **2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA**

### **2.1 Servicios incluidos**

#### *2.1.1 Concepto de "servicio"*

Como norma básica, la Directiva de servicios se aplica a todos los servicios que no se excluyan explícitamente de su ámbito.

Para empezar, es importante comprender el concepto de "servicio" y el alcance de las actividades que engloba. Dicho concepto, de conformidad con el Tratado CE y la jurisprudencia vinculada del TJCE, se define de un modo amplio<sup>8</sup>. Engloba toda actividad económica por cuenta propia realizada normalmente a cambio de una remuneración, como se recoge en el artículo 50 del Tratado CE.

Así, con arreglo al significado previsto en el Tratado CE y en la Directiva de servicios, para que una actividad constituya un "servicio" ha de realizarse por cuenta propia, es decir, ha de ser realizada por un prestador (que puede ser persona física o jurídica) al margen de un

---

<sup>8</sup> Véase el artículo 4, apartado 1.

contrato de trabajo<sup>9</sup>. Además, debe realizarse normalmente a cambio de una remuneración; en otras palabras, ha de ser de naturaleza económica. Estas condiciones deben evaluarse caso por caso en cada actividad. El mero hecho de que una actividad sea realizada por el Estado, por un órgano de éste o por una organización sin ánimo de lucro no significa que no constituya un servicio conforme al significado recogido en el Tratado CE y en la Directiva de servicios<sup>10</sup>. Más bien, de conformidad con la jurisprudencia del TJCE, "la característica esencial de la remuneración reside en el hecho de que esta última constituye la contrapartida económica de la prestación que se discute"<sup>11</sup>. Es irrelevante que la remuneración sea abonada por el destinatario del servicio o por un tercero<sup>12</sup>. En cualquier caso, cabe señalar que el TJCE, en el contexto de los servicios de educación prestados en el marco del sistema de educación nacional, declaró que las matrículas que los alumnos o sus padres deben abonar en ocasiones para contribuir en cierta medida a sufragar los costes de funcionamiento del mismo no constituyen como tales una remuneración si el sistema se financia de todos modos esencialmente mediante fondos públicos<sup>13</sup>.

En consecuencia, los Estados miembros tendrán que garantizar que las normas de la Directiva de servicios se apliquen a una amplia gama de actividades, ya se presten a empresas o a consumidores. Sin ánimo de exhaustividad, pueden mencionarse como ejemplos de servicios contemplados en la Directiva los siguientes: las actividades de la mayoría de las profesiones reguladas<sup>14</sup> (como asesores jurídicos y fiscales, arquitectos, ingenieros, contables, peritos), los servicios de los artesanos, los servicios a empresas (como los de mantenimiento de oficinas, consultoría de gestión, organización de eventos, cobro de deudas, publicidad y selección de personal), las tareas de distribución (incluido el comercio minorista y mayorista de bienes y servicios), los servicios en el campo del turismo (como los que prestan las agencias de viaje), los servicios de ocio (como los que prestan centros deportivos y parques de atracciones), los servicios de construcción, los de instalación y mantenimiento de equipos, los servicios de información (como portales de Internet, agencias de noticias, editoriales, actividades de programación informática), los servicios de alojamiento y restauración (como los que prestan hoteles, restaurantes, empresas de comidas a domicilio), los servicios en el área de la formación y la educación, los servicios de alquiler (incluido el alquiler de automóviles) y de leasing, los servicios inmobiliarios, los de certificación y verificación, los servicios domésticos (como los de limpieza, cuidadores de menores y jardinería), etc.

En la legislación marco de transposición de la Directiva, sería aconsejable que los Estados miembros siguieran el mismo planteamiento, es decir, que definieran el ámbito de dicha legislación como aplicable a la totalidad de las actividades de servicio que no se excluyeran de manera explícita.

---

<sup>9</sup> Sentencia de 12 de diciembre de 1974, *Walrave*, asunto 36/74.

<sup>10</sup> Sentencia de 11 de abril de 2000, *Deliège*, asuntos acumulados C-51/96 y C-191/97.

<sup>11</sup> Sentencia de 27 de septiembre de 1988, *Humbel*, asunto 263/86.

<sup>12</sup> Sentencia de 26 de abril de 1988, *Bond van Adverteerders*, asunto 352/85; sentencia de 13 de mayo de 2003, *Müller Fauré*, asunto C-385/99; sentencia de 12 de julio de 2001, *Smits y Peerbooms*, asunto C-157/99.

<sup>13</sup> Sentencia de 7 de diciembre de 1993, *Wirth*, asunto C-109/92.

<sup>14</sup> En este contexto, debe quedar claro que siguen siendo aplicables los instrumentos comunitarios vigentes, como, en el caso de las profesiones reguladas, la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO L 255 de 30.9.2005, p.22). Véase el apartado 4 del presente Manual.

### 2.1.2 Servicios excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva

En la Directiva de servicios se excluyen explícitamente de su ámbito de aplicación varios servicios. Tales exclusiones son opcionales, en el sentido de que los Estados miembros pueden, si así lo desean, aplicar a todos o parte de esos servicios excluidos los principios generales y mecanismos recogidos en la Directiva, como el de “ventanilla única”. En cualquier caso, queda claro que la normativa nacional sobre los servicios excluidos deberá atenerse a lo previsto en las restantes disposiciones del Derecho comunitario, en particular a la libertad de establecimiento y a la libertad de prestación de servicios garantizadas en los artículos 43 y 49 del Tratado CE.

En lo que concierne al alcance de tales exclusiones, pueden ofrecerse las explicaciones que siguen:

- **Servicios no económicos de interés general**

La exclusión contemplada en el artículo 2, apartado 2, letra a), está estrechamente vinculada al concepto de “servicio” antes expuesto. El término “servicios no económicos” alude a los que no se realizan a cambio de una contraprestación económica. Estas actividades no constituyen un servicio conforme al significado del artículo 50 del Tratado y, por tanto, no se regulan en la Directiva de servicios. Quedan, pues, excluidos de ésta los servicios no económicos de interés general, como los que no se prestan a cambio de una remuneración en el ámbito de la enseñanza primaria y secundaria. Por el contrario, los servicios de interés económico general, como los característicos del sector de la electricidad y el gas, se prestan a cambio de una contraprestación económica y, por tanto, en principio, se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva<sup>15</sup>. La determinación de si un servicio que un Estado miembro considera de interés general es de naturaleza económica o no económica ha de hacerse a la luz de la jurisprudencia del TJCE antes referida<sup>16</sup>. En cualquier caso, los Estados miembros no pueden considerar todos los servicios de un determinado campo, como el de la educación, como servicios no económicos de interés general.

- **Servicios financieros**

La exclusión consignada en el artículo 2, apartado 2, letra b), abarca la totalidad de servicios financieros, incluidos los bancarios, de crédito, de valores y fondos de inversión, de seguros y de pensiones. Se incluyen aquí los servicios enumerados en el anexo I de la Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio<sup>17</sup>, como los de crédito al consumo, crédito hipotecario, arrendamiento financiero y emisión y gestión de medios de pago. Los que no implican un servicio financiero, como los de arrendamiento operativo de bienes (“leasing”), no están comprendidos en esta exclusión y los Estados miembros tendrán que asegurarse de que estén cubiertos por las medidas de transposición.

- **Servicios y redes de comunicaciones electrónicas**

La exclusión contemplada en el artículo 2, apartado 2, letra c), abarca los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, así como los recursos y servicios asociados, conforme se

---

<sup>15</sup> Aunque la aplicación de la disposición específica de las Directivas vigentes que regula tales servicios tendrá prioridad en caso de conflicto con alguna de las disposiciones de la Directiva de servicios. Véase el apartado 4 del presente Manual.

<sup>16</sup> Véase el apartado 2.1.1 del presente Manual.

<sup>17</sup> DO L 177 de 30.6.2006, p. 1.

define en el artículo 2 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco)<sup>18</sup>. Entre tales servicios y redes figuran, por ejemplo, la telefonía vocal y los servicios de transmisión de correo electrónico. No obstante, estos servicios sólo se excluyen en lo que respecta a las materias reguladas en las cinco directivas incluidas en el denominado “paquete de telecomunicaciones”<sup>19</sup>. En las cuestiones no tratadas en estas cinco Directivas, como la "ventanilla única" o los procedimientos por vía electrónica, se aplicará la Directiva de servicios. En este sentido, los Estados miembros han de garantizar que estos servicios se beneficien de las disposiciones pertinentes de la Directiva de servicios, para lo que podrán modificar la legislación específica en el sector de las telecomunicaciones o abordar la cuestión en la ley marco horizontal de transposición de la Directiva.

- **Servicios en el ámbito del transporte**

La exclusión que figura en el artículo 2, apartado 2, letra d), abarca los servicios de transporte que entren en el ámbito de aplicación del título V del Tratado CE. En consecuencia, comprende el transporte aéreo, el transporte marítimo y por vías navegables, incluidos los servicios portuarios, así como el transporte por carretera y ferrocarril, incluido en particular el transporte urbano, y los servicios de taxi y ambulancia<sup>20</sup>. La exclusión no abarca los servicios que no son propiamente de transporte, como los prestados por autoescuelas, empresas de mudanzas, de alquiler de automóviles, funerarias o de fotografía aérea. Tampoco abarca las actividades comerciales en puertos o aeropuertos, como las que realizan tiendas y restaurantes. Por tanto, estas actividades de servicio quedan reguladas por la Directiva y han de ser objeto de las medidas de transposición.

- **Servicios de las empresas de trabajo temporal**

La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra e), abarca el servicio de contratación temporal de trabajadores que prestan las empresas de trabajo temporal. Los servicios ajenos a los de contratación de trabajadores que, en ocasiones, ofrecen estos mismos prestadores, como los de colocación o selección, no son objeto de la exclusión y, por tanto, han de considerarse en las medidas de transposición.

- **Servicios sanitarios**

La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra f), abarca “*los servicios sanitarios y farmacéuticos prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de*

---

<sup>18</sup> DO L 108 de 24.4.2002, p. 33.

<sup>19</sup> Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva de acceso) (DO L 108 de 24.4.2002, p. 7); Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización) (DO L 108 de 24.4.2002, p. 21); Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO L 108 de 24.4.2002, p. 33); Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal) (DO L 108 de 24.4.2002, p. 51), y Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la intimidad y las comunicaciones electrónicas) (DO L 201 de 31.7.2002, p. 37, modificada por la Directiva 2006/24/CE (DO L 105 de 13.4.2006, p. 54)).

<sup>20</sup> Véase el considerando 21.

*evaluar, mantener o restaurar su estado de salud cuando estas actividades están reservadas a profesiones reguladas en el Estado miembro en que se presta el servicio*<sup>21</sup>. Esto significa que no se excluyen los servicios que no se prestan a un paciente, sino al propio profesional sanitario o a un hospital, como los servicios contables, de limpieza, de secretaría o administrativos, el suministro y mantenimiento de equipos médicos y los servicios de los centros de investigación médica. Tampoco se excluyen las actividades no destinadas a mantener, evaluar o recuperar el estado de salud de los pacientes. Por ejemplo, las actividades concebidas para mejorar el bienestar o procurar relajación, como las que se realizan en centros deportivos o gimnasios, quedan reguladas en la Directiva y tendrán que ser consideradas en las medidas de transposición. Por otra parte, la exclusión de los servicios sanitarios sólo abarca las actividades que se reservan a las profesiones de salud reguladas en el Estado miembro en el que se presten. Por tanto, los servicios que se presten sin que se requiera una cualificación profesional específica han de ser objeto de las medidas de transposición. Por último, debe quedar claro que la exclusión de los servicios sanitarios abarca los servicios relativos a la salud humana y no debe extenderse a los servicios veterinarios, por lo que éstos deberán ser considerados en las medidas de transposición.

- **Servicios audiovisuales y de radiodifusión**

La exclusión consignada en el artículo 2, apartado 2, letra g), abarca los servicios audiovisuales, es decir, aquellos cuya finalidad principal es la comunicación de imágenes en movimiento con o sin sonido, incluida la televisión y la exhibición de películas en cines, independientemente del modo en que se produzcan, distribuyan o transmitan. Abarca asimismo los servicios de radiodifusión. Otros servicios vinculados a los audiovisuales o de radiodifusión, como los de publicidad o la venta de bebidas y comida en los cines, no están excluidos y han de ser objeto de las medidas de transposición.

- **Juegos de azar**

La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra h), abarca todo servicio que implique apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidos en particular los juegos numéricos como las loterías, las tarjetas de sorteo directo, los servicios de juego ofrecidos en casinos y otras instalaciones con licencia, los servicios de apuestas, el bingo y los servicios de juego gestionados por instituciones benéficas u organizaciones sin ánimo de lucro y prestados a beneficio de éstas. Por el contrario, los juegos de habilidad, las máquinas de juego que no dan premios o que sólo recompensan en forma de juegos gratis o promocionales cuyo propósito exclusivo es promover la venta de bienes o servicios, no son objeto de la exclusión y, por tanto, quedan regulados por la Directiva de servicios. Otros servicios prestados en casinos, como la venta de comida o bebidas, tampoco son objeto de la exclusión y han de considerarse en las medidas de transposición.

- **Actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública**

La exclusión consignada en el artículo 2, apartado 2, letra i), refleja lo dispuesto en el artículo 45 del Tratado CE, con arreglo al cual las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública no se someten a las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios. Esta exclusión, de conformidad con la jurisprudencia del TJCE, sólo abarca actividades específicas, no profesiones

---

<sup>21</sup> Véase el considerando 22.

enteras<sup>22</sup>. La determinación de si ciertas actividades están vinculadas o no de manera directa o específica al ejercicio de la autoridad pública no es cuestión que pueda decidir unilateralmente un Estado miembro, sino que ha de evaluarse con arreglo a los criterios generales establecidos por el TJCE. Así, el mero hecho de que un Estado miembro considere una actividad como ejercicio de autoridad pública, o que sea desempeñada por él, por un órgano administrativo o por una entidad a la que se hayan asignado tareas públicas, no significa que tal actividad encaje en lo dispuesto en el artículo 45 del Tratado CE. Cuando se enfrenten a casos en los que tengan que evaluar si una actividad de servicios cae dentro del artículo 45 del Tratado CE, con lo que quedaría excluida de la Directiva de servicios, los Estados miembros deberán tener en cuenta el estrecho ámbito de aplicación que el TJCE ha reconocido al referido artículo<sup>23</sup>.

- **Servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas**

Los servicios sociales consignados en el artículo 2, apartado 2, letra j), se excluyen en la medida en que sean prestados por el Estado, por prestadores encargados por éste y por lo tanto bajo una obligación de prestar tales servicios, o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado. La noción de “asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado” comprende las iglesias y las organizaciones eclesiales que atiendan fines benéficos. Teniendo en cuenta el texto de la exclusión y las explicaciones que se dan en el considerando 27, queda claro que tales servicios no se excluyen si son prestados por otros tipos de prestadores, como los operadores privados que actúen sin mandato del Estado. Por ejemplo, no están excluidos los servicios de atención a la infancia y los demás servicios específicos (como los campamentos de verano) a cargo de cuidadores u operadores privados. Del mismo modo, los servicios sociales relativos al apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas debido a la insuficiencia de sus ingresos familiares o a la falta parcial de independencia, así como los prestados a las que corren el riesgo de marginación, como los servicios de cuidado de personas de edad avanzada o los prestados a desempleados, se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva únicamente en la medida en que sean prestados por cualquiera de los prestadores antes mencionados (es decir, el Estado, los prestadores encargados por éste o las asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado). Así, por ejemplo,

---

<sup>22</sup> Sentencia de 9 de marzo de 2000, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-355/98; véase asimismo la sentencia de 29 de octubre de 1998, *Comisión contra España*, asunto C-114/97; sentencia de 13 de julio de 1993, *Thijssen*, asunto C-42/92, y la sentencia de 21 de junio de 1974, *Reyners*, asunto 2/74.

<sup>23</sup> El TJCE ha declarado que el artículo 45 no atañe a las actividades de índole meramente auxiliar y preparatoria en relación con el ejercicio de la autoridad pública (sentencia de 13 de julio de 1993, *Thijssen*, asunto 42/92), ni a las actividades de naturaleza meramente técnica, como las que conciernen al diseño, la programación y la operación de sistemas de proceso de datos (sentencia de 5 de diciembre de 1989, *Comisión contra Italia*, asunto 3/88). Por otra parte, hay varias actividades de servicio que el TJCE ha considerado ya excluidas del ámbito del artículo 45 del Tratado CE, como las de “avocat” (sentencia de 21 de junio de 1974, *Reyners*, asunto 2/74), las actividades de las empresas de seguridad (sentencia de 31 de mayo de 2001, *Comisión contra Italia*, asunto C-283/99; sentencia de 9 de marzo de 2000, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-355/98; sentencia de 26 de enero de 2006, *Comisión contra España*, asunto C-514/03), las actividades de auditores autorizados ante entidades aseguradoras (sentencia de 13 de julio de 1993, *Thijssen*, asunto C-42/92), las actividades de diseño, programación y operación de sistemas de proceso de datos (sentencia de 5 de diciembre de 1989, *Comisión contra Italia*, asunto 3/88), las actividades llevadas a cabo en el marco de contratos relativos a los locales, suministros, instalaciones, mantenimiento, funcionamiento y transmisión de datos necesarios para la gestión de una lotería (sentencia de 26 de abril de 1994, *Comisión contra Italia*, asunto C-272/91).

los servicios domésticos privados no se excluyen de la Directiva y han de ser objeto de las medidas de transposición.

- **Servicios de seguridad privados**

La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra k), abarca los servicios de vigilancia de bienes e instalaciones, los de protección de personas (guardaespaldas), las patrullas de seguridad y supervisión de edificios y asimismo los servicios relativos al depósito, salvaguarda, transporte y distribución de efectivo y objetos de valor. Los servicios que no son “de seguridad” propiamente dichos, como los de venta, entrega, instalación y mantenimiento de equipos técnicos de seguridad, no son objeto de la exclusión. Por tanto, tendrán que considerarse en las medidas de transposición de la Directiva.

- **Servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración**

Estos servicios se excluyen en el artículo 2, apartado 2, letra l) de la Directiva, independientemente de que puedan considerarse o no vinculados al ejercicio de la autoridad pública al que se refiere el artículo 45 del Tratado CE. La exclusión comprende los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración. Incluye, por ejemplo, los servicios de legalización de los notarios y los de embargo de bienes a cargo de agentes judiciales.

### 2.1.3 *Fiscalidad*

Como se indica en el artículo 2, apartado 3, la Directiva de servicios no se aplica a la fiscalidad. Se incluyen en este concepto tanto el Derecho fiscal sustantivo como los requisitos administrativos necesarios para la aplicación de las leyes fiscales, como la asignación de los números de IVA. Lógicamente, los Estados miembros podrán optar por aplicar ciertos aspectos de la Directiva de servicios también a las cuestiones fiscales; por ejemplo, en lo que atañe a la asignación de números de IVA a través de las “ventanillas únicas” y por medios electrónicos.

### 2.1.4 *Relación con la libre circulación de mercancías*

Como se indica en el considerando 76, la Directiva de servicios no se aplica a las actividades reguladas por los artículos 28 a 30 del Tratado CE relativos a la libre circulación de mercancías. En este sentido, la Directiva de servicios no se aplica a los requisitos que han de ser evaluados con arreglo a las disposiciones del Tratado CE sobre libre circulación de mercancías y que no afectan al acceso o al ejercicio de una actividad de servicios, como los que conciernen al etiquetado de productos, materiales de construcción o uso de plaguicidas. No obstante, debe quedar claro que los requisitos que restringen el uso de equipos que son necesarios para la prestación de un servicio afectan al ejercicio de una actividad de servicios y, por tanto, son objeto de la Directiva<sup>24</sup>.

Al aplicar la Directiva, los Estados miembros han de tener en cuenta que, aunque la fabricación de bienes no es una actividad de servicios<sup>25</sup>, existen muchas actividades auxiliares vinculadas a ella (p. ej., venta minorista, instalación y mantenimiento, servicios posventa) que sí constituyen una actividad de servicios y, por tanto, deben ser objeto de las medidas de transposición.

---

<sup>24</sup> Véase el apartado 7.1.3.4 del presente Manual.

<sup>25</sup> Sentencia de 7 de mayo de 1985, *Comisión contra Francia*, asunto 18/84; sentencia de 11 de julio de 1985, *Cinéthèque*, asuntos acumulados 60-61/84.



## 2.2 Prestadores incluidos

La Directiva se aplica a los servicios prestados por una persona física que sea nacional de un Estado miembro o por una persona jurídica, tal como definida ésta en el artículo 48 del Tratado CE,<sup>26</sup> establecida en un Estado miembro. Como se aclara en el considerando 38, el concepto de “persona jurídica” engloba todas las entidades constituidas con arreglo a la legislación de un Estado miembro<sup>27</sup> o que se rijan por la misma, independientemente de que, de conformidad con la legislación nacional, se les reconozca o no personalidad jurídica. Todas estas entidades quedan incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva. Por el contrario, los servicios prestados por personas físicas que no sean nacionales de un Estado miembro o por entidades establecidas fuera de la Comunidad, o no constituidas con arreglo a la legislación de un Estado miembro, no están cubiertos por la Directiva.

## 2.3 Requisitos incluidos

### 2.3.1 Concepto de requisito

La Directiva de servicios se aplica a aquellos requisitos que afectan al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Como se señala en el artículo 4, apartado 7, el concepto de requisito engloba cualquier obligación, prohibición, condición o límite impuestos a los prestadores (o a los destinatarios) de los servicios, como la obligación de obtener una autorización o de efectuar una declaración ante las autoridades competentes. Se incluye cualquier obligación, prohibición, condición o limitación previstas en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas tanto a escala nacional como regional o local. Además, con arreglo a la jurisprudencia del TJCE<sup>28</sup>, la Directiva también se aplica a toda disposición impuesta en las normas de los colegios profesionales o en las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales adoptadas por estas entidades en el ejercicio de su autonomía jurídica.

### 2.3.2 Requisitos generales que no afectan al acceso a una actividad de servicios ni a su ejercicio

Como se explica en el considerando 9, la Directiva de servicios no se aplica a los requisitos que no regulen ni afecten específicamente a la actividad del servicio, pero que hayan de ser respetados por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada. Esto significa que requisitos tales como los impuestos en el código de circulación, en las normas urbanísticas o de uso del suelo, en las normas de ordenación del territorio o en las ordenanzas de construcción, en general, no se verán afectadas por la Directiva de servicios. Por supuesto, el mero hecho de que se dé a tales normas la denominación específica, por ejemplo, como normas urbanísticas, o de que los requisitos se formulen de un

---

<sup>26</sup> Véase el considerando 36. El artículo 48 del Tratado CE hace referencia a las empresas y otras personas jurídicas constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro que dispongan de su domicilio social, su administración central o su lugar de actividad principal en la Comunidad.

<sup>27</sup> Incluidas, por ejemplo, la sociedad de responsabilidad limitada conforme a la legislación británica, o la “*offene Handelsgesellschaft*” (oHG) constituida con arreglo a la legislación alemana.

<sup>28</sup> De acuerdo con la jurisprudencia del TJCE, la abolición de las barreras estatales no debe quedar neutralizada por obstáculos resultantes de normas establecidas por asociaciones u organizaciones en el ejercicio de su autonomía jurídica. Véase la sentencia de 12 de diciembre de 1974, *Walrave*, asunto 36/74, apartados 17, 23 y 24; la sentencia de 14 de julio de 1976, *Donà*, asunto 13/76, apartados 17 y 18; la sentencia de 15 de diciembre de 1995, *Bosman*, asunto C-415/93, apartados 83 y 84; la sentencia de 19 de febrero de 2002, *Wouters*, C-309/99, apartado 120.

modo general, es decir, que no se dirijan específicamente a los prestadores de servicios, no basta para excluirlas del ámbito de la Directiva de servicios. De hecho, ha de evaluarse el efecto real de los requisitos en cuestión para determinar si son de carácter general o no. Así, al transponer la Directiva, los Estados miembros deberán tener en cuenta que las “normas urbanísticas” o las “ordenanzas de construcción” pueden contener requisitos que regulen de manera específica actividades de servicios y que, por tanto, estén cubiertos por la Directiva de servicios. Por ejemplo, las disposiciones sobre la superficie máxima de ciertos establecimientos comerciales, aun cuando figuren en las normas urbanísticas generales, están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios y, en consecuencia, han de atenerse a lo previsto en el capítulo sobre libertad de establecimiento de ésta.

### 2.3.3 *Requisitos que rigen el acceso a fondos públicos*

Como se explica en el considerando 10, la Directiva de servicios no afecta a los requisitos cuyo cumplimiento es condición para acceder a fondos públicos, como ocurre con las normas de calidad o con las condiciones contractuales específicas aplicables a ciertos servicios de interés económico general. Tales requisitos no se verán afectados por la aplicación de la Directiva. En particular, ésta no obliga a los Estados miembros a reconocer a los prestadores establecidos en otros Estados miembros el derecho a recibir los mismos fondos que los prestadores de servicios establecidos en su propio territorio. En todo caso, es evidente que los requisitos que rigen el acceso a los fondos públicos por parte de los prestadores de servicios, así como las demás ayudas concedidas por Estados miembros (u otorgadas a través de recursos del Estado), han de cumplir otras normas comunitarias, entre ellas las relativas a la competencia, en particular el artículo 87 del Tratado CE.

## **3. RELACIÓN ENTRE LA DIRECTIVA Y DETERMINADAS ÁREAS DE LA LEGISLACIÓN O LAS POLÍTICAS**

### **3.1 Derecho penal**

Como se explica en el considerando 12, el objetivo de la Directiva de servicios es crear un marco jurídico que garantice la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios entre los Estados miembros, y no armonizar, menoscabar ni (como se indica en el artículo 1, apartado 5) afectar al Derecho penal de los Estados miembros. Queda claro, por ejemplo, que si un prestador de servicios de otro Estado miembro comete un delito, como una difamación o una estafa, al prestar los servicios, tal delito quedará fuera del ámbito de aplicación de la Directiva.

Por lo demás, es evidente que el Derecho penal no puede utilizarse para restringir las libertades fundamentales garantizadas por el Derecho comunitario<sup>29</sup> y que los Estados miembros no pueden ampararse en sus disposiciones penales para eludir o impedir la aplicación de las disposiciones de la Directiva de servicios. Esto significa, por ejemplo, que un Estado miembro que, de conformidad con el artículo 9 de la Directiva, no pueda mantener un régimen de autorización por ser discriminatorio o desproporcionado, no podrá mantenerlo tampoco por la vía de la imposición de una sanción penal en caso de incumplimiento de ese régimen de autorización. Del mismo modo, si un Estado miembro no puede aplicar ciertos requisitos nacionales a servicios provenientes de otros Estados miembros, por incumplir la

---

<sup>29</sup> Véanse, por ejemplo, la sentencia de 19 de enero de 1999, *Calfa*, asunto C-348/96; la sentencia de 6 de marzo de 2007, *Placanica*, asuntos acumulados C-338/04, C-359/04 y C-360/04.

aplicación de dichos requisitos los criterios expuestos en el artículo 16, no podrá eludir tal imposibilidad por la vía de la imposición de una sanción penal por incumplimiento de tales requisitos. Así, cuando se examinen los requisitos nacionales aplicables a los prestadores de servicios, puede que los Estados miembros también tengan que revisar ciertas disposiciones de su Derecho penal cuya aplicación podría dar lugar a una elusión de las obligaciones recogidas en la Directiva.

### **3.2. Derecho laboral y legislación de seguridad social**

En el artículo 1, apartado 6, se establece que la Directiva de servicios no afecta al Derecho laboral ni a la legislación en materia de seguridad social de los Estados miembros. La Directiva ni contiene normas referentes al ámbito del Derecho laboral o de la seguridad social, ni obliga a los Estados miembros a modificar su legislación en estas materias. Puesto que no existe una noción común del Derecho laboral en el Derecho comunitario, en el artículo 1, apartado 6, se explica lo que se entiende por tal: cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo o de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo, o las relaciones entre empleadores y trabajadores. Se incluyen aquí todas las normas que abordan las condiciones de empleo específicas de los trabajadores y la relación entre éstos y sus empleadores. Comprende asimismo la normativa sobre salarios, tiempo de trabajo, vacaciones anuales y cualesquiera obligaciones contractuales entre el empleador y sus empleados. En el artículo 1, apartado 6, se establece asimismo que la aplicación de la legislación nacional deberá ser conforme con el Derecho comunitario. Esto significa que, en lo que se refiere a los trabajadores desplazados, el Estado miembro receptor deberá someterse a lo dispuesto en la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores<sup>30</sup>.

### **3.3. Derechos fundamentales**

En el artículo 1, apartado 7, se establece que la Directiva no afecta al ejercicio de los derechos fundamentales tal y como se reconocen en los Estados miembros y el Derecho comunitario, sin especificar más este concepto. En su segunda frase se alude al derecho a negociar, celebrar y aplicar convenios colectivos de acuerdo con la legislación y las prácticas nacionales conformes al Derecho comunitario. En este artículo 1, apartado 7, no se toma partido sobre si la negociación, la celebración y la aplicación de convenios colectivos constituyen derechos fundamentales. A este respecto, el considerando 15 reviste especial importancia. En él se detalla el principio básico de que no existe conflicto inherente entre el ejercicio de derechos fundamentales y las libertades fundamentales del Tratado CE y de que aquellos no prevalecen sobre éstas, ni viceversa<sup>31</sup>.

### **3.4. Derecho internacional privado**

Como se indica en el artículo 3, apartado 2, la Directiva de servicios no afecta a las normas de Derecho internacional privado. Tales normas, incluido el Convenio de Roma (y los futuros

---

<sup>30</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. DO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

<sup>31</sup> Siguiendo la línea de razonamiento del TJCE en sus sentencias de 12 de junio de 2003, *Schmidberger*, asunto C-112/00, y de 9 de diciembre de 1995, *Comisión contra Francia (Fresas)*, asunto C-265/95, el ejercicio de derechos fundamentales puede y debe conciliarse con el de las libertades fundamentales del Tratado CE.

reglamentos Roma I y Roma II)<sup>32</sup> determinan qué disposiciones de Derecho privado son aplicables, en particular a las obligaciones contractuales y extracontractuales, en caso de litigio entre prestadores y destinatarios de los servicios u otros prestadores. En su artículo 17, apartado 15, la Directiva de servicios establece una derogación específica a la cláusula sobre libertad de prestación de servicios y garantiza así que las normas de Derecho internacional privado no se vean afectadas por la aplicación de la propia Directiva.

Tal excepción es aplicable a todas las normas de Derecho internacional privado, incluidas las que, como ocurre en el artículo 5 del Convenio de Roma, establecen que, en casos específicos relativos a los consumidores, la legislación aplicable será la de su Estado de residencia habitual. No obstante, cabe señalar que las normas de Derecho internacional privado sólo determinan qué disposiciones de Derecho privado se aplican a una relación contractual o extracontractual, incluida la existente entre un prestador de servicios y un consumidor. No determinan, por ejemplo, las normas de Derecho público aplicables. La determinación de si pueden aplicarse o no las normas del Estado miembro de residencia habitual del consumidor, distintas de las normas de Derecho privado, a un prestador de servicios concreto no corresponde al Derecho internacional privado, sino a la Directiva de servicios y, en particular, a su artículo 16.

Por último, la Directiva de servicios no afecta a la jurisdicción de los tribunales. Estas cuestiones están reguladas por el Reglamento comunitario relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la aplicación de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil<sup>33</sup>.

#### **4. RELACIÓN ENTRE LA DIRECTIVA Y OTRAS DISPOSICIONES DEL DERECHO COMUNITARIO**

Como norma básica, la Directiva de servicios se aplica además del Derecho comunitario vigente. Los posibles conflictos entre la Directiva y otros instrumentos del Derecho derivado comunitario se abordan en ella, en general, de manera explícita, en particular previendo excepciones a la aplicación de determinadas disposiciones<sup>34</sup>. En cualquier caso, en el artículo 3 se establece una norma aplicable a los casos residuales o excepcionales en los que se plantee un conflicto entre una disposición de la Directiva de servicios y una disposición de otro instrumento del Derecho derivado comunitario.

En concreto se establece que, en caso de conflicto entre una disposición de la Directiva de servicios y una disposición de otro instrumento del Derecho derivado comunitario, primará esta última. No se aplicará, pues, la Directiva de servicios. Cabe señalar que tal primacía atañe únicamente a la disposición en conflicto de que se trate y no a las restantes disposiciones de la Directiva de servicios, que seguirán siendo de aplicación.

---

<sup>32</sup> Convenio de Roma sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, DO C 27 de 26.01.1998, p. 34, actualmente en proceso de modernización y transformación en un instrumento comunitario; véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (“*Roma I*”), COM(2005)0650 final. Reglamento relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (“*Roma II*”) (Propuesta de la Comisión, COM(2006)0083 final), aprobado por el Parlamento Europeo el 10 de julio de 2007.

<sup>33</sup> Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, DO L 12 de 16.1.2001, p. 1.

<sup>34</sup> Véanse, por ejemplo, el artículo 5, apartado 3; el artículo 9, apartado 3; o el artículo 15, apartado 2, letra d).

La cuestión de si existe o no un conflicto entre una disposición de la Directiva de servicios y una disposición de otro instrumento comunitario ha de evaluarse detenidamente en cada caso concreto. El mero hecho de que se incluyan normas sobre aspectos específicos de un determinado servicio en otro instrumento comunitario (incluidos los mencionados en el artículo 3) no basta para concluir que exista un conflicto con una disposición de la Directiva. Para dejar de aplicar una disposición de ésta ha de demostrarse que existe una contradicción entre normas específicas de los dos instrumentos. Esta evaluación ha de basarse en una interpretación exhaustiva de las disposiciones en cuestión, de conformidad con su fundamento jurídico y con las libertades fundamentales consagradas en los artículos 43 y 49 del Tratado CE.

## 5. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

En el capítulo II de la Directiva de servicios (artículos 5 a 8) se expone un ambicioso programa de modernización y simplificación administrativa. Se insta a los Estados miembros a simplificar los procedimientos administrativos, a establecer “ventanillas únicas” que actúen como interlocutores de los prestadores de servicios, a brindar la posibilidad de realizar los procedimientos a distancia y por medios electrónicos, y a procurar que la información sobre procedimientos y requisitos nacionales resulte fácilmente accesible para los prestadores y los destinatarios de los servicios.

Los artículos 5 a 8 se aplican a todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso y el ejercicio de una actividad de servicios incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva, independientemente de que tengan un origen central, regional o local. No se establece ninguna distinción entre prestadores nacionales y extranjeros. Por tanto, se aplican del mismo modo a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro y a los establecidos (o que deseen establecerse) en el territorio de su propio Estado miembro.

Por otra parte, esos artículos se aplican a todos los procedimientos, independientemente de que el prestador de servicios deba cumplirlos para establecerse en un Estado miembro o para acceder a su prestación transfronteriza (en la medida en que los procedimientos y trámites se apliquen a los prestadores establecidos en otros Estados miembros que presten sus servicios de manera transfronteriza)<sup>35</sup>.

La simplificación administrativa contemplada contribuirá a promover la competitividad de la economía europea<sup>36</sup>. Por tanto, es posible que los Estados miembros consideren la aplicación de la totalidad o parte de las disposiciones del capítulo II, en particular las relativas a la ventanilla única y a los procedimientos electrónicos, a servicios y cuestiones no abordados en la Directiva de servicios.

---

<sup>35</sup> A este respecto, ha de tenerse en cuenta que, con arreglo al artículo 16, los Estados miembros pueden imponer sus requisitos a los prestadores de servicios que acceden a su territorio únicamente en casos limitados. Véase el apartado 7.1.3 del presente Manual.

<sup>36</sup> De conformidad con la Estrategia de Lisboa renovada y las iniciativas del programa "Legislar mejor", véase la Comunicación de la Comisión "Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa" COM(2005)0024 de 2.02.2005, y la Comunicación de la Comisión "Análisis estratégico del programa "Legislar mejor" en la Unión Europea" COM(2006)0689 de 14.11.2006.

## **5.1. Simplificación de los procedimientos y trámites aplicables a los prestadores de servicios**

De conformidad con el artículo 5, apartado 1, los Estados miembros han de verificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio, y deberán simplificarlos si no son suficientemente simples. Esta disposición exige a los Estados miembros que dediquen un esfuerzo real a la simplificación administrativa. Al abordar tal ejercicio, deberán examinar y evaluar los procedimientos y trámites desde la perspectiva del prestador, teniendo en cuenta asimismo que la simplificación de los procedimientos atenuará a su vez la carga administrativa para la propia Administración. Los Estados miembros deberían tomar en consideración los procedimientos administrativos simplificados utilizados en otros Estados miembros e intercambiar buenas prácticas. La Comisión hará cuanto esté a su alcance para facilitarlos.

El concepto de procedimientos y trámites es amplio y comprende toda medida administrativa que los prestadores de servicios estén obligados a adoptar, como la remisión de documentos, la presentación de declaraciones o el registro ante autoridades competentes. Abarca no sólo los procedimientos y trámites que constituyen una condición previa para el ejercicio de una actividad de servicios, sino también los exigidos en una fase posterior, durante ese ejercicio o incluso tras su culminación (p. ej., la obligación de declarar anualmente los datos pormenorizados de las transacciones realizadas).

En términos prácticos, los Estados miembros tendrán que evaluar si sus requisitos administrativos son verdaderamente necesarios y si algunos, o partes de ellos, pueden suprimirse o sustituirse por alternativas que resulten menos gravosas para los prestadores de servicios. Por otra parte, habrán de evaluar el número de procedimientos administrativos que debe seguir un prestador de servicios, su posible duplicidad, su coste, claridad y accesibilidad, así como la demora y las dificultades prácticas que suponen<sup>37</sup>.

Los Estados miembros deberán evaluar además si la totalidad de los datos y documentos solicitados son necesarios, si hay que exigir su presentación al propio prestador de servicios y si cierta información no se encuentra ya disponible en otras fuentes (p. ej., otras autoridades competentes). Por ejemplo, las normas que obligan a un prestador de servicios a presentar un expediente completo, incluidos documentos o datos que se encuentran ya en posesión de la Administración, son normalmente innecesarias y, en tal caso, deberán derogarse. Del mismo modo, los procedimientos que exijan presentaciones de documentación separadas, en cumplimiento de requisitos diferentes, podrían simplificarse para permitir una presentación única.

Los Estados miembros tendrán que evaluar asimismo si está justificado exigir que se presenten ciertos datos de una forma específica, por ejemplo, en su formato original, como copia compulsada o con una traducción compulsada, o si bastaría con presentar una copia no compulsada o una traducción no compulsada. En cualquier caso, de conformidad con el artículo 5, apartado 3, los Estados miembros sólo podrán exigir que se presenten originales de documentos, o copias compulsadas, o que éstos se acompañen de traducciones juradas, si tal exigencia está justificada por una razón imperiosa de interés general, o se prevé en otro instrumento comunitario. Cabe señalar que la mera duda sobre la autenticidad de un documento dado, o sobre su contenido exacto, puede resolverse mediante los contactos apropiados con las autoridades competentes (en particular, con la autoridad que haya expedido el documento en

---

<sup>37</sup> Véase el considerando 45.

cuestión), en especial a través de la cooperación administrativa. Este ejercicio no debe resultar particularmente gravoso, puesto que el sistema de información del mercado interior (IMI)<sup>38</sup> permitirá la descarga fácil de los documentos y su verificación a distancia.

Por otra parte, con arreglo al artículo 5, apartado 3, los Estados miembros han de aceptar los documentos de otros Estados miembros que tengan una función equivalente o de los que se desprenda que el requisito en cuestión está cumplido. Esto obliga a las Administraciones nacionales a hacer un esfuerzo para evaluar el fondo, no sólo la forma, de los documentos expedidos por otros Estados miembros. Por ejemplo, los Estados miembros podrían no exigir la presentación de un certificado de nacionalidad o de residencia en los casos en que otros documentos de identificación oficiales (como un pasaporte o un documento nacional de identidad) permitan comprobar ya la nacionalidad o la residencia del interesado.

No obstante, lo dispuesto en el artículo 5, apartado 3, no se aplica a varios documentos que se prevén en los instrumentos comunitarios siguientes: la Directiva sobre cualificaciones profesionales<sup>39</sup>, la Directiva sobre contratos públicos<sup>40</sup>, la Directiva sobre el establecimiento de abogados<sup>41</sup> y la primera y undécima Directivas sobre Derecho de sociedades<sup>42</sup>.

De conformidad con el artículo 5, apartado 2, la Comisión podrá utilizar el procedimiento de comitología mencionado en el artículo 40, apartado 2, para establecer formularios armonizados "*referentes a certificados, acreditaciones u otros documentos requeridos para el establecimiento de un prestador*". Podrán adoptarse formularios armonizados para determinados certificados o documentos afines cuando las divergencias entre los documentos nacionales diseñados para fines similares dificulten a las autoridades competentes la determinación de su contenido o significado y los prestadores de servicios, como consecuencia, hayan de cumplimentar un elevado número de formularios diferentes. Por ejemplo, la prueba del establecimiento en un Estado miembro puede obtenerse de diversos documentos, que van desde un certificado de constitución emitido por una autoridad pública hasta un certificado de afiliación a una cámara de comercio o profesional, dependiendo del Estado miembro de que se trate. Si la experiencia demostrase en la práctica que los prestadores de servicios siguen teniendo que cumplimentar multitud de formularios diferentes (a pesar de la asistencia ofrecida mediante la cooperación administrativa prevista en la Directiva), un formulario armonizado podría resultar una solución efectiva. En cualquier caso, se trata de una decisión que sólo podrá adoptarse en una etapa posterior, a partir de la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva de servicios.

---

<sup>38</sup> Véase el apartado 9.2.2 del presente Manual.

<sup>39</sup> Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, DO L 255 de 30.9.2005, p. 22.

<sup>40</sup> Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, DO L 134 de 30.4.2004, p. 114.

<sup>41</sup> Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título, DO L 77 de 14.3.1998, p. 36.

<sup>42</sup> Primera Directiva 68/151/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1968, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el artículo 58, párrafo 2 del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros, DO L 65 de 14.3.1968, p. 8; Undécima Directiva 89/666/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la publicidad de las sucursales constituidas en un Estado miembro por determinadas formas de sociedades sometidas al Derecho de otro Estado; DO L 395 de 30.12.1989, p. 37.

## 5.2. Ventanillas únicas

De conformidad con el artículo 6, los Estados miembros están obligados a garantizar que los prestadores de servicios puedan llevar a cabo los procedimientos y trámites necesarios para el acceso a sus actividades de servicios, y el ejercicio de éstas, mediante "ventanillas únicas". Ésta es una de las obligaciones de resultado contenida en la Directiva de servicios. Los Estados miembros tendrán que adoptar varias decisiones sobre el modo de organizar sus "ventanillas únicas" y garantizar que éstas se establecen y entran en funcionamiento, a más tardar, a la conclusión del período de transposición.

Tales ventanillas se conciben como interlocutores institucionales únicos desde la perspectiva del prestador de servicios, de modo que éste no tenga que ponerse en contacto con varias autoridades u órganos competentes para recabar toda la información pertinente y completar lo necesario para el ejercicio de sus actividades de servicio. Los Estados miembros han de poner las ventanillas únicas a disposición de todos los prestadores de servicios, independientemente de que éstos se encuentren establecidos en su territorio o en el de otro Estado miembro. Lógicamente, tal obligación procede tan sólo en relación con los sectores incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva, pero es posible que los Estados miembros decidan considerar su ampliación a la totalidad o parte de los sectores excluidos. El mismo razonamiento se aplica en relación con ciertas cuestiones excluidas de la Directiva. Por ejemplo, es posible que los Estados miembros consideren el establecimiento del sistema de ventanilla única también para el cumplimiento de determinados requisitos fiscales, como la asignación de números del IVA.

El establecimiento de mecanismos de este tipo para las empresas es un objetivo perseguido por los Estados miembros desde hace años y la obligación prevista en la Directiva de servicios es, por tanto, acorde con los fines de otras iniciativas comunitarias y tiene carácter complementario de los mismos, en particular en lo que respecta al compromiso asumido por el Consejo Europeo de establecer ventanillas únicas para las empresas incipientes para finales de 2007<sup>43</sup>. No obstante, la obligación legal contenida en la Directiva de servicios es más amplia y comprende todo tipo de empresas (no sólo las incipientes), todos los destinatarios de servicios (con fines informativos) y todos los tipos de procedimientos (no únicamente los que atañen a empresas incipientes). Por otra parte, no cabe duda de que otras funciones desempeñadas por las ventanillas únicas en relación con las empresas incipientes<sup>44</sup>, como las de tutoría, formación, asesoramiento financiero y orientación del plan de negocio, van más allá de las obligaciones contempladas en la Directiva de servicios. La consecución del objetivo relativo a la ventanilla única establecido por el Consejo Europeo contribuirá al establecimiento de la ventanilla única prevista en la Directiva. En cualquier caso, resulta evidente que los Estados miembros no tienen que establecer dos redes separadas y que pueden servirse de las iniciativas existentes para cumplir la obligación legal contenida en la Directiva.

---

<sup>43</sup> El objetivo de establecer, para finales de 2007, ventanillas únicas para empresarios se incluyó en las "directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008" (directriz nº 15) aprobadas por el Consejo en junio de 2005; y en la Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y la Comunidad (2005-2008)

<sup>44</sup> 2005/601/CE Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Assessing Business Start-up Procedures in the context of the renewed Lisbon strategy for growth and jobs (Evaluación de los procedimientos relativos a empresas incipientes en el contexto de la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo (SEC(2007) 129).



### 5.2.1. Establecimiento de las “ventanillas únicas”

Cada Estado miembro es libre de decidir cómo organiza el sistema de “ventanilla única” en su territorio, pero ha de asegurarse de que éste se ofrece a todos los prestadores de servicios incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva en lo que respecta a la realización de todos los procedimientos y trámites relativos a los servicios y cuestiones incluidos.

El concepto de “ventanilla única” no significa que los Estados miembros estén obligados a establecer un único órgano centralizado en su territorio. Pueden optar por una pluralidad de ventanillas. Sin embargo, tales centros deberán ser “únicos” desde el punto de vista del prestador (es decir, debe brindarse a éste la oportunidad de realizar todos los procedimientos a través de un solo punto de contacto).

Los Estados miembros podrán optar por establecer ventanillas únicas diferentes para distintos sectores, como las profesiones reguladas o diferentes tipos de actividades comerciales, como, por ejemplo, la venta al por menor. En todo caso, es importante evitar posibles lagunas en la cobertura. En este sentido, si un Estado miembro decide establecer ventanillas únicas destinadas a sectores específicos, necesitará otras ventanillas que tengan competencia para la totalidad de servicios no cubiertos por aquellas. En cualquier caso, si un Estado miembro decide crear diferentes ventanillas únicas, las disparidades de cobertura deberán resultar fácilmente identificables por el prestador de servicios. Para ello es probable que haya que abrir un sitio *web* central que permita a los prestadores identificar y ponerse en contacto de una manera sencilla con las ventanillas únicas pertinentes en cada Estado miembro. Asimismo, si existen varias ventanillas únicas, aquélla con la que se haya puesto en contacto el prestador, pero que no sea competente en relación con sus actividades, deberá ayudarle a encontrar la que le corresponda.

La creación de ventanillas únicas diferentes para prestadores de servicios extranjeros y nacionales podría dar lugar a casos de discriminación. El mismo problema puede producirse si los Estados miembros crean ventanillas únicas diferentes para las cuestiones referentes al establecimiento y para las referentes a la prestación de servicios transfronterizos. Tales diferencias deben evitarse.

Los Estados miembros podrán determinar que las ventanillas únicas sólo desempeñen un papel coordinador, reservándose las decisiones finales para las autoridades competentes. Los que elijan tal opción tendrán que organizar la comunicación entre las ventanillas y las autoridades mencionadas de forma que se garanticen su rapidez y fiabilidad. En cualquier caso, los Estados miembros podrán optar por asignar a las ventanillas únicas ciertas facultades de decisión. Por ejemplo, pueden asignarles la competencia directa en materia de registro de la actividad empresarial o de concesión de las autorizaciones sencillas. En todo caso, en la Directiva se deja claro que las “ventanillas únicas” no deben interferir en el reparto de competencias entre las autoridades competentes<sup>45</sup>.

Asimismo, los Estados miembros pueden decidir a quién asignan la función de ventanillas únicas: a las autoridades competentes a escala nacional, regional o local, a cámaras profesionales, a otras organizaciones profesionales o incluso a operadores privados. En cualquier caso, han de respetarse las normas sobre contratación pública, en particular las

---

<sup>45</sup> Véase el artículo 6, apartado 2.

referentes a los contratos de servicios públicos<sup>46</sup>. Si los Estados miembros deciden que las ventanillas únicas sean gestionadas por operadores privados, deberán establecer mecanismos pertinentes para garantizar que éstos desempeñan su labor de conformidad con los requisitos establecidos en la Directiva.

Por otra parte, los Estados miembros pueden optar por constituir ventanillas únicas de carácter electrónico, evitando la implantación de infraestructuras físicas específicas a las que deban acudir los prestadores de servicios. En este caso, ha de prestarse especial atención a una estructuración clara de la información y de los procedimientos en sitios *web* o en herramientas electrónicas similares, en los que se faciliten orientaciones comprensibles referidas a la totalidad de los procedimientos y trámites que han de seguirse para el acceso a las actividades de servicio y para su ejercicio. A través de estas ventanillas únicas de formato electrónico se debe facilitar a los prestadores la identificación de todos los procedimientos y trámites aplicables a sus solicitudes en concreto, así como la obtención de una visión general uniforme de las que se encuentran en curso. En consecuencia, no bastará con incluir una mera relación o compilación de vínculos de Internet en un sitio *web* central. Asimismo, si se crean ventanillas únicas de carácter electrónico, será necesario establecer una línea de asistencia a la que puedan recurrir los prestadores en caso de dificultad. En todo caso, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de apoyar el funcionamiento electrónico de estas ventanillas con una cierta infraestructura física, sobre todo si ésta facilita su utilización por los prestadores de servicios no necesariamente familiarizados con los medios electrónicos.

Por último, los Estados miembros son libre de elegir el modo de financiar las ventanillas únicas. Como se indica en el considerando 49, éstas podrán cobrar a los usuarios por los servicios que presten. No obstante, sus precios deberán ser proporcionales al coste efectivo de los procedimientos de que se ocupen. En cualquier caso, estos precios no deben suponer un desincentivo para su uso por parte de los prestadores. Además, los Estados miembros podrán encomendar a las ventanillas el cobro de otras tasas administrativas, como las que perciben los órganos de supervisión.

La Comisión hará cuanto esté a su alcance para facilitar el intercambio de buenas prácticas respecto a la organización y financiación de las ventanillas únicas entre los Estados miembros.

### *5.2.2. Realización de los procedimientos y trámites a través de las ventanillas únicas*

Como se ha mencionado, ha de disponerse de ventanillas únicas para que los prestadores de servicios lleven a cabo los procedimientos y trámites a que están obligados en cada Estado miembro para acceder a una actividad de servicios o para ejercerla (bien estableciéndose en el Estado en cuestión, bien de forma transfronteriza desde otro Estado miembro, en la medida en que esos procedimientos y trámites sean aplicables en el caso de la prestación transfronteriza). Se incluyen en este concepto las autorizaciones, así como las declaraciones, las notificaciones, la asignación de números de registro como sociedad y otros procedimientos y trámites. Debe quedar claro que han de quedar fuera de la actuación de las ventanillas únicas los procedimientos de recurso, ya sea por vía judicial o administrativa, como la presentación de reclamaciones o la interposición de demandas solicitando la anulación de una decisión.

---

<sup>46</sup> Véase en particular la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, DO L 134 de 30.4.2004, p. 114.

Para llevar a cabo todos los procedimientos pertinentes a través de las ventanillas únicas, ha de reconocerse a los prestadores de servicios la posibilidad de obtener de éstas toda la información, formularios y documentos necesarios, así como presentar documentos y solicitudes, y de recibir las decisiones y otras respuestas a sus peticiones.

Algunos de los procedimientos pueden resultar complejos, como los referentes al establecimiento de grandes superficies comerciales o los que conllevan la obtención de diversas autorizaciones. Ahora bien, como se ha mencionado, puede encomendarse a las ventanillas una tarea de mera coordinación, encomendándose la facultad de decisión a las autoridades competentes. En cualquier caso, seguirá revistiendo gran importancia que las ventanillas únicas ofrezcan a los prestadores una visión global clara de todos los pasos que han de dar y les presten asistencia sobre los procedimientos pertinentes e información sobre los que estén en curso.

Obviamente, los prestadores de servicios no están obligados a recurrir a las ventanillas únicas. Seguirán siendo libres de utilizarlas o no, así como de ponerse en contacto de manera directa con cualquier autoridad competente y de presentar y recibir directamente documentos, autorizaciones y otras certificaciones afines. En los casos en que los procedimientos y trámites emprendidos a través de una ventanilla única deban ajustarse a plazos (p. ej., porque haya un plazo límite para la presentación de un documento, o para que una autoridad competente tome una decisión sobre una solicitud de autorización), el cómputo de éstos deberá hacerse a partir del momento de la recepción por la ventanilla de toda la documentación requerida.

Una vez que se ha presentado una solicitud, la ventanilla única deberá responder a la mayor brevedad posible, e informar al solicitante sin demora si la solicitud en cuestión es incompleta o infundada.

Por último, cabe señalar que las ventanillas únicas contempladas en la Directiva de servicios y los "puntos de contacto" previstos en el artículo 57 de la Directiva relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales<sup>47</sup> persiguen objetivos diferentes. Mientras que, de conformidad con el artículo 57 mencionado, debe establecerse en cada Estado miembro un punto de contacto único que suministre información sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y preste asistencia a los ciudadanos que deseen que éstas les sean reconocidas en otro Estado miembro, las ventanillas únicas a las que se alude en la Directiva de servicios ofrecerán a los ciudadanos y las empresas la posibilidad de realizar por su mediación todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso a actividades de servicio y para su ejercicio, incluidos los referentes al reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

### **5.3. Información y asistencia a través de las ventanillas únicas**

#### *5.3.1. Información que debe proporcionarse*

En el artículo 7, apartado 1, figura una lista de la información esencial que los Estados miembros deben facilitar de manera sencilla a través de ventanillas únicas a los prestadores y destinatarios de los servicios. Tal información ha de resultar accesible a distancia y por medios electrónicos. Las ventanillas únicas deberán responder a la mayor brevedad posible a toda petición de información y, en caso de que la solicitud sea poco clara o incompleta, informar al solicitante de ello sin demora.

---

<sup>47</sup> Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, DO L 255 de 30.9.2005, p. 22, artículo 57.

La información considerada comprende ante todo los requisitos exigibles a los prestadores para prestar servicios en un Estado miembro. Comprende asimismo los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios, como los registros de sociedades, las bases de datos sobre profesiones reguladas o las bases de datos públicas sobre estadísticas de servicios. Deben facilitarse también los datos de las autoridades competentes, incluidas las que tengan competencia en materias relacionadas con el ejercicio de actividades de servicio, así como los de las asociaciones y organizaciones a los que prestadores y destinatarios pueden dirigirse para obtener ayuda práctica o información adicional. Debe suministrarse además información sobre las vías de recurso generalmente disponibles en caso de litigio.

Para cumplir esta obligación, los Estados miembros tendrán que organizar un cierto volumen de información. Las bases de datos existentes y las herramientas de información en línea (como los sitios web de Ministerios o Administraciones regionales) deben facilitar la tarea, pero, aun así, los Estados miembros tendrán que realizar un importante esfuerzo para organizar la información de una manera clara (p. ej., por sectores de actividad y diferenciando entre los requisitos que han de cumplir los que deseen establecerse y los que sólo pretendan prestar servicios de manera transfronteriza) y para velar por que se ofrezca en un lenguaje sencillo e inequívoco y se presente de un modo coherente, comprensible y estructurado. Lógicamente, una mera referencia a los textos legales pertinentes, o la reproducción de los mismos, no será suficiente. Además, los Estados miembros tendrán que revisar y actualizar la información periódicamente.

La Directiva no se ocupa de las cuestiones referentes a la responsabilidad derivada de las acciones u omisiones de las ventanillas únicas, en caso, por ejemplo, de información incorrecta o engañosa. Tal responsabilidad se determinará con arreglo a la legislación nacional<sup>48</sup>.

### 5.3.2. *Asistencia que debe prestarse*

Además de proporcionar información sobre los requisitos que han de cumplir los prestadores de servicios, las autoridades competentes deberán prestar, a petición de éstos o de los destinatarios de los servicios, asistencia sobre la interpretación o aplicación habitual de los mismos. Tal asistencia podrá ofrecerse, por ejemplo, mediante la edición de guías fácilmente comprensibles en las que se explique la aplicación general de ciertos términos y las etapas que deben seguirse. Como se aclara en el artículo 7, apartado 6, esta obligación de asistencia se aplica al suministro de información general y no exige a las autoridades competentes que presten asesoramiento jurídico en casos particulares.

Tal información adicional ha de suministrarse asimismo de modo claro e inequívoco y debe resultar fácilmente accesible a distancia y a través de medios electrónicos, como Internet o el correo electrónico. Como se explica en el artículo 7, apartado 4, las autoridades competentes deberán responder a la mayor brevedad posible a toda petición de información o asistencia y, en caso de que la solicitud sea poco clara o incompleta, informarán al solicitante de lo que sucede sin demora.

### 5.3.3. *Fomento del uso de otras lenguas*

Para mejorar el funcionamiento del mercado interior y facilitar el establecimiento y la prestación de servicios transfronterizos, es importante (y redundante en interés de los Estados

---

<sup>48</sup> Véase el considerando 51.

miembros y de los prestadores y destinatarios de los servicios) que la información proporcionada a través de las ventanillas únicas no sólo se facilite en la lengua o lenguas propias del Estado miembro en cuestión, sino también en otras lenguas comunitarias<sup>49</sup>. Como se dispone en el artículo 7, apartado 5, ha de fomentarse esta actuación. Por ejemplo, los Estados miembros podrían considerar el suministro de información en las lenguas de los Estados miembros vecinos, o en las que utilizan más frecuentemente las empresas en la UE.

#### **5.4. Procedimientos electrónicos**

El establecimiento de procedimientos electrónicos que sean plenamente funcionales e interoperables cuando finalice el período de transposición constituye un elemento esencial para el cumplimiento del objetivo de simplificación administrativa de la Directiva de servicios. Los procedimientos electrónicos representan una herramienta esencial para reducir la carga que los procedimientos administrativos suponen tanto para los prestadores de servicios como para las autoridades públicas. La posibilidad de llevar a cabo los procedimientos administrativos a distancia reviste especial importancia para los prestadores de servicios de otros Estados miembros. Por otra parte, los procedimientos electrónicos contribuirán asimismo a la modernización de las Administraciones Públicas, al mejorar su eficacia. Tras una inversión inicial, el uso de tales procedimientos debe ahorrar tiempo y dinero a las Administraciones.

El establecimiento de procedimientos electrónicos utilizables a través de las fronteras es uno de los objetivos de la Administración electrónica perseguidos por los Estados miembros y por la Comunidad<sup>50</sup>. En la Directiva de servicios, los Estados miembros han asumido el compromiso jurídico de ofrecer servicios de "Administración electrónica" en una fecha determinada. Para finales de 2009, los prestadores de servicios deberán tener la posibilidad de realizar por medios electrónicos y a distancia todos los procedimientos y trámites necesarios para ofrecer un determinado servicio.

##### *5.4.1. Alcance de la obligación de establecimiento de procedimientos electrónicos*

En el artículo 8 se indica que los Estados miembros harán lo necesario para "*que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes*".

En principio, para garantizar que los procedimientos electrónicos resulten fácilmente accesibles para los prestadores, deberán ofrecerse a través de redes de comunicación de

---

<sup>49</sup> Esto no interfiere, como se indica en el artículo 7, apartado 5, con la legislación de los Estados miembros sobre el uso de las lenguas.

<sup>50</sup> En el ámbito político, en la Declaración ministerial de Manchester, de 2005, sobre Administración electrónica, se reconoce que "el uso efectivo de las TIC debe ejercer un impacto positivo en las cuatro libertades de circulación del mercado interior incluidas en el Tratado CE (personas, bienes, capitales y servicios)...", y se establece el objetivo de 2010 para la consecución de un acceso ampliamente disponible y probado a los servicios públicos en toda la UE mediante identificaciones electrónicas recíprocamente reconocidas ("Para 2010, los ciudadanos y las empresas europeos podrán beneficiarse de medios seguros de identificación electrónica que maximicen la comodidad para los usuarios y se atengan a la normativa sobre protección de datos. Tales medios se ofrecerán bajo la responsabilidad de los Estados miembros, pero serán reconocidos en toda la UE").

acceso público, como Internet. Tal interpretación es acorde asimismo con el uso del término “medios electrónicos” en otros instrumentos del mercado interior<sup>51</sup>.

El artículo 8 aborda los procedimientos y trámites exigidos para el establecimiento, así como los que puedan resultar necesarios en caso de prestación transfronteriza de servicios. Los procedimientos electrónicos han de ofrecerse, no sólo a los prestadores residentes o establecidos en el Estado miembro de la Administración, sino también a los que residan o se encuentren establecidos en otros Estados miembros. Esto significa que los prestadores de servicios deben tener la posibilidad de realizar los procedimientos y trámites por medios electrónicos a través de las fronteras<sup>52</sup>.

Los procedimientos y trámites que los prestadores de servicios han de poder realizar por medios electrónicos son, en principio, todos los relativos al acceso a las actividades de servicio y a su ejercicio. Deberá ofrecérseles la posibilidad de usar medios electrónicos en todo el proceso administrativo, desde la solicitud inicial y la presentación de documentos hasta la recepción de la respuesta final, en su caso, de la autoridad competente. En cualquier caso, en el artículo 8, apartado 2, se disponen tres excepciones lógicas a la obligación de dotación de medios electrónicos: (i) las inspecciones del lugar en el que se presta el servicio; (ii) las inspecciones del equipo utilizado por el prestador; y (iii) el examen físico de la capacidad o la integridad del prestador o del personal responsable.

De conformidad con el artículo 8, deberá disponerse de procedimientos electrónicos tanto para las transacciones que se realicen a través de las ventanillas únicas<sup>53</sup> como para las transacciones directas con las autoridades competentes. En términos prácticos, esto implica en primer lugar que deberán ofrecerse procedimientos electrónicos para la totalidad de procedimientos administrativos que los prestadores de servicios puedan realizar a través de las ventanillas únicas. En segundo lugar, deberá brindarse a éstos la posibilidad de comunicarse directamente con una autoridad pertinente si así lo eligen, por ejemplo, en casos en los que sólo intervenga una autoridad competente y resulte más fácil tratar directamente con ella.

Lógicamente, el establecimiento de procedimientos electrónicos para realizar la totalidad de los procedimientos y trámites necesarios no significa que los Estados miembros no puedan mantener u ofrecer otros medios con el mismo fin<sup>54</sup>. Por el contrario, posiblemente deberán coexistir diversos medios para la realización de los procedimientos y trámites administrativos.

---

<sup>51</sup> La expresión “por vía electrónica” se definió, por ejemplo, en la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998, DO L 217 de 5.8.1998, p. 18 (conocida como “Directiva sobre la transparencia”). En la Directiva 2000/31/CE (Directiva sobre el comercio electrónico, DO L 178 de 17.7.2000, p. 1) se recoge la misma definición. Esta expresión se ha utilizado asimismo en las nuevas directivas sobre contratos públicos: Directivas 2004/18/CE (DO L 134 de 30.04.2004, p. 114) y 2004/17/CE (DO L 134 de 30.04.2004, p. 1). En la Directiva 98/48/CE se define la expresión “por vía electrónica” del siguiente modo: “un servicio enviado desde la fuente y recibido por el destinatario mediante equipos electrónicos de tratamiento (incluida la compresión digital) y de almacenamiento de datos y que se transmite, canaliza y recibe enteramente por hilos, radio, medios ópticos o cualquier otro medio electromagnético”. En la misma Directiva se indica de manera explícita, en su anexo V, que los servicios transmitidos por telefonía vocal o fax no se consideran prestados por vía electrónica. En el contexto de la contratación pública se considera, por ejemplo, que la red utilizada para las contrataciones electrónicas debe ser abierta y de libre acceso, y que estos medios de disponibilidad general comprenden Internet y el correo electrónico.

<sup>52</sup> Véase el considerando 52.

<sup>53</sup> Véase el artículo 6.

<sup>54</sup> Véase el considerando 52.

En cualquier caso, deberán brindarse los procedimientos electrónicos como opción a los prestadores de servicios.

Por último, con arreglo a los objetivos vinculados al concepto de Administración electrónica, tendría sentido establecer procedimientos electrónicos no sólo para los servicios objeto de la Directiva, sino también para otros servicios, en la medida en que las ventajas de tales procedimientos creados en virtud de la Directiva sean aprovechables más ampliamente en el marco de los servicios de la Administración electrónica a las empresas.

#### 5.4.2. *Transposición de los procedimientos electrónicos*

En varios Estados miembros ya existen, o se están implantando, ciertos servicios de Administración electrónica dirigidos a las empresas. Asimismo, se han puesto en marcha y están en curso varias iniciativas encaminadas a la prestación de servicios de Administración electrónica interoperables tanto a escala nacional como comunitaria, en particular en el marco de la estrategia i2010<sup>55</sup>.

El cumplimiento de la obligación asumida en el artículo 8 para finales de 2009 constituirá un reto considerable para los Estados miembros, que deberán redoblar sus esfuerzos para ofrecer servicios de Administración electrónica interoperables para las empresas. Se les alienta, pues, a reforzar las iniciativas existentes. De hecho, la obligación recogida en la Directiva de servicios debe percibirse como una oportunidad para impulsar los esfuerzos presentes y para ayudar a los Estados miembros a concentrar su atención y alcanzar los objetivos que se han fijado en el campo de la Administración electrónica.

Uno de los aspectos esenciales que deben abordarse para la aplicación de procedimientos electrónicos en toda la UE es el de la interoperabilidad<sup>56</sup>. Dadas las diferencias existentes, a escala nacional, en cuanto a los requisitos y mecanismos jurídicos, organizativos, semánticos y técnicos referidos a los procedimientos electrónicos existentes o previstos, pueden plantearse cuestiones, de índole política, jurídica o técnica (vinculadas a la identificación, la autenticación, el intercambio y reconocimiento de documentos electrónicos, etc.), que exigirán cierto nivel de coordinación y cooperación entre los Estados miembros. No obstante, esto no significa que se espere de los Estados miembros que armonicen sus soluciones respecto a la Administración electrónica o que utilicen un único modelo. Los Estados miembros son libres de elegir sus modelos, aunque siempre teniendo en cuenta que deben ofrecer procedimientos electrónicos tanto a sus propios nacionales y residentes como a prestadores de servicios de otros Estados miembros que, en principio, deben tener la posibilidad de utilizar sus medios nacionales para tratar con las autoridades públicas pertinentes. Este condicionamiento concuerda con el objetivo de prestación de unos servicios de Administración electrónica interoperables y transfronterizos, con la idea de simplificación administrativa y con la facilitación de la prestación transfronteriza de servicios. Si el acceso a los servicios de Administración electrónica en otro Estado miembro obliga a los prestadores a

---

<sup>55</sup> Comunicación de la Comisión, de 1 de junio de 2005, al Consejo, al Parlamento Europeo, y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – “i2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo” COM(2005)0229 final.

<sup>56</sup> El Marco Europeo de Interoperabilidad (MEI) (versión 1.0) define la interoperabilidad como “la capacidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y de los procesos empresariales a los que apoyan, de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común de información y conocimientos” (p. 5). Véase <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644>.

utilizar los medios (de identificación y autenticación) de ese Estado miembro, se producirán nuevas complicaciones y cargas. De hecho, si los prestadores han de obtener los medios nacionales de todos los Estados miembros en los que desean ofrecer sus servicios, esta obligación dará lugar a demoras y costes que, en principio, habría que evitar (por otra parte, en algunos Estados miembros, es posible incluso que se les exija la obtención de medios específicos, uno para cada solicitud, lo que complica aún más la situación). Al considerar esta cuestión, los Estados miembros deben evitar la creación de cargas adicionales y la adopción de soluciones que ralenticen la introducción de servicios de Administración electrónica interoperables transfronterizos a largo plazo.

Para facilitar la implantación de soluciones interoperables, la Comisión desempeñará un papel activo y asistirá a los Estados miembros en el establecimiento de procedimientos electrónicos. En particular, la Comisión fomentará el aprovechamiento de sinergias entre las iniciativas de Administración electrónica existentes al amparo de la estrategia i2010 y el objetivo de aplicación de procedimientos electrónicos en toda la UE para finales de 2009.

Las cuestiones clave vinculadas a la interoperabilidad transfronteriza de diferentes servicios de Administración electrónica (como los de autenticación e identificación o los documentos electrónicos) ya son objeto de debate en el marco de la Administración electrónica y se están examinando posibles soluciones. No está claro aún si será necesario recurrir al procedimiento de comitología mencionado en el artículo 8, apartado 3, y, en caso afirmativo, en qué sentido. No debe repetirse la labor realizada en otros foros, sino que hay que utilizar la comitología únicamente si genera valor añadido. Para decidir si debe emplearse un Comité o no, y qué papel puede desempeñar, es necesario avanzar en el análisis de la interoperabilidad, con objeto de determinar si las iniciativas en curso no bastan, y en qué medida, para resolver los problemas planteados.

## **6. LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO**

Las disposiciones del capítulo III (artículos 9 a 15) se aplican únicamente a los casos de establecimiento, no a los de prestación transfronteriza de servicios, que se tratan en el capítulo IV.

Son de aplicación a todos los casos en que una empresa pretende establecerse en un Estado miembro, independientemente de que el prestador se proponga poner en marcha una nueva empresa o abrir un nuevo establecimiento, como una filial o una sucursal. El capítulo III comprende tanto los casos en que un prestador de servicios pretende establecerse en otro Estado miembro como aquellos en que trata de establecerse en su propio Estado miembro.

Las disposiciones del capítulo III se aplican a todos los requisitos relativos al establecimiento de un prestador de servicios, independientemente de que se impongan a escala nacional, regional o local. Se aplican asimismo a las normas promulgadas por órganos profesionales y otras asociaciones profesionales u organizaciones a que se refiere el artículo 4, apartado 7, que, en el ejercicio de su autonomía jurídica, regulen de manera colectiva el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Véase la definición de “requisito” en el artículo 4, apartado 7, y la de “autoridad competente” en el artículo 4, apartado 9. Para más información sobre la jurisprudencia del TJCE sobre esta cuestión, véase, por ejemplo, la sentencia del 15 de diciembre de 1995, *Bosman*, asunto C-415/93, y la jurisprudencia citada en ella.



## 6.1. Regímenes de autorización y procedimientos

Los regímenes de autorización constituyen uno de los trámites más comunes aplicados a los prestadores de servicios en los Estados miembros, así como una restricción a la libertad de establecimiento, como se reconoce de manera permanente en la jurisprudencia del TJCE<sup>58</sup>. Por esta razón, en la Directiva de servicios se exige que los Estados miembros revisen sus regímenes de autorización vigentes y los adapten a lo previsto en los artículos 9 a 13.

Tales artículos se aplican a todos los regímenes de autorización relativos al acceso a actividades de servicios o a su ejercicio. No obstante, como se señala en el artículo 9, apartado 3, no se aplican a aquellos aspectos de esos regímenes que estén regidos, de manera directa o indirecta, por otros instrumentos comunitarios<sup>59</sup>. Hay que considerar como instrumentos comunitarios que rigen de manera indirecta esos aspectos aquellos actos comunitarios que, aun no estableciendo regímenes de autorización propiamente dichos, hagan referencia explícita a la posibilidad de que los Estados miembros los establezcan. No podrán considerarse como tales los que no hagan esa referencia explícita.

En todos los aspectos de los regímenes de autorización que no se rijan por otros instrumentos comunitarios, será aplicable lo dispuesto en la Directiva de servicios. Por ejemplo, en la Directiva sobre residuos<sup>60</sup> se exige de manera explícita que los Estados miembros sometan ciertas actividades relativas a las aguas residuales a regímenes de autorización y, por tanto, éstos no se someterán a lo previsto en el artículo 9. En cambio, en los aspectos específicos que no se tratan en esta Directiva sobre residuos, como los relativos a las condiciones para la concesión de autorizaciones, la vigencia de éstas o el procedimiento aplicable, se estará a lo dispuesto en los artículos 10 a 13 de la Directiva de servicios. Así, los Estados miembros tendrán que garantizar que los regímenes de autorización (y sus procedimientos) cumplan las disposiciones de dichos artículos.

Los artículos 9 a 13 establecen varios principios generales para la revisión y adaptación de los regímenes de autorización. Para evitar lagunas en la transposición y garantizar que se cumplen esos principios a todos los niveles, los Estados miembros deben considerar la incorporación de los mismos en su legislación marco horizontal de transposición de la Directiva o, si existe, en la legislación general aplicable a los regímenes de autorización, como los códigos de procedimientos administrativos.

### 6.1.1. Identificación y evaluación de los regímenes de autorización

El término “régimen de autorización” engloba todo procedimiento en virtud del cual se obliga a un prestador o destinatario a obtener de una autoridad competente un documento oficial o una decisión tácita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio<sup>61</sup>.

En la revisión que deben hacer los Estados miembros de su legislación para identificar los regímenes de autorización vigentes, el principal elemento que han de considerar es si esa

---

<sup>58</sup> Sentencia de 22 de enero de 2002, *Canal Satélite*, asunto C-390/99.

<sup>59</sup> Por ejemplo, los artículos 9 a 13 no se aplicarán, en lo que respecta a las profesiones reguladas, a los aspectos de las autorizaciones que se rijan por la Directiva 2005/36/CE.

<sup>60</sup> Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, DO L 194 de 25.7.1975, p. 47, codificada en la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos, DO L 114 de 27.4.2006, p. 9.

<sup>61</sup> Véase la definición de “régimen de autorización” en el artículo 4, apartado 6.

legislación exige la adopción de una decisión, expresa o tácita, de una autoridad competente con carácter previo al ejercicio de la actividad por el prestador de servicios. Así, debe incluirse en el concepto de régimen de autorización, por ejemplo, un procedimiento en virtud del cual un prestador de servicio haya de presentar una declaración ante una autoridad competente y deba esperar el transcurso de un plazo, en caso de silencio administrativo, para iniciar el ejercicio de la actividad. Deber incluirse asimismo los casos en que el prestador de servicios haya de presentar declaraciones que, posteriormente, deban obtener el reconocimiento de la autoridad competente para poder iniciar la actividad en cuestión o para que ésta sea lícita.

De conformidad con la jurisprudencia del TJCE<sup>62</sup> y el artículo 9, apartado 1, de la Directiva de servicios, únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización que no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

Así, por cada régimen de autorización identificado el Estado miembro en cuestión tendrá que comprobar, en primer lugar, si no es discriminatorio, es decir, si no da lugar, de manera directa o indirecta, a un trato diferenciado de los prestadores nacionales y de los procedentes de otros Estados miembros. En segundo lugar, tendrá que evaluar si el régimen de autorización persigue un objetivo de interés general (una razón imperiosa de interés general<sup>63</sup>) y si es idóneo para garantizar la consecución de tal objetivo. Por último, tendrá que valorar si el objetivo perseguido no puede alcanzarse por medios menos restrictivos.

Los Estados miembros deben tener en cuenta que son muchos los casos en los que los regímenes de autorización pueden simplemente suprimirse o sustituirse por medios menos restrictivos, como el seguimiento de las actividades por las autoridades competentes o la exigencia de presentación, por parte del prestador, de una declaración simple (que no constituya un régimen de autorización). En tales casos, el mantenimiento de regímenes de autorización previa no resultaría proporcionado.

El artículo 9 no sólo exige a los Estados miembros que evalúen sus regímenes de autorización y que supriman o modifiquen los que no estén justificados, sino también que informen a la Comisión de las razones por las que consideran que los que se mantienen son compatibles con los criterios de no discriminación, justificación por una razón imperiosa de interés general y carácter proporcionado.

#### 6.1.2. *Condiciones para la concesión de la autorización*

Mientras que en el artículo 9 se exige a los Estados miembros que evalúen la necesidad de mantener un régimen de autorización como tal, el artículo 10 les impone obligaciones específicas en lo que respecta a las condiciones para la concesión de la autorización. Los criterios correspondientes, derivados de la jurisprudencia del TJCE, garantizan por un lado que los regímenes de autorización resulten menos gravosos para los prestadores de servicios y, por el otro, que sean más predecibles y garanticen la transparencia. El objetivo, como se señala en el artículo 10, apartado 1, es garantizar que los prestadores de servicios puedan confiar en que las decisiones no se adoptan de una manera arbitraria.

---

<sup>62</sup> Sentencia de 20 de febrero de 2001, *Analir*, C-205/99.

<sup>63</sup> Véase la definición de “razón imperiosa de interés general” en el artículo 4, apartado 8.

En el artículo 10, apartado 2, se establecen las características de esas condiciones. En primer lugar, han de ser no discriminatorias, deben estar justificadas por una razón imperiosa de interés general y no han de ir más allá de lo que resulte necesario. Los Estados miembros tendrán que asegurarse de que las condiciones establecidas (como las relativas a la contratación de un seguro, a la prueba de solvencia o al personal del prestador de los servicios) cumplan los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

En el artículo 10, apartado 2, se exige asimismo que las condiciones para la concesión de la autorización sean claras e inequívocas, objetivas, transparentes y accesibles, y se hagan públicas con antelación. La claridad alude a la necesidad de que resulten fácilmente comprensibles para todos, mediante la evitación de un lenguaje ambiguo. La objetividad alude a la inexistencia de todo margen de apreciación por parte de la autoridad competente, a fin de evitar la adopción de decisiones arbitrarias. Es asimismo necesaria para garantizar que todos los operadores reciban un trato justo e imparcial y que las solicitudes se evalúen con arreglo a sus méritos. La transparencia, la accesibilidad y la publicidad garantizan que el régimen de autorización sea comprensible para todos los posibles solicitantes y que las diferentes etapas del procedimiento se conozcan con antelación.

Los criterios establecidos en el artículo 10, apartado 2, son aplicables a los regímenes de autorización que regulen el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio a todas las escalas. Para evitar lagunas, los Estados miembros deberían considerar su inclusión como principios generales en la legislación marco horizontal de transposición de la Directiva o en la legislación general sobre los procedimientos administrativos.

#### 6.1.3. *No duplicación de requisitos y controles*

Con frecuencia, los prestadores de servicios establecidos en un Estado miembro habrán obtenido una autorización en él y habrán demostrado ya que cumplen diversas obligaciones y condiciones. De conformidad con la jurisprudencia del TJCE<sup>64</sup>, en el artículo 10, apartado 3, se establece que las condiciones para la concesión de una autorización para un nuevo establecimiento no deberán dar lugar a solapamientos con los requisitos y controles equivalentes o comparables en lo esencial por su finalidad a los que ya esté sometido el prestador en el mismo o en otro Estado miembro. Esto significa que la autoridad competente, al aplicar los requisitos nacionales, ha de tener en cuenta los requisitos equivalentes, o esencialmente comparables, que hayan sido cumplidos previamente por el prestador de servicios<sup>65</sup>. Para garantizar el cumplimiento efectivo del artículo 10, apartado 3, los Estados miembros deberían imponer a las autoridades competentes la obligación tajante de tener en cuenta los requisitos equivalentes satisfechos con anterioridad en otros Estados miembros<sup>66</sup>. Para ello pueden servirse de la legislación marco horizontal de transposición de la Directiva. Alternativamente, podrían servirse de la legislación nacional sobre procedimientos administrativos.

---

<sup>64</sup> Sentencia de 22 de enero de 2002, *Canal Satélite*, asunto C-390/99, apartado 36.

<sup>65</sup> Véase el considerando 61.

<sup>66</sup> En el artículo 10, apartado 3, se especifica que el prestador y los “puntos de contacto” establecidos en el capítulo sobre cooperación administrativa, incluidos los puntos de contacto del Estado miembro de (primer) establecimiento, deberán asistir a la autoridad competente para determinar qué requisitos son equivalentes o esencialmente comparables a los aplicables en su territorio. De hecho, en algunos casos, las autoridades competentes podrán determinar la equivalencia con mayor facilidad mediante el recurso al sistema de cooperación administrativa establecido por la Directiva y la coordinación directa con las entidades homólogas en otros Estados miembros.

#### 6.1.4. *Duración de las autorizaciones*

La limitación de la vigencia de las autorizaciones entorpece el ejercicio de las actividades de servicios, ya que puede impedir que los prestadores desarrollen una estrategia a largo plazo, incluso en lo que atañe a las inversiones, y en términos generales puede introducir un elemento de inseguridad en la actividad empresarial. Una vez que un prestador ha demostrado que cumple los requisitos, no existe necesidad en general de limitar la autorización en el tiempo. Así, en el artículo 11 se dispone que la autorización deberá concederse en general por un período ilimitado.

En el mismo artículo 11 se recogen algunas excepciones a esta regla, como los casos en que la limitación temporal esté justificada por una razón imperiosa de interés general o en que el número de autorizaciones disponibles se encuentre limitado por una razón de la misma índole.

Al aplicar la Directiva de servicios, los Estados miembros tendrán que establecer el principio general de duración ilimitada de las autorizaciones, así como las posibles excepciones al mismo. Esto no obsta a su facultad de revocar una autorización cuando hayan dejado de cumplirse las condiciones, como se dispone expresamente en el artículo 11, apartado 4.

Al considerar la fijación de un límite temporal a las autorizaciones debido a la necesidad de proteger un objetivo de interés general (p. ej., proteger a los destinatarios de los servicios mediante la garantía de que los prestadores cumplen la obligación de seguir ciertos cursos periódicamente), los Estados miembros deberán examinar en primer lugar, con detenimiento, si la supervisión continua del prestador de servicios, combinada con la posibilidad de revocación de la autorización, no basta para alcanzar el objetivo perseguido (en el ejemplo anterior, una alternativa menos restrictiva consistiría en exigir a los prestadores que acrediten su asistencia a los cursos).

Por el contrario, en los casos en los que el número de autorizaciones disponibles sea limitado, en muchos casos puede resultar necesaria su limitación en el tiempo para garantizar un acceso equitativo al mercado de todos los prestadores de servicios. En cualquier caso, cuando el número de autorizaciones sea limitado debido a la escasez de recursos naturales o de las capacidades técnicas, los Estados miembros, con arreglo al artículo 12, deberán concederlas únicamente por un período limitado.

#### 6.1.5. *Ámbito territorial*

Es probable que las autorizaciones que no se concedan para todo el territorio de un Estado miembro, sino para parte de él, entorpezcan el ejercicio de actividades de servicios y constituyan una carga adicional para los prestadores. En la mayoría de los casos, no hay necesidad de limitar el ámbito territorial de la autorización si se ha concedido ésta a un prestador para el ejercicio de su actividad en todo el Estado miembro. Por tal razón, en el artículo 10, apartado 4, se prevé que, en general, las autorizaciones permitirán al prestador acceder a la actividad de servicios o ejercerla en la totalidad del territorio nacional, por ejemplo mediante la creación de sucursales u oficinas.

No obstante, los Estados miembros podrán limitar el ámbito territorial cuando las autorizaciones específicas para un establecimiento o la limitación de la autorización a una determinada parte del territorio estén justificadas por una razón imperiosa de interés general, sean proporcionadas y no discriminatorias. Las autorizaciones específicas para un establecimiento estarán justificadas, normalmente, en los casos en que estén vinculadas a una

infraestructura física (p. ej., una tienda), dada la necesidad de una evaluación individual de la instalación.

En los casos en que, en un Estado miembro, la concesión de la autorización para una actividad determinada sea competencia de autoridades regionales o locales, la Directiva no exige que se modifique tal situación. Ahora bien, la mera circunstancia de que la competencia corresponda a esas autoridades no constituye en sí una razón válida para justificar una limitación territorial de la validez de una autorización.

Por el contrario, una vez que la autorización sea concedida por la autoridad regional o local competente (p. ej., del lugar en el que el prestador fije su establecimiento), en principio, tendrá que ser reconocida por todas las demás autoridades del Estado miembro. Así, sin perjuicio de excepciones justificadas, no podrá obligarse a un prestador ya autorizado a obtener otra autorización de una autoridad diferente para ejercer la actividad en el conjunto del territorio de que se trate. Por ejemplo, un operador que preste servicios de cobro de deudas y haya sido autorizado para ejercer su actividad por una autoridad local competente no deberá ser sometido, en principio, a regímenes de autorización adicionales impuestos por otras autoridades locales del mismo Estado miembro<sup>67</sup>.

De nuevo en este caso, los Estados miembros deberían considerar la inclusión de este principio (y asimismo de los que siguen, es decir, los relativos a la limitación del número de autorizaciones, a la obligación de motivar las decisiones y al derecho de recurso, así como de los referentes a los procedimientos de autorización) en su legislación marco horizontal de transposición de la Directiva. Alternativamente, podrían servirse de la legislación nacional sobre los procedimientos administrativos.

#### 6.1.6. *Limitación del número de autorizaciones*

Sólo es admisible la limitación del número de autorizaciones disponibles si se debe a la escasez de recursos naturales o de las capacidades técnicas existentes, o si está justificada por una razón imperiosa de interés general.

De conformidad con el artículo 12, cuando el número de autorizaciones disponibles esté limitado debido a la escasez de recursos naturales o de las capacidades técnicas, tendrá que aplicarse un procedimiento de selección específico para garantizar la imparcialidad y la transparencia, así como las condiciones de competencia abierta<sup>68</sup>. La imparcialidad requiere específicamente un enjuiciamiento de los méritos de cada solicitud y veda la concesión de ventajas, ni siquiera *de facto*, a cualquiera de ellas. Por ejemplo, los Estados miembros tendrán que velar por la existencia de normas adecuadas para la prevención de los conflictos de intereses. El requisito de transparencia atañe, sobre todo, a la obligación de dar publicidad adecuada al procedimiento de selección. En particular, la Administración deberá publicar toda la información relevante sobre el procedimiento, incluido el objeto del régimen de autorización, las razones por las que se limita el número de autorizaciones, el plazo límite aplicable y los criterios que se emplearán para seleccionar a los candidatos elegidos.

En el artículo 12 se indica asimismo que estas autorizaciones sólo podrán concederse por una duración limitada y no podrán renovarse automáticamente. La duración debe ser apropiada, es

---

<sup>67</sup> Sentencia de 18 de julio de 2007, *Comisión contra Italia*, asunto C-134/05, apartado 61.

<sup>68</sup> Véase el considerando 62.

decir, adecuada para que el prestador pueda recuperar el coste de la inversión y obtener un rendimiento equitativo de los capitales invertidos<sup>69</sup>.

#### 6.1.7. *Obligación de motivar las decisiones y derecho de recurso*

De conformidad con el artículo 10, apartado 6, toda decisión de las autoridades competentes, excepto la de concesión de una autorización solicitada por el prestador, deberá motivarse de manera exhaustiva. Esto significa que la Administración deberá declarar todos los motivos, de hecho y de derecho, que le han llevado a adoptarla. Las frases estándar o meramente tautológicas no satisfacen los requisitos de esta disposición.

Estrechamente vinculada a esta obligación se encuentra otra, también recogida en el artículo 10, apartado 6, relativa a la posible impugnación de las decisiones mediante un recurso ante los tribunales u otras instancias de apelación. La motivación completa de las decisiones es necesaria para garantizar una revisión judicial efectiva.

#### 6.1.8. *Procedimientos de autorización*

Hay casos en que se obliga a los prestadores de servicios a seguir procedimientos de autorización prolongados y poco transparentes que dejan margen a la adopción de decisiones arbitrarias y discriminatorias. Para remediar tal situación, en el artículo 13 se exige que los procedimientos se basen en normas objetivas y transparentes para garantizar que las solicitudes se tramiten de manera imparcial. Al aplicar la Directiva de servicios, los Estados miembros tendrán que asegurarse de que los procedimientos no sean disuasorios, ni compliquen o retrasen indebidamente la prestación del servicio. Por otra parte, las normas procedimentales deberán ser de fácil acceso y comprensión.

Debe acusarse recibo de las solicitudes de autorización y darles curso lo antes posible (artículo 13, apartados 3 y 5). Si la solicitud es incompleta, debe notificarse al solicitante de inmediato la necesidad de presentar información o documentos adicionales. Tan pronto como se determine que se cumplen las condiciones para obtener la autorización, debe concederse ésta (artículo 10, apartado 5). Cuando se desestime una solicitud por incumplir los procedimientos o trámites requeridos, debe informarse al solicitante de dicha desestimación lo antes posible. Los prestadores de servicios podrán decidir entonces, sin demora, si recurren o no.

En cualquier caso, las autoridades deberán completar los procedimientos de autorización en plazos razonables, que deberán ser fijados y hechos públicos con antelación por los Estados miembros (artículo 13, apartado 3). El carácter razonable o no del plazo para un determinado tipo de procedimiento dependerá de la complejidad del mismo y de las cuestiones de que se trate, y resulta obvio que los Estados miembros podrán establecer plazos diferentes para los distintos tipos de regímenes de autorización.

De conformidad con el artículo 13, apartado 4, los Estados miembros deberán disponer que, a falta de respuesta en el plazo fijado, se considerará que la autorización está concedida. Este mecanismo de autorización tácita se ha adoptado ya en numerosos Estados miembros, en un esfuerzo por favorecer la simplificación administrativa en beneficio de empresas y ciudadanos. Tal mecanismo otorga en todo caso tiempo suficiente a las autoridades competentes para examinar las solicitudes, puesto que el plazo deberá fijarse en relación con

---

<sup>69</sup> Véase el considerando 62.

el tiempo necesario para el examen de las mismas y no empezará a correr hasta el momento de la presentación de toda la documentación (artículo 13, apartado 3). Por otra parte, los Estados miembros podrán establecer que las autoridades competentes, en casos excepcionales, y cuando la complejidad del asunto lo justifique, amplíen el plazo una sola vez y por un tiempo limitado. Tal ampliación y su duración deberán motivarse debidamente y se notificarán al solicitante antes de que haya expirado el período original.

Existen casos específicos en los que los Estados miembros, por razones imperiosas de interés general, pueden optar por regímenes diferentes al de autorización tácita. Un ejemplo posible es el de las actividades con repercusión potencialmente duradera en el medio ambiente. En cualquier caso, aun cuando opten por estos regímenes alternativos, deberán garantizar la disponibilidad de procedimientos rápidos y el carácter motivado y recurrible de las decisiones.

Por último, los procedimientos deberán resultar fácilmente accesibles para los solicitantes (véanse los artículos 6 a 8). Todo pago que se imponga a los solicitantes debe ser razonable (es decir, no debe constituir una barrera económica significativa, habida cuenta de la naturaleza de la actividad y de la inversión normalmente asociada a ella) y proporcionado al coste de los procedimientos de autorización.

## **6.2. Requisitos de establecimiento prohibidos**

En el artículo 14 se enumeran una serie de requisitos que los Estados miembros no pueden imponer para el acceso a una actividad de servicios o para su ejercicio. Se trata de requisitos discriminatorios o particularmente restrictivos de cualquier otro modo y, por tanto, no pueden mantenerse. En muchos casos, el TJCE ha determinado ya su incompatibilidad con el artículo 43 del Tratado CE.

Para garantizar una transposición adecuada, los Estados miembros tendrán que examinar su legislación y suprimir los requisitos que coincidan con los consignados en el artículo 14 de manera sistemática y para la totalidad de las actividades de servicios objeto de la Directiva. Asimismo, se prohíbe a los Estados miembros la reintroducción de tales requisitos en el futuro. A la vista de su carácter excesivamente restrictivo y de su incompatibilidad, declarada en muchos casos, con el Tratado CE, los Estados miembros deberán considerar su supresión también en los sectores no incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios.

### *6.2.1. Prohibición de los requisitos basados directa o indirectamente en la nacionalidad*

En el artículo 14, apartado 1, se prohíbe toda discriminación basada directa o indirectamente en la nacionalidad o, en lo que se refiere a las sociedades, en el domicilio social.

Hay discriminación cuando se establecen requisitos basados en la nacionalidad o, en el caso de las sociedades, en el domicilio social. Hay discriminación indirecta, en particular, cuando se establecen requisitos basados en la residencia o, en el caso de las sociedades, en el lugar de su establecimiento principal<sup>70</sup>. No obstante, también las diferencias de trato basadas en otros criterios pueden dar lugar a una discriminación indirecta basada en la nacionalidad si tales

---

<sup>70</sup> Véanse la sentencia de 27 de junio de 1996, Asscher, asunto C-107/94; la sentencia de 25 de julio de 1991, Factortame I, asunto C-221/89 (en la que el TJCE declaró que es probable que la legislación nacional que establece distinciones por razón de residencia actúe fundamentalmente en detrimento de los ciudadanos de otros Estados miembros, puesto que los no residentes son con mayor frecuencia los no ciudadanos del Estado en cuestión), y la sentencia de 13 de julio de 1993, Commerzbank, asunto C-330/91.

criterios son, en la práctica, satisfechos en exclusiva, o mayoritariamente, por nacionales o sociedades del Estado miembro que los impone. Es lo que ocurre, por ejemplo, con los criterios relativos al lugar de prestación principal de la actividad de servicios, a la legislación al amparo de la cual se ha constituido una sociedad, o a la exigencia de que una mayoría de las acciones tengan que ser, directa o indirectamente, de titularidad pública o estatal<sup>71</sup>.

En el artículo 14, apartado 1, se mencionan explícitamente los requisitos que supeditan el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio a la nacionalidad o la residencia del prestador, de su personal, de las personas que posean capital social, o de los miembros de los órganos de gestión o supervisión del prestador. Por ejemplo, quedarían prohibidas de conformidad con el artículo 14, apartado 1, una norma que reservase a las sociedades propiedad de los nacionales de un país el ejercicio de una determinada actividad de servicios, o una regla en virtud de la cual los gestores debieran residir en el territorio nacional<sup>72</sup>.

En el artículo 14, apartado 1, se prohíben asimismo las normas que den lugar a que el acceso a la actividad de servicios o su ejercicio resulte más gravoso para los prestadores extranjeros que para los nacionales mediante la imposición de requisitos discriminatorios al acceso, el uso o la propiedad de equipos necesarios para la prestación del servicio<sup>73</sup>. Tal es el caso, entre otros, de los requisitos discriminatorios impuestos a los operadores para la adquisición o el uso de bienes inmuebles, equipos, herramientas, vehículos, etc. (p. ej., una norma en virtud de la cual sólo los nacionales de un país pudieran solicitar la adjudicación de establecimientos ofrecidos en alquiler por un ayuntamiento y utilizados por artesanos para la exposición y la venta de sus productos de artesanía)<sup>74</sup>. Otro caso de discriminación indirecta prohibida en el

---

<sup>71</sup> Véase la sentencia de 5 de diciembre de 1989, *Comisión contra Italia*, asunto 3/88.

<sup>72</sup> Tales requisitos han sido excluidos ya por el TJCE en numerosos asuntos. Véanse la sentencia de 21 de junio de 1974, *Reyners*, asunto 2/74; la sentencia de 14 de julio de 1988, *Comisión contra Grecia*, asunto 38/87; la sentencia de 7 de marzo de 2002, *Comisión contra Italia*, asunto C-145/99 relativo a las leyes que supeditan el ejercicio profesional de abogados a la posesión de la nacionalidad de un determinado Estado; la sentencia del 29 de octubre de 1998, *Comisión contra España*, asunto C-114/97 sobre un requisito de nacionalidad impuesto al personal y los requisitos de residencia impuestos a consejeros y gerentes de las mismas empresas; la sentencia de 9 de marzo de 2000, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-355/98 relativo a una obligación de que gestores y empleados residan en el territorio nacional; la sentencia de 7 de marzo de 1996, *Comisión contra Francia*, asunto C-334/94; la sentencia de 25 de julio de 1991, *Factortame I*, asunto C-221/89, la sentencia de 27 de noviembre de 1997, *Comisión contra Grecia*, asunto C-62/96 relativo a legislaciones nacionales que sólo permiten la operación de actividades en un Estado miembro a empresas propiedad en una parte o en su totalidad de ciudadanos de un determinado Estado, y cuyos gestores y miembros del consejo de supervisión sean ciudadanos de ese mismo Estado.

<sup>73</sup> Véase la sentencia de 14 de enero de 1988, *Comisión contra Italia*, asunto 63/86, relativo al acceso a bienes inmuebles, en el que el TJCE declaró, en el apartado 14, que la libertad de establecimiento atañe no sólo a “*las normas específicas relativas al ejercicio de actividades profesionales, sino que también se refiere a las normas relativas a las diversas facultades generales útiles para el ejercicio de esas actividades. Entre los ejemplos se encuentran el derecho a adquirir, a explotar y a enajenar bienes inmuebles y personales, y el derecho a obtener préstamos y, en particular, a tener acceso a las diversas formas de crédito*”.

<sup>74</sup> Como el requisito analizado por el TJCE en la sentencia de 18 de junio de 1985, *Steinhauser contra Ayuntamiento de Biarritz*, asunto 197/84, relativo a una disposición que sólo permitía a los ciudadanos del Estado en cuestión solicitar la asignación de bienes públicos pertenecientes al municipio (locales alquilados) utilizados por los artesanos para la exposición y la venta de sus productos. Véase un ejemplo de requisito discriminatorio impuesto en relación con el registro de los equipos necesarios para la prestación de servicios (como maquinaria, vehículos, etc.) en la sentencia de 27 de noviembre de 1997, *Comisión contra Grecia*, asunto C-62/96; la sentencia de 7 de marzo de 1996, *Comisión contra Francia*, asunto C-334/94 y la sentencia de 25 de julio de 1991, *Factortame I*, asunto C-221/89. Véase un ejemplo relativo al registro de aeronaves utilizado para servicios de fotografía aérea en la sentencia de 8 de junio de 1999, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-203/98; así como la sentencia de 14 de enero de 1988, *Comisión contra Italia*,



artículo 14, apartado 1, sería el resultante de requisitos que limitasen la capacidad jurídica o los derechos de las sociedades a presentar demandas judiciales, por ejemplo, con el argumento de que han sido constituidas conforme a la legislación de otro Estado miembro.<sup>75</sup>

#### 6.2.2. *Prohibición de los requisitos que limiten el establecimiento de prestadores de servicios a un único Estado miembro*

En el artículo 14, apartado 2, se exige a los Estados miembros la supresión de todos los requisitos que prohíban a los prestadores de servicios estar establecidos en varios Estados miembros o estar inscritos en registros o ser miembros de órganos o asociaciones profesionales de más de un Estado miembro.

Requisitos de este tipo dan lugar a que los prestadores previamente establecidos en un Estado miembro no puedan establecerse adicionalmente en el territorio de otro y contravienen claramente la libertad de establecerse y de mantener un establecimiento en varios Estados miembros.

Los Estados miembros tendrán que identificar y suprimir todas las disposiciones de su ordenamiento jurídico, incluidas las promulgadas por órganos o asociaciones profesionales, que prohíban a un prestador el registro en una asociación profesional si ya es miembro de una entidad similar en otro Estado miembro<sup>76</sup>. Asimismo, tendrán que suprimir todo requisito que obligue a los prestadores a renunciar a su establecimiento previo en otro Estado miembro al establecerse en su territorio, lo que podría resultar del requisito de cancelar la inscripción en un registro de otro Estado miembro<sup>77</sup>.

#### 6.2.3. *Prohibición de los requisitos que limiten la capacidad de elección del prestador de servicios entre un establecimiento principal y otro secundario*

De conformidad con el artículo 14, apartado 3, los Estados miembros tendrán que suprimir los requisitos que restrinjan la capacidad de elección de un prestador previamente establecido en un Estado miembro respecto al tipo de establecimiento que desea tener en otro Estado miembro (p. ej., establecimiento principal o secundario, o un tipo específico de establecimiento secundario, como una sucursal o filial). Los requisitos que restringen la capacidad de elección de los prestadores respecto al tipo de establecimiento pueden resultar muy gravosos para éstos y, sobre todo cuando se les obliga a mantener el establecimiento principal en el territorio de un determinado Estado miembro, pueden exigir el cambio de

---

asunto 63/86; y la sentencia de 30 de mayo de 1987, *Comisión contra Grecia*, asunto 305/87. Respecto al requisito con arreglo al cuál, sólo a las asociaciones con un número mínimo de ciudadanos del Estado miembro en cuestión puede conferírseles personalidad jurídica en dicho Estado, véase la sentencia de 29 de junio de 1999, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-172/98.

<sup>75</sup> Véase la sentencia de 5 de noviembre de 2002, *Überseering*, asunto C-208/00.

<sup>76</sup> Por ejemplo, en su sentencia de 12 de julio de 1984, *Klopp*, asunto 107/83, el TJCE abolió una ley nacional que prohibía el registro en un colegio de abogados a los juristas previamente inscritos en el colegio profesional de otro Estado miembro. En la sentencia de 20 de mayo de 1992, *Ramrath*, asunto C-106/91, se determinó que un requisito análogo relativo a la actividad de auditor contravenía el artículo 43 del Tratado CE.

<sup>77</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 30 de abril de 1986, *Comisión contra Francia*, asunto 96/85, relativa a un régimen que obligaba a los profesionales (dentistas en este caso concreto) a cancelar su inscripción o registro en otro Estado para poder ejercer su actividad en este Estado miembro.

ubicación de la actividad empresarial, revocando así en la práctica el derecho a establecerse en un Estado miembro mediante un establecimiento secundario<sup>78</sup>.

Para aplicar esta disposición, los Estados miembros tendrán que suprimir las obligaciones impuestas a los prestadores de mantener el establecimiento principal en su territorio, como los requisitos que reserven el acceso a una determinada actividad o a su ejercicio a las personas jurídicas que tengan su domicilio social en el Estado miembro en cuestión<sup>79</sup>. Tendrán que suprimir asimismo los requisitos que limiten la libertad de elección entre diferentes tipos de establecimiento secundario, como las obligaciones de establecer una filial (y no una sucursal u otra forma de establecimiento secundario) para emprender determinada actividad empresarial en su territorio, o los requisitos que otorguen a cierta forma de establecimiento secundario un trato más favorable que a otras<sup>80</sup>.

#### 6.2.4. *Prohibición de las condiciones de reciprocidad*

En el artículo 14, apartado 4, se prohíbe todo requisito en virtud del cual un Estado miembro supedita el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio por un prestador de otro Estado miembro a una condición de reciprocidad (es decir, a la condición de que el Estado miembro del prestador de servicios trate del mismo modo a los prestadores de servicios del otro Estado miembro). Generalmente, la reciprocidad no es compatible con la idea de un mercado interior basado en el principio de igualdad de trato de todos los operadores comunitarios. Así, el TJCE ha determinado en numerosos casos que las cláusulas de reciprocidad son contrarias al Tratado CE<sup>81</sup>.

Para aplicar esta disposición, los Estados miembros tendrán que suprimir, por ejemplo, los requisitos con arreglo a los cuales un prestador de servicios previamente establecido en otro Estado miembro sólo pueda inscribirse en registros profesionales en su territorio si su Estado miembro de primer establecimiento también permite el registro de ciudadanos del Estado miembro en el que se solicita el registro.

#### 6.2.5. *Prohibición de las pruebas económicas*

En el artículo 14, apartado 5, se exige a los Estados miembros que supriman los requisitos que haya en su legislación y que impongan una aplicación caso por caso, de pruebas económicas. En particular, los Estados miembros tendrán que comprobar si su legislación supedita la

---

<sup>78</sup> Sentencia de 18 de enero de 2001, *Comisión contra Italia*, asunto C-162/99, y sentencia de 9 de marzo de 1999, *Centros*, asunto C-217/97.

<sup>79</sup> Véase la sentencia de 6 de junio de 1996, *Comisión contra Italia*, asunto C-101/94. Véase asimismo los casos sobre los registros de embarcaciones: sentencia de 27 de noviembre de 1997, *Comisión contra Grecia*, asunto C-62/96; sentencia de 7 de marzo de 1996, *Comisión contra Francia*, asunto C-334/94; y sentencia de 25 de julio de 1991, *Factortame I*, asunto C-221/89.

<sup>80</sup> Véase la sentencia de 28 de enero de 1986, *Comisión contra Francia*, asunto 270/83; la sentencia de 21 de septiembre de 1999, *Saint Gobain*, asunto C-307/97; la sentencia de 12 de abril de 1994, *Halliburton*, asunto C-1/93.

<sup>81</sup> Como ejemplo de la jurisprudencia, véase la sentencia de 13 de febrero de 2003, *Comisión contra Italia*, asunto C-131/01, en el ámbito de los agentes de patentes. En este caso, el Tribunal consideró que contravenía la libertad de establecimiento la legislación que permitía a los agentes no residentes en Italia inscribirse en el registro de agentes de patentes italianos únicamente si eran nacionales de Estados que permitían a los agentes italianos inscribirse en sus registros en las mismas condiciones. Véase asimismo la sentencia de 6 de junio de 1996, *Comisión contra Italia*, asunto C-101/94, sobre actividad de corretaje en valores mobiliarios.

concesión de ciertas autorizaciones a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a una evaluación de los efectos económicos posibles o reales de la actividad, por ejemplo, en los competidores, o a una evaluación de la pertinencia de la actividad en relación con los objetivos de planificación económica establecidos por la autoridad competente. Si hay en vigor disposiciones de esta índole, tendrán que eliminarse. En el artículo 14, apartado 5, se aclara que tal prohibición no atañe a los requisitos de planificación territorial que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general, como la protección del medio ambiente, incluido el urbano, o la seguridad de la circulación, etc.

Existen pruebas económicas en algunos Estados miembros, en particular en el sector del comercio (p. ej., para la apertura de supermercados, centros comerciales, etc.), que a menudo exigen a los prestadores de servicios la realización de estudios económicos gravosos en tiempo y en dinero y cuyo resultado suele ser incierto<sup>82</sup>. Tales pruebas resultan muy gravosas para los prestadores de servicios y pueden abrir las puertas a resultados particularmente arbitrarios. Demoran el establecimiento de los prestadores de manera considerable, cuando no entorpecen plenamente el establecimiento de los recién llegados. En la práctica, suele exigirse a los prestadores de servicios que presenten datos como los relativos a la oferta y la demanda previstas, la repercusión económica de las nuevas empresas en los operadores previamente existentes en el mercado local, o la cuota de mercado actual del prestador en un determinado territorio, etc.

En este contexto, cabe señalar que, con arreglo a la jurisprudencia del TJCE, las razones de naturaleza económica (p. ej., la protección de una determinada categoría de operadores económicos, el mantenimiento de una cierta estructura de mercado, etc.) no pueden justificar las restricciones de las libertades fundamentales del mercado interior, incluida la de establecimiento<sup>83</sup>.

#### 6.2.6 *Prohibición de la intervención de competidores en las decisiones de las autoridades competentes*

En el artículo 14, apartado 6, se exige que los Estados miembros supriman los requisitos recogidos en su ordenamiento jurídico en los que se disponga la intervención de competidores en la toma de decisiones relativas a casos individuales por parte de las autoridades competentes. De hecho, tal intervención contraviene el fin básico de garantizar unos procedimientos objetivos y transparentes, y podría dificultar el acceso de nuevos agentes al mercado<sup>84</sup>.

Los Estados miembros tendrán que derogar, por ejemplo, toda norma en la que se prevea la intervención de competidores en la toma de decisiones acerca de las solicitudes de autorización. Deberán suprimir además las disposiciones en las que se contemple la intervención de competidores en cualesquiera otras decisiones relativas a casos individuales. La prohibición recogida en el artículo 14, apartado 6, incluye los casos en los que los

---

<sup>82</sup> Véase la sentencia de 15 de junio de 2006, *Comisión contra Francia*, asunto C-255/04, relativa a los servicios de colocación de artistas.

<sup>83</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de junio de 2002, *Comisión contra Portugal*, asunto C-367/98.

<sup>84</sup> El TJCE ha determinado ya que tal intervención de competidores es contraria a lo dispuesto en el artículo 43 del Tratado CE. Véase la sentencia de 15 de enero de 2002, *Comisión contra Italia*, asunto C-439/99, relativo a la organización de ferias comerciales. En este caso el TJCE señaló que los competidores intervinientes en el procedimiento de autorización podrían, por ejemplo, procurar la demora de decisiones importantes, además de proponer restricciones excesivas, u obtener información de relevancia para la competencia.

competidores formen parte de un órgano, como una cámara de comercio, al que se consulte respecto a solicitudes de autorización individuales. En cualquier caso, queda claro que no se impide a los Estados miembros que mantengan sistemas en los que se contemplen la participación y la consulta de posibles competidores respecto a asuntos distintos de los casos individuales. Tal sería el caso, por ejemplo, de las consultas con representantes empresariales realizadas por las autoridades públicas en los trabajos preparatorios de la elaboración de normas generales en materia urbanística o iniciativas similares.

Por otra parte, queda claro asimismo que, como se señala explícitamente, el artículo 14, apartado 6, no impide que colegios o asociaciones profesionales, u otros organismos, tomen decisiones sobre solicitudes individuales siempre que actúen como autoridad competente, como sucede en ocasiones con los órganos profesionales de las profesiones reguladas.

#### *6.2.7 Prohibición de las obligaciones de obtener avales financieros o contratar seguros de operadores establecidos en el mismo Estado miembro*

De conformidad con el artículo 14, apartado 7, los Estados miembros tendrán que suprimir las disposiciones de su ordenamiento jurídico que obliguen a los prestadores que deseen establecerse en su territorio a suscribir un seguro con un operador establecido en su propio territorio o a obtener de él un aval financiero. Los requisitos así prohibidos pueden dar lugar fácilmente a una duplicación innecesaria de la cobertura de seguro del prestador y, además, favorecer a las instituciones financieras establecidas en el mismo Estado miembro. No están justificados y ya han sido declarados contrarios al Tratado CE por el TJCE<sup>85</sup>.

No obstante, debe quedar claro que el artículo 14, apartado 7, no impide que los Estados miembros impongan requisitos de suscripción de seguros como tales. Siempre que tal obligación sea conforme con el artículo 23 de la Directiva de servicios y las demás disposiciones del Derecho comunitario, los Estados miembros siguen siendo libres de imponer obligaciones de suscripción de seguros a los prestadores establecidos en su territorio.

Asimismo, el artículo 14, apartado 7, no impide que los Estados miembros mantengan en vigor requisitos relativos a la participación en fondos colectivos de indemnización, como los que suelen constituir los miembros de organizaciones y colegios profesionales. Por ejemplo, no resultará afectada la obligación impuesta a los abogados de contribuir a un fondo establecido por su colegio profesional para indemnizar los daños y las pérdidas causados a clientes por mala práctica.

#### *6.2.8 Prohibición de las obligaciones de haber estado inscrito previamente en el territorio nacional, o de haber ejercido previamente la actividad durante un período determinado en dicho territorio*

Por último, en el artículo 14, apartado 8, se exige a los Estados miembros que supriman los requisitos que supediten el establecimiento en su territorio nacional al registro previo o al ejercicio previo de actividades por el prestador en dicho territorio. Es evidente que los requisitos que únicamente permitan prestar ciertas categorías de servicios a los operadores que hayan llevado a cabo con anterioridad actividades en un Estado miembro durante un

---

<sup>85</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 1 de diciembre de 1998, *Ambry*, asunto C-410/96, un caso relativo al establecimiento de operadores turísticos en Francia. Véase asimismo la sentencia de 7 de febrero de 2002, *Comisión contra Italia*, asunto C-279/00.

determinado número de años excluirán normalmente el acceso al mercado de nuevos prestadores y, por tanto, tendrán que suprimirse.

Entre los ejemplos que cabe mencionar figura, por ejemplo, el de un régimen en virtud del cual únicamente los operadores que llevaban al menos un año establecidos en un Estado miembro podían registrar aeronaves utilizadas para la prestación de servicios de fotografía aérea<sup>86</sup>.

### **6.3. Requisitos a evaluar**

Los requisitos consignados en el artículo 15 constituye obstáculos graves a la libertad de establecimiento y, a menudo, pueden sustituirse por medios menos restrictivos. Como resultado, el TJCE ha declarado en numerosas ocasiones que son incompatibles con la libertad de establecimiento. De todos modos en ciertas circunstancias y en sectores concretos podrían estar justificados. Por esta razón, en el artículo 15 no se dispone su prohibición total, sino que se exige a los Estados miembros que revisen su legislación y, además, en su caso, las normas elaboradas por colegios y otras asociaciones profesionales, tal como se definen en el artículo 4, apartado 7, que identifiquen todos los requisitos del tipo de los consignados en el artículo 15, apartado 2, y que los evalúen con arreglo a los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad expuestos en el artículo 15, apartado 3.

Los Estados miembros tendrán que evaluar, en relación con cada uno de los requisitos identificados en su legislación, si es no discriminatorio, está justificado por una razón imperiosa de interés general y es proporcionado. Como se señala en el artículo 15, apartado 3, un requisito es no discriminatorio si no discrimina, directa o indirectamente, en función de la nacionalidad (o en el caso de las sociedades, del domicilio social). Un requisito estará justificado por una razón imperiosa de interés general y será proporcionado si resulta adecuado para garantizar la realización del objetivo que persigue y no va más allá de lo necesario para conseguirlo. El concepto de razón imperiosa de interés general (como se recuerda en el artículo 4, apartado 8) alude a las razones no económicas legítimas a las que se atenga un Estado miembro y sean reconocidas como tales en la jurisprudencia del TJCE, incluidas, entre otras, el orden público, la salud pública, la seguridad pública, la protección del medio ambiente, la protección de los consumidores y los objetivos de política social. Como se señaló anteriormente, razones económicas como la protección de los competidores, de conformidad con la jurisprudencia del TJCE, no constituyen razones imperiosas de interés general y, por tanto, no pueden justificar la imposición de un requisito restrictivo. Además, los Estados miembros deberán evaluar en cada caso si el objetivo perseguido por el requisito en cuestión no puede alcanzarse aplicando medios menos restrictivos.

Dependiendo del resultado de la evaluación, los Estados miembros tendrán que suprimir los requisitos que no cumplan las condiciones expuestas en el artículo 15, apartado 3, o sustituirlos por medios menos restrictivos compatibles con las disposiciones de la Directiva. Podrán mantener los que se atengan a las condiciones recogidas en el artículo 15, apartado 3. Al finalizar este proceso, los Estados miembros deberán comunicar los requisitos que hayan

---

<sup>86</sup> Sentencia de 8 de julio de 1999, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-203/98. Otro ejemplo de obligación de haber estado registrado con anterioridad en un Estado miembro puede consultarse en la sentencia de 23 de mayo de 2000, *Comisión contra Italia*, asunto C-58/99.

mantenido, así como los que hayan suprimido o atenuado, en el marco del procedimiento de revisión y evaluación recíproca previsto en el artículo 39 de la Directiva<sup>87</sup>.

Es importante destacar que, con arreglo al artículo 15, apartado 6, a partir de la entrada en vigor de la Directiva (28 de diciembre de 2006), toda nueva ley que introduzca requisitos del tipo consignado en el artículo 15, apartado 2, deberá cumplir los criterios establecidos en el artículo 15, apartado 3. De conformidad con el artículo 15, apartado 7, los nuevos requisitos tendrán que ser notificados a la Comisión<sup>88</sup>.

#### 6.3.1. Límites cuantitativos o territoriales

El artículo 15, apartado 2, letra a), exige a los Estados miembros que evalúen los requisitos que impongan límites cuantitativos o territoriales. Los primeros son los que atañen, por ejemplo, al número de operadores autorizados para establecerse en su territorio o en un área específica. Son también límites cuantitativos aquellos en virtud de los cuales se determina el número de operadores admitidos en función de la población; por ejemplo, la regla de que no podrá abrirse más de un quiosco o autoescuela por cada cierto número de personas (p. ej., 2.000 habitantes). En cuanto a los límites territoriales, son los que limitan el número de prestadores de servicios con arreglo a una distancia geográfica mínima, por ejemplo, al menos 5 km entre gasolineras. El artículo 15, apartado 2, letra a), no incluye los límites impuestos a los insumos, a la producción o a las emisiones, como los relativos a las emisiones de CO<sub>2</sub> o gases.

Los límites cuantitativos y territoriales afectan al número total de prestadores de servicios, entorpeciendo así el acceso de nuevos operadores al mercado, y restringen gravemente, e incluso impiden, la libertad de establecimiento. Al examinar este tipo de requisitos, los Estados miembros deberán tener en cuenta que, a menudo, pueden suprimirlos o sustituirlos por medidas menos restrictivas. En este contexto, cabe recordar asimismo que los fines económicos, como el de garantizar la base económica de determinadas categorías de prestadores, no constituyen razones imperiosas de interés general y, por tanto, no pueden invocarse como posible justificación de límites cuantitativos o territoriales.

#### 6.3.2. Obligación de que el prestador de servicios adopte una forma jurídica particular

El artículo 15, apartado 2, letra b), atañe a los requisitos vigentes en algunos Estados miembros, que obligan a los prestadores de servicios a adoptar una forma jurídica determinada si desean prestar ciertos servicios. No cabe duda de que este tipo de requisitos constituyen obstáculos graves al establecimiento de los prestadores de servicios de otros Estados miembros, ya que pueden obligarles a modificar su estructura o forma jurídica.

Por ejemplo, los Estados miembros tendrán que identificar y evaluar los requisitos con arreglo a los cuales sólo a los operadores económicos que adopten la forma de personas jurídicas se les permita emprender ciertas actividades en su territorio, excluyendo de este modo del mercado a las personas físicas<sup>89</sup>. Del mismo modo, se incluyen en esta categoría los requisitos que impidan a los prestadores ofrecer sus servicios adoptando la forma de una determinada entidad jurídica o de una asociación y que en ocasiones se aplican a ciertas profesiones.

---

<sup>87</sup> Véase el apartado 10 del presente Manual.

<sup>88</sup> Véase nuevamente el apartado 10 del presente Manual.

<sup>89</sup> Como ejemplos de la jurisprudencia, véanse la sentencia de 29 de abril de 2004, *Comisión contra Portugal*, asunto C-171/02, y la sentencia de 26 de enero de 2006, *Comisión contra España*, asunto C-514/03.

Otros ejemplos de casos contemplados en el artículo 15, apartado 2, letra b), son los requisitos que permiten el ejercicio de una determinada actividad únicamente a las sociedades unipersonales, o a las que son propiedad exclusivamente de personas físicas, así como los que excluyen del ejercicio de una actividad a ciertas categorías de empresas, como por ejemplo las sociedades cuyas acciones cotizan en Bolsa.<sup>90</sup> Por otra parte, también están incluidos los requisitos que reservan ciertas actividad a entidades sin ánimo de lucro<sup>91</sup>.

Los requisitos relativos a la forma jurídica pueden sustituirse en muchos casos por medios menos restrictivos y, por tanto, no están justificados. Por ejemplo, el TJCE<sup>92</sup> ha declarado que no puede mantenerse el requisito de que los operadores económicos se constituyan como personas jurídicas para realizar ciertas actividades, ya que el objetivo de proteger a los acreedores puede conseguirse con medidas menos restrictivas, como la de exigir a los operadores que obtengan un aval o suscriban un seguro. Asimismo, en general, el objetivo de impedir que los operadores realicen actividades delictivas o fraudulentas no justifica la exclusión del ejercicio de determinadas actividades de los que tengan una forma jurídica específica<sup>93</sup>. En esta misma línea, los requisitos que reservan ciertas actividades a entidades sin ánimo de lucro, en varios casos, no estarán justificados<sup>94</sup>.

### 6.3.3. *Requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad*

El artículo 15, apartado 2, letra c), alude a los requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad. Entre ellos se incluyen, por ejemplo, los que exigen la posesión de una porción mínima del capital. Se incluyen asimismo los que exigen una cualificación determinada para poseer capital social. Por ejemplo, en relación con ciertos servicios prestados por miembros de una profesión regulada y llevados a cabo a través de una sociedad, los Estados miembros exigen en ocasiones que todo el capital, o una parte relevante del mismo, sea propiedad directamente de miembros de dicha profesión.

En muchos casos, los Estados miembros deberían ser capaces de sustituir los requisitos de posesión de un capital social mínimo por mecanismos menos restrictivos. En particular, el TJCE ha considerado que tales requisitos no pueden justificarse por razones relativas a la protección de los acreedores, dado que se consigue el mismo objetivo con medidas menos restrictivas, que obliguen por ejemplo al prestador a obtener un aval o suscribir un seguro<sup>95</sup>.

---

<sup>90</sup> Tal fue el caso, por ejemplo, en la sentencia de 6 de noviembre de 2003, *Gambelli*, asunto C-243/01.

<sup>91</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de enero de 2002, *Comisión contra Italia (ferias comerciales)*, asunto C-439/99, y la sentencia de 17 de junio de 1997, *Sodemare*, asunto C-70/95.

<sup>92</sup> Véase la sentencia de 29 de abril de 2004, *Comisión contra Portugal*, asunto C-171/02.

<sup>93</sup> Sentencia de 6 de marzo de 2007, *Placanica*, asuntos acumulados C-388/04, C-359/04 y C-360/04. El TJCE dictaminó que tal “*exclusión general va más allá de lo necesario*” para lograr el objetivo de impedir que los operadores realicen actividades delictivas o fraudulentas, y que un modo menos restrictivo de seguimiento de las cuentas y las actividades de los operadores en cuestión podría consistir, por ejemplo, en la recogida de información sobre su representante, o sus principales accionistas.

<sup>94</sup> Por ejemplo, en su sentencia de 15 de enero de 2002, *Comisión contra Italia (ferias comerciales)*, asunto C-433/99, el TJCE señaló que “es difícil concebir motivos de interés general que puedan justificar tales restricciones” (apartado 32). Con todo, no puede excluirse que tales requisitos puedan estar justificados en ciertos casos, en particular en el ámbito social, como se muestra en la sentencia de 17 de junio de 1997, *Sodemare*, asunto C-70/95.

<sup>95</sup> Sentencia de 29 de abril de 2004, *Comisión contra Portugal*, asunto C-171/02; y sentencia de 26 de enero de 2006, *Comisión contra España*, asunto C-514/03. Véase asimismo la sentencia de 30 de septiembre de 2003, *Inspire Art*, asunto C-167/01.

Además, en otros casos, la imposición a los operadores de ciertos requisitos de transparencia e información podría considerarse asimismo suficiente para proteger a los acreedores.

Del mismo modo, los requisitos que obligan a tener una cualificación específica para poseer capital social pueden no estar justificados en algunos casos, ya que el mismo objetivo puede alcanzarse utilizando medidas menos restrictivas. Así, en un asunto relativo al establecimiento de ópticos, el TJCE determinó que la imposición de un determinado nivel de participación de los ópticos en el capital social no era proporcionada para la consecución del objetivo de protección de la salud pública<sup>96</sup>. Como señaló el TJCE en esta ocasión, la elevada calidad y profesionalidad del servicio puede garantizarse a menudo con medidas menos restrictivas para la libertad de establecimiento; por ejemplo, exigiendo la presencia física de profesionales cualificados, asalariados o asociados, en cada establecimiento, o aplicando normas relativas a la responsabilidad civil respecto a las acciones de terceros, o normas nacionales que exijan la suscripción de un seguro de responsabilidad profesional.

#### *6.3.4. Requisitos que dan lugar a la reserva de la prestación de ciertos servicios a determinados prestadores*

El artículo 15, apartado 2, letra d), se refiere a las normas que reservan en exclusiva el derecho a prestar ciertos servicios a determinados prestadores. No obstante, no están comprendidas en el ámbito de aplicación de este artículo 15 las actividades reservadas que estén vinculadas a la posesión de cualificaciones profesionales para el ejercicio de profesiones reguladas con arreglo a la Directiva 2005/36/CE, o previstas en otros instrumentos comunitarios. Por ejemplo, dado que los requisitos que reservan la prestación de asesoramiento jurídico, en ciertos Estados miembros, están vinculados a una determinada cualificación profesional, no se tratan en el artículo 15, apartado 2, letra d). De todos modos, no cabe duda de que tales requisitos han de cumplir en cualquier caso otras disposiciones del Derecho comunitario, en particular los artículos 43 y 49 del Tratado CE.

#### *6.3.5. Prohibición de disponer de varios establecimientos en un mismo territorio nacional*

En el artículo 15, apartado 2, letra e), se exige que los Estados miembros evalúen los requisitos en virtud de los cuales se impide a los prestadores de servicios disponer de varios establecimientos en un mismo territorio nacional. En este sentido, cabe señalar que la citada disposición difiere de la prohibición total recogida en el artículo 14, apartado 2, ya que sólo se refiere a las restricciones a disponer de varios establecimientos en un mismo Estado miembro, lo que no afecta a la posibilidad de que los prestadores se establezcan en otros Estados miembros.

En muchos casos, los Estados miembros deberán ser capaces de identificar medios menos restrictivos pero también adecuados para la consecución de objetivos de interés general. Por ejemplo, en numerosas ocasiones se puede garantizar el objetivo de una alta calidad de los servicios exigiendo contar con personal cualificado.

En este contexto, el TJCE determinó que una ley nacional que no permita a los operadores abrir más de una autoescuela en un Estado miembro es contraria a la libertad de establecimiento<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Sentencia de 21 de abril de 2005, *Comisión contra Grecia*, asunto C-140/03.

<sup>97</sup> Orden de 2 de diciembre de 2005, *Seidl*, asunto C-117/05.



### 6.3.6. *Obligaciones de disponer de un número mínimo de empleados*

El artículo 15, apartado 2, letra f), alude a los requisitos que obligan a los prestadores de servicios a disponer de un número mínimo de empleados. Tales requisitos pueden resultar sumamente gravosos para ciertos operadores, en particular para las pequeñas y medianas empresas, que podrían verse obligadas a ampliar su plantilla para poder prestar sus servicios. Si no pueden permitirse tal ampliación, los requisitos que nos ocupan podría dar lugar en ciertos casos a su exclusión del mercado.

Al evaluar su legislación, los Estados miembros deben considerar que, como se expone en la jurisprudencia del TJCE, los requisitos de disposición de una cifra mínima de empleados sólo se justifican en un número limitado de casos. Por ejemplo, en un asunto relativo a servicios de seguridad, el TJCE declaró que la obligación de contar con un número mínimo de empleados estaba justificada por razones de seguridad únicamente cuando se aplicase a la actividad específica de transporte de explosivos (teniendo en cuenta la necesidad de disponer de un equipo compuesto por un determinado número de personas para el manejo de materiales peligrosos), pero no en relación con otras actividades más comunes en el campo de la seguridad que conllevan un menor riesgo para el público, como las que desempeña el personal de vigilancia<sup>98</sup>.

### 6.3.7. *Obligaciones de aplicar tarifas mínimas o máximas fijas*

En el artículo 15, apartado 2, letra g), se alude a las tarifas mínimas o máximas fijas impuestas en la legislación o las normas profesionales para la prestación de ciertos servicios. Tales tarifas son los precios a los que deben atenerse los operadores al ofrecer sus servicios en el mercado.

Las tarifas mínimas o máximas fijas constituyen un obstáculo grave al mercado interior, ya que privan a los prestadores de servicios de la posibilidad de competir por precio o por calidad, lo que representa una herramienta esencial de toda actividad económica, y pueden dar lugar a que el establecimiento en un Estado miembro resulte menos atractivo. Normalmente, los Estados miembros deberán encontrar medios más apropiados para proteger los objetivos de interés general en juego, como la protección de los consumidores.

Por ejemplo, los Estados miembros tendrán que revisar y, en su caso, suprimir las tarifas mínimas o máximas fijas que en ocasiones se imponen a ciertas profesiones reguladas, como la abogacía. Al efectuar la revisión, los Estados miembros deberán tener en cuenta, también en este caso, la jurisprudencia del TJCE. En un asunto reciente relativo a las tarifas mínimas de abogados, el TJCE señaló que éstas no son necesarias en varios casos, ya que las normas referentes a la organización, las cualificaciones, la ética profesional, la supervisión y las responsabilidades pueden bastar por sí solas para alcanzar los objetivos de protección de los consumidores y adecuada administración de justicia<sup>99</sup>.

### 6.3.8. *Obligación de que el prestador realice, junto con su servicio, otros servicios específicos*

En el artículo 15, apartado 2, letra h), se exige a los Estados miembros que evalúen las disposiciones en las que se obligue al prestador a ofrecer, junto con su servicio, otros

---

<sup>98</sup> Sentencia de 26 de enero de 2006, *Comisión contra España*, asunto C-514/03.

<sup>99</sup> Sentencia del 5 de diciembre de 2006, *Cipolla*, asuntos acumulados C-94/04 y C-202/04.

servicios. Tal obligación puede resultar desproporcionada en muchos casos. Por ejemplo, en algunos Estados miembros, los operadores que desean abrir una gasolinera han de ofrecer otros tipos de servicio en las instalaciones, como la venta de productos de mantenimiento para el automóvil, alimentos y bebidas, etc. Los Estados miembros tendrán que considerar si un requisito de tal índole, sin posibilidad de excepción, resultará proporcionado dada la posibilidad de que los mismos productos se encuentren ya disponibles en tiendas ubicadas junto a la gasolinera en cuestión.

## 7. LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS

### 7.1. Cláusula sobre la libertad de prestación de servicios y excepciones aplicables

#### 7.1.1. *Distinción entre establecimiento y prestación transfronteriza de servicios*

De conformidad con los artículos 43 y 49 del Tratado CE y la jurisprudencia relacionada del TJCE, la Directiva de servicios distingue claramente entre las normas aplicables al establecimiento y las aplicables a la prestación transfronteriza de servicios. Mientras que los artículos 9 a 15 atañen al establecimiento de los prestadores, los artículos 16 a 21 se ocupan de la prestación transfronteriza de servicios, es decir, de los casos en los que el prestador no se encuentra establecido en el Estado miembro en el que presta sus servicios. La distinción entre establecimiento y prestación transfronteriza es, por tanto, fundamental para determinar a qué normas de la Directiva deben atenerse los prestadores.

El establecimiento conlleva la realización en la práctica de una actividad económica a través de un establecimiento fijo y durante un período indeterminado<sup>100</sup>. Por el contrario, de conformidad con la jurisprudencia del TJCE, la libertad de prestación de servicios se caracteriza por la ausencia de una participación estable y continua en la vida económica del Estado miembro anfitrión<sup>101</sup>. Como ha sostenido de manera sistemática el TJCE, la distinción entre establecimiento y prestación de servicios ha de efectuarse caso por caso, teniendo en cuenta no sólo la duración, sino también la regularidad, periodicidad y continuidad de la prestación de servicios<sup>102</sup>. De esto se infiere, como concluye el TJCE, que no puede haber límites temporales generales para distinguir entre establecimiento y prestación de servicios<sup>103</sup>. Tampoco es decisivo el hecho de que el prestador utilice una determinada infraestructura, ya que el prestador puede servirse de la infraestructura en el Estado miembro de acogida para la prestación transfronteriza de servicios sin estar establecido en el mismo<sup>104</sup>. En el asunto *Schnitzer*, el TJCE explicó que incluso una actividad realizada durante varios años en otro Estado miembro, dependiendo de las circunstancias del caso, puede considerarse una prestación de servicios en el sentido recogido en el artículo 49 del Tratado CE, al igual que las prestaciones de servicios reiteradas a lo largo de un período amplio, como en el caso de actividades de consultoría o de asesoramiento. El establecimiento requiere la integración en la

---

<sup>100</sup> Sentencia de 25 de julio de 1991, *Factortame*, asunto C-221/89, apartado 20. Véase asimismo la definición de “establecimiento en el artículo 4, apartado 5.

<sup>101</sup> Sentencia de 13 de febrero de 2003, *Comisión contra Italia*, asunto C-131/05, apartado 23.

<sup>102</sup> Sentencia de 30 de noviembre de 1995, *Gebhard*, asunto C-55/94, apartado 39; sentencia de 11 de diciembre de 2003, *Schnitzer*, asunto C-215/01, apartado 28.

<sup>103</sup> Sentencia de 21 de diciembre de 2003, *Schnitzer*, asunto C-215/01, apartado 31.

<sup>104</sup> Sentencia de 30 de noviembre de 1995, *Gebhard*, asunto C-55/94, apartado 27; sentencia de 11 de diciembre de 2003, *Schnitzer*, asunto C-215/01, apartado 28.

economía del Estado miembro, lo que conlleva la adquisición de una clientela en el mismo a partir de un domicilio profesional estable<sup>105</sup>.

### 7.1.2. Alcance y efecto de la cláusula sobre libertad de prestación de servicios

En el artículo 16 se establece la libertad para la prestación transfronteriza de servicios sin restricciones no justificadas. Se trata de una de las piedras angulares de la Directiva de servicios. Se aplica a todos los servicios comprendidos en su ámbito de aplicación, con la excepción de los servicios o materias consignados en el artículo 17.

En el artículo 16 se exige a los Estados miembros que se abstengan de imponer sus propios requisitos a los prestadores de servicios que acceden a su mercado, excepto cuando tales requisitos estén justificados por alguna de las cuatro razones enumeradas en los apartados 1 y 3<sup>106</sup>. Esto significa que los requisitos que los Estados miembros pueden imponer a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros son limitados. Tal restricción se aplica a toda forma de requisito, independientemente del tipo o nivel de la legislación en cuestión y de los límites territoriales en los que se aplique una norma nacional. Como consecuencia, los prestadores sabrán que no estarán sujetos a las leyes del Estado miembro receptor salvo en los casos en los que la aplicación de las mismas esté justificada por alguna de las cuatro razones expuestas en el artículo 16, apartados 1 y 3 (o en los que las leyes en cuestión estén cubiertos por una de las derogaciones contempladas en el artículo 17).

Contrariamente a otros artículos de la Directiva, como el 14, el artículo 16, en principio, no exige a los Estados miembros que supriman los requisitos existentes, sino que se abstengan de aplicar los requisitos a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros. No les impide mantener sus requisitos para sus operadores nacionales. En cambio, tendrán que modificar las normas nacionales para eliminar los requisitos específicamente dirigidos a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros.

Para evitar lagunas en la legislación de transposición, puede que resulte aconsejable transponer el artículo 16 a un instrumento horizontal, en lugar de servirse de medidas dirigidas específicamente a determinados sectores o temas. De este modo, se garantizará la seguridad jurídica, tanto para los prestadores como para los destinatarios de los servicios, así como para las autoridades competentes.

### 7.1.3. Requisitos que pueden imponer los Estados miembros respecto a los servicios transfronterizos

En el artículo 16, apartado 1, se prohíbe a los Estados miembros supeditar el acceso a una actividad de servicios, o a su ejercicio, a requisitos que no estén justificados por alguna de las cuatro razones que se refieren en los apartados 1 y 3. Además, tales requisitos deberán atenerse a los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

---

<sup>105</sup> Sentencia de 11 de diciembre de 2003, *Schnitzer*, asunto C-215/01, apartado 29.

<sup>106</sup> La cláusula sobre libertad de prestación de servicios se basa en el principio desarrollado en la jurisprudencia sistemáticamente acumulada por el TJCE respecto a la libre circulación de servicios. Véase la sentencia de 3 de diciembre de 1974, *van Binsbergen*, asunto 33/74, así como, en lo que atañe a la libre circulación de bienes, la sentencia de 20 de febrero de 1979, *Cassis de Dijon*, asunto 120/78.

### 7.1.3.1. Las cuatro razones recogidas en el artículo 16, apartados 1 y 3

De acuerdo con el artículo 16, la aplicación de requisitos nacionales sólo podrá justificarse si resulta necesaria para la protección del orden público, la seguridad pública, la salud pública, o el medio ambiente. Se excluye así que los Estados miembros puedan invocar otros objetivos de interés general<sup>107</sup>.

Cabe señalar que los términos “orden público”, “seguridad pública” y “salud pública” son conceptos del Derecho comunitario que se derivan directamente del artículo 46 del Tratado CE. Han sido interpretados de manera sistemática por el TJCE en un sentido estricto, señalando que debe existir una amenaza real y grave para un interés fundamental de la sociedad y que corresponde a los Estados miembros que invocan tales objetivos de interés general la demostración de los riesgos en cuestión<sup>108</sup>. Asimismo, el TJCE ha indicado claramente que los Estados miembros no pueden determinar unilateralmente el alcance de tales términos: “... *el concepto de “orden público” en el contexto comunitario y en los casos en que, en particular, se utiliza como justificación para establecer una excepción respecto a un principio fundamental del Derecho comunitario, debe interpretarse estrictamente, de modo que su alcance no pueda ser determinado de manera unilateral por cada Estado miembro sin ningún control por parte de las instituciones de la Comunidad*”<sup>109</sup>.

También se deriva de la jurisprudencia que el fin de proteger estos objetivos de interés general no permite a los Estados miembros eximir a sectores económicos o profesiones en su conjunto de la aplicación de libertades fundamentales, en particular de la libertad de prestación de servicios<sup>110</sup>.

❖ Orden público: como se ha señalado, el de orden público es un concepto del Derecho comunitario que exige la existencia de una amenaza real y grave para un interés fundamental de la sociedad. En este sentido, no puede equipararse a nociones amplias del orden público que existan en el ordenamiento jurídico de ciertos Estados miembros y que incluyan una gama completa de cuestiones, o incluso el conjunto del orden jurídico o social en un determinado Estado miembro. Esto no obsta a que el TJCE haya reconocido que los valores de índole fundamental en una sociedad pueden diferir de un Estado miembro a otro<sup>111</sup>. El número de asuntos en los que el TJCE ha aceptado la alegación del orden público es bastante limitado. Por ejemplo, se aceptó en un asunto relativo a una conducta personal que comprendía el abuso de drogas, con el argumento de que tal conducta suponía una amenaza real y suficientemente grave para un interés fundamental

---

<sup>107</sup> Dejando al margen la excepción caso por caso contemplada en el artículo 18; véase el apartado 7.1.5 del presente Manual.

<sup>108</sup> Por lo que respecta al orden público, véase la sentencia de 14 de octubre de 2004, *Omega*, asunto C-36/02. En cuanto al orden y la seguridad públicos, véase la sentencia de 14 de marzo de 2000, *Église de Scientologie*, asunto C-54/99, apartado 17. Por lo que se refiere a la seguridad y la salud públicas, véase la sentencia de 14 de diciembre de 2006, *Comisión contra Austria*, asunto C-257/05, apartado 25.

<sup>109</sup> Sentencia de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn*, asunto 41/74, apartado 18, respecto a la libre circulación de trabajadores. Véase asimismo la sentencia de 27 de octubre de 1977, *Bouchereau*, asunto 30/77, apartado 33.

<sup>110</sup> Sentencia de 9 de marzo de 2000, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-355/98.

<sup>111</sup> Sentencia de 14 de octubre de 2004, *Omega*, asunto C-36/02.

de la sociedad<sup>112</sup>; en un asunto en el que un Estado miembro consideraba los juegos en los que se simula el asesinato de personas como una violación de la dignidad humana<sup>113</sup>; y en asuntos relativos a los riesgos para los valores fundamentales del orden social que pueden derivarse de los juegos de azar<sup>114</sup>. En cambio, el TJCE no aceptó una alegación relativa al orden público respecto a una ley nacional que exigía un capital mínimo a ciertas sociedades para proteger a los acreedores<sup>115</sup>, ni un requisito en virtud del cual el gestor de una empresa debía residir en el territorio en el que ésta se encontraba establecida, para que pudieran entregársele las notificaciones de sanciones<sup>116</sup>. El TJCE ha rechazado asimismo como “*obviamente infundado*” el argumento de que toda empresa de seguridad puede constituir una amenaza real y suficientemente grave para el orden y la seguridad públicos<sup>117</sup>. Por otra parte, ha señalado que la mera omisión por parte de un nacional de un Estado miembro de los trámites legales establecidos para el acceso, la circulación y la residencia de los extranjeros no puede considerarse constitutiva en si misma de una infracción del orden público<sup>118</sup>.

- ❖ Seguridad pública: como en el caso del orden público, la seguridad pública es un concepto del Derecho comunitario que requiere la existencia de una amenaza real y grave para un interés fundamental de la sociedad. Son ejemplos de lo que el TJCE ha reconocido como objetivos de seguridad pública los que siguen: el objetivo de un Estado miembro de garantizar la disponibilidad de petróleo bruto, debido a “*la importancia fundamental para la existencia de un país, puesto que no sólo su economía, sino, sobre todo, la totalidad de sus instituciones, sus servicios públicos esenciales e incluso la supervivencia de sus habitantes dependen de [él]*”<sup>119</sup>, y el de evitar accidentes graves en los puertos<sup>120</sup>. En una sentencia reciente en la que se alegó este concepto, el TJCE confirmó que, aunque la prevención de daños físicos personales graves constituye un interés fundamental de la sociedad, el artículo 46 del Tratado CE, como excepción a un principio fundamental del Tratado, ha de interpretarse de manera restrictiva y sólo podrá considerarse en el caso de una amenaza real y suficientemente grave que afecte a alguno de los intereses fundamentales de la sociedad<sup>121</sup>.
- ❖ Salud pública: hasta la fecha, el TJCE no ha establecido una definición específica de lo que constituye la salud pública<sup>122</sup>. No obstante, la jurisprudencia pertinente confirma que,

---

<sup>112</sup> Sentencia de 19 de enero de 1999, *Calfa*, asunto C-348/96: no obstante, en el asunto considerado, el TJCE no determinó que la medida en cuestión (expulsión del territorio después de una condena penal) estuviese justificada.

<sup>113</sup> Sentencia de 14 de octubre de 2004, *Omega*, asunto C-36/02.

<sup>114</sup> Sentencia de 21 de septiembre de 1999, *Läära*, asunto C-124/97.

<sup>115</sup> Sentencia de 9 de marzo de 1999, *Centros*, asunto C-212/97, apartados 32 a 34.

<sup>116</sup> Sentencia de 7 de mayo de 1998, *Clean Car Services*, asunto C-350/96, apartados 40 a 42, respecto al artículo 39, apartado 3 del Tratado CE.

<sup>117</sup> Sentencia de 9 de marzo de 2000, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-355/98, apartado 30.

<sup>118</sup> Sentencia del 10 de diciembre de 1974, *Royer*, asunto 48/75, apartados 38 y 39.

<sup>119</sup> Sentencia de 10 de julio de 1984, *Campus Oil*, asunto 72/83, apartado 34.

<sup>120</sup> Sentencia de 18 de junio de 1998, *Corsica Ferries*, asunto C-266/96.

<sup>121</sup> Sentencia de 14 de diciembre de 2006, *Comisión contra Austria*, asunto C-257/05, y jurisprudencia mencionada en la misma.

<sup>122</sup> No obstante, en la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77), el concepto de salud pública, que constituye una de las razones que puede justificar las restricciones a la libre circulación, se explica como sigue: “*Las únicas enfermedades que podrán justificar una medida que*

como en el resto de las razones a las que se alude en el artículo 46 del Tratado CE, sólo en caso de una amenaza real y suficientemente grave podrá alegarse el concepto de salud pública<sup>123</sup>. Se ha hecho alusión a la salud pública en casos en los que los Estados miembros señalaron que "el mantenimiento de una capacidad de asistencia o de una competencia médica en el territorio nacional" y "la supervivencia de su población"<sup>124</sup> justifica ciertas restricciones.

- ❖ Protección del medio ambiente: Los Estados miembros tienen la posibilidad de garantizar que los prestadores de servicios cumplan con sus respectivas normas nacionales, regionales o locales sobre protección del medio ambiente. Teniendo en cuenta las características específicas del lugar en el que se prestan los servicios, los Estados miembros pueden evitar que éstos repercutan negativamente en el medio ambiente del lugar en cuestión. Tales normas pueden aludir a la protección contra la contaminación acústica (niveles máximos de ruido respecto al uso de cierta maquinaria), al uso de sustancias peligrosas con vistas a la prevención de daños al medio ambiente, a la eliminación de residuos producidos en el curso de una actividad de servicios, etc. En todos estos casos ha de examinarse con detenimiento si la aplicación de los requisitos del Estado miembro anfitrión es necesaria y proporcionada. Por ejemplo, puede que un prestador sea objeto ya de auditorías medioambientales en su Estado miembro de establecimiento para determinar la idoneidad medioambiental de su explotación y de sus métodos de trabajo y los requisitos vigentes en el Estado miembro anfitrión no deberán dar lugar a un solapamiento de normas en este terreno.

#### 7.1.3.2. No discriminación

De conformidad con el artículo 16, los requisitos nacionales que discriminan a los prestadores de servicios de otros Estados miembros, aun cuando estén relacionados con alguno de los cuatro objetivos de interés general a los que se alude en el artículo 16, apartado 1, no podrán aplicarse. Por ejemplo, en general, los regímenes de autorización establecidos de manera específica respecto a los prestadores de otros Estados miembros serán discriminatorios. Lo mismo vale en el caso de otras normas concebidas específicamente para regular la prestación de servicios por prestadores de otros Estados miembros que no se aplican del mismo modo a los prestadores nacionales. Un ejemplo podría ser el de las normas que prohíben a los prestadores de otros Estados miembros el tener infraestructura, o que les exigen la posesión de un documento de identidad que no se requiere a los ciudadanos del Estado en cuestión.

#### 7.1.3.3. Proporcionalidad

Por último, aun cuando un requisito no sea discriminatorio y corresponda a alguna de las cuatro razones imperiosas de interés general antes referidas, la prueba definitiva respecto a si la aplicación de tal requisito se atiene a lo dispuesto en el artículo 16, apartados 1 y 3, es la de proporcionalidad, con arreglo a la cual se determina si la aplicación del requisito es apropiada

---

*limite la libertad de circulación serán las enfermedades con potencial epidémico como se definen en los instrumentos correspondientes de la Organización Mundial de la Salud, así como otras enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas siempre que sean, en el país de acogida, objeto de disposiciones de protección para los nacionales”.*

<sup>123</sup> Véase la sentencia de 14 de diciembre de 2006, *Comisión contra Austria*, asunto C-257/05, apartado 25.  
<sup>124</sup> Sentencia de 16 de mayo de 2006, *Watts*, asunto C-372/04, apartado 105. El TJCE aludió en general a declaraciones relativas a la "salud pública" en la jurisprudencia anterior, pero en este asunto en concreto, y en lo que respecta a la autorización de tratamientos hospitalarios en otros Estados miembros, el TJCE aceptó una justificación basada en la necesidad de planificar la seguridad, sin referirse específicamente a la "salud pública" como tal.

para garantizar la consecución del objetivo que persigue y si no va más allá de lo necesario para alcanzar éste<sup>125</sup>.

Un primer paso en esta evaluación consiste en establecer si la aplicación de un requisito nacional es adecuada para lograr el objetivo perseguido. La aplicación de legislación que no es eficaz para proteger alguno de los cuatro objetivos de interés general a los que se alude en el artículo 16, apartado 1, no puede justificarse. Por otra parte, la aplicación del requisito en cuestión debe constituir el medio menos restrictivo para alcanzar el objetivo. En particular, deberá evaluarse si el objetivo de interés general no se realiza ya mediante los requisitos a los que se somete el prestador en el Estado miembro de establecimiento. Aun cuando no sea éste el caso (porque no existan tales requisitos en la legislación del Estado miembro de establecimiento del prestador, o porque dichos requisitos sean menos protectores), el Estado miembro receptor deberá evaluar si existen otros medios menos restrictivos para alcanzar el objetivo perseguido (p. ej., el seguimiento de la actividad mientras se lleva a cabo puede resultar menos restrictivo que el requisito de autorización previa y bastar de todos modos para lograr el objetivo). A menudo, tal evaluación deberá efectuarse caso por caso.

#### 7.1.3.4. Lista de requisitos del artículo 16, apartado 2

La lista que figura en el artículo 16, apartado 2, contiene ejemplos de requisitos que, en principio, los Estados miembros no pueden imponer en el caso de los servicios prestados en su territorio por un prestador establecido en otro Estado miembro. Alude asimismo a los requisitos que normalmente no pueden imponerse a los destinatarios de los servicios.

Los ejemplos de requisitos mencionados en el apartado 2 se tratan en numerosas ocasiones en la jurisprudencia del TJCE y se ha determinado su incompatibilidad con el artículo 49 del Tratado CE. En este sentido, se admite en términos generales que tales requisitos no pueden justificarse en virtud de alguno de los cuatro objetivos de interés general a los que se alude en el artículo 16, apartado 3, ya que, normalmente, resultarán desproporcionados.

- **Obligación de disponer de establecimiento en el territorio en el que se presta el servicio**

El artículo 16, apartado 2, letra a) atañe a los requisitos que obligan a los prestadores de otros Estados miembros a establecerse en el Estado miembro en el que desean proveer servicios transfronterizos. Como señala el TJCE, tales requisitos niegan el derecho a prestar servicios transfronterizos consagrado en el artículo 49 del Tratado CE, ya que imposibilitan tal prestación al imponer al prestador la obligación de contar con una infraestructura estable en el Estado miembro receptor<sup>126</sup>.

- **Obligación de obtener una autorización o de inscribirse en un registro**

En el artículo 16, apartado 2, letra b) se alude a los requisitos que obligan a los prestadores de otros Estados miembros a someterse a un procedimiento administrativo relativo a la obtención de una autorización o la inscripción en un registro antes de poder iniciar en la práctica la

---

<sup>125</sup> Sentencia de 25 de julio de 1991, *Säger*, asunto C-76/90, apartado 15; sentencia de 23 de noviembre de 1999, *Arblade and Others*, asuntos acumulados C-369/96 y C-376/96, apartado 35; sentencia de 3 de octubre de 2000, *Corsten*, asunto C-58/98, apartado 39; sentencia de 22 de enero de 2002, *Canal Satellite*, asunto C-390/99, apartado 33.

<sup>126</sup> Sentencia de 10 de febrero de 1982, *Transporoute*, asunto 76/81; sentencia de 15 de enero de 2002, *Comisión contra Italia*, asunto C-439/99; sentencia de 7 de febrero de 2002, *Comisión contra Italia*, asunto C-279/00.

prestación de sus servicios. El TJCE ha señalado de manera sistemática que este tipo de control previo sólo es justificable en casos excepcionales si se demuestra que el seguimiento o la verificación a posteriori resultarían ineficaces, o actuarían demasiado tarde, para evitar un perjuicio grave<sup>127</sup>. El artículo 16, apartado 2, letra b), no se refiere a los regímenes de autorización o de registro previstos en otros instrumentos comunitarios, como la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

- **Prohibición de establecer una infraestructura**

El artículo 16, apartado 2, letra c), alude a las prohibiciones que impone el Estado miembro receptor al establecimiento de infraestructuras como oficinas, gabinetes, etc. que los prestadores de otros Estados miembros puedan necesitar para la prestación de sus servicios. Un prestador no puede ser obligado a disponer de un establecimiento, pero debe brindársele la posibilidad de utilizar algún tipo de infraestructura, como una oficina o similar, para llevar a cabo las actividades de servicios transfronterizos, por ejemplo, para recibir a clientes o almacenar los equipos que utilice al proveer sus servicios, como ha reconocido el TJCE<sup>128</sup>.

- **Aplicación de regímenes contractuales particulares entre el prestador y el destinatario que restrinja la prestación de servicios por trabajadores por cuenta propia**

En el artículo 16, apartado 2, letra d), se aluden a los requisitos que prescriben regímenes contractuales específicos respecto a la prestación de determinados servicios y que afectan a la relación del prestador con su cliente, en particular, a su capacidad de establecer relaciones sujetas a contratos de servicio. Tal sería el caso si un Estado miembro excluyera por ley la posibilidad de llevar a cabo ciertas actividades como trabajador por cuenta propia, por ejemplo, exigiendo que éstas se realicen siempre en el contexto de una relación de empleo. Se incluirían aquí, por ejemplo, los casos en que los servicios prestados por un guía turístico no fuesen reconocidos como tales con arreglo a la legislación nacional que prescriba la existencia de una relación de empleo entre los guías turísticos y las agencias de viajes que organizan programas de turismo<sup>129</sup>.

- **Obligación de poseer un documento de identidad específico**

En el artículo 16, apartado 2, letra e), se alude a los requisitos que obligan a los prestadores de servicios a estar en posesión de un documento de identidad determinado expedido por el Estado miembro en el que se presta el servicio. El efecto de tales requisitos consiste en que no permiten la prestación de un servicio antes de la obtención del documento en cuestión ante las autoridades del Estado miembro anfitrión. Dan lugar a demoras y complicaciones, razón por la que el TJCE ha dictaminado que tales requisitos resultan desproporcionados<sup>130</sup>.

- **Requisitos que afectan al uso de equipos**

---

<sup>127</sup> Sentencia de 8 de junio de 2000, *Comisión contra Italia*, asunto C-264/99; sentencia de 22 de enero de 2002, *Canal Satélite*, asunto C-390/99; sentencia de 13 de febrero de 2003, *Comisión contra Italia*, asunto C-131/01.

<sup>128</sup> Debe tenerse en cuenta que, como se ha explicado anteriormente, el hecho de que un prestador utilice tal infraestructura no significa que esté establecido y que sus actividades no puedan seguir considerándose como una prestación transfronteriza de servicios. Véanse la sentencia de 30 de noviembre de 1995, *Gebhard*, asunto C-55/94, y la sentencia de 21 de marzo de 2002, *Comisión contra Italia*, asunto C-298/99.

<sup>129</sup> Sentencia de 5 de junio de 1997, *Greek tourist guides*, asunto C-398/95.

<sup>130</sup> Sentencia de 9 de marzo de 2000, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-355/98.



El artículo 16, apartado 2, letra f), atañe a los requisitos que restringen el uso de equipos. Tales requisitos pueden impedir que prestadores de otros Estados miembros utilicen sus equipos habituales, aunque sean adecuados técnicamente. Son ejemplo de estas imposiciones las obligaciones de utilizar determinados tipos o marcas de maquinaria técnica (p. ej., el uso de ciertos instrumentos de medición), o los requisitos que supeditan el uso de determinados equipos a la concesión de autorizaciones o a procedimientos administrativos similares<sup>131</sup>. Ha de entenderse que la noción de equipo comprende las herramientas, máquinas, instrumentación, etc. utilizada por los prestadores para la prestación del servicio, como las grúas utilizadas por las empresas de construcción. No engloba los materiales suministrados por el prestador que se consumen o se queda el destinatario del servicio tras la prestación de éste, como los materiales de construcción que forman parte de un edificio. Por otra parte, cabe señalar que el artículo 16, apartado 2, letra f), no se refiere a los requisitos necesarios para proteger la salud y la seguridad en el trabajo, ni impide a los Estados miembros aplicar sus requisitos específicos en este campo, como ciertas obligaciones relativas al uso de maquinaria peligrosa y equipos de seguridad. Estas disposiciones se aplican independientemente de que los equipos en cuestión sean utilizados por trabajadores desplazados<sup>132</sup> o por cuenta ajena.

- **Restricciones aplicadas a los destinatarios**

El artículo 16, apartado 2, letra g), alude al artículo 19 de la Directiva, en el que se refieren las restricciones a los destinatarios. Tales restricciones repercuten asimismo en los prestadores que desean proveer un servicio a clientes en otro Estado miembro. Estos requisitos, aunque no se imponen directamente al prestador, sino a sus (posibles) clientes, disuaden a los destinatarios potenciales de recurrir a prestadores de servicios de otros Estados miembros y en ciertos casos, llegan incluso a imposibilitarles tal recurso<sup>133</sup>.

#### 7.1.4. Excepciones del artículo 17

El artículo 17 contiene una lista de excepciones al artículo 16. De conformidad con la jurisprudencia del TJCE, las excepciones a una norma establecida en una directiva con la intención de garantizar la efectividad de los derechos conferidos por el Tratado CE, como la libertad para prestar servicios, han de interpretarse de manera rigurosa<sup>134</sup>.

El hecho de que ciertas materias o servicios se refieran en alguna de las excepciones del artículo 17 no implica necesariamente que pueda aplicárseles todo el cuerpo normativo del Estado miembro en el que se preste el servicio. Estas materias o servicios se someten en todo caso a lo dispuesto en el artículo 49 del Tratado CE. Como consecuencia, la aplicación de ciertos requisitos en el Estado miembro en el que se presta el servicio puede no estar justificada.

- ❖ **Servicios de interés económico general**

El artículo 17, apartado 1, contiene una excepción al artículo 16 relativa a los servicios de interés económico general que se prestan en otro Estado miembro. Como se explica en el considerando 70, “*A los efectos de la presente Directiva, y sin perjuicio del artículo 16 del Tratado, los servicios sólo pueden considerarse servicios de interés económico*”

---

<sup>131</sup> Sentencia de 22 de enero de 2002, *Canal Satellite*, asunto C-390/99; sentencia de 8 de julio de 1999, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-203/98, sobre el artículo 43 del Tratado CE.

<sup>132</sup> En este caso, en el artículo 17, apartado 2 se establece una excepción al artículo 16.

<sup>133</sup> Para más información sobre el artículo 19, véase el apartado 7.2.1 del presente Manual.

<sup>134</sup> Véase la sentencia de 18 de mayo de 1995, *Comisión contra Italia*, asunto C-57/94.

*general si se prestan en ejecución de una tarea especial de interés público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión. Este encargo debe hacerse por medio de uno o varios actos, cuya forma ha de determinar el Estado miembro de que se trate, y debe precisar la naturaleza concreta de la tarea especial*". En el artículo 17, apartado 1, se menciona explícitamente los que se conocen como servicios de red, incluidos los que son objeto de la legislación comunitaria (servicios postales, ciertos servicios relacionados con el suministro de gas y de electricidad). La referencia a estos servicios no significa que todos ellos se consideren automáticamente de interés económico general. En cualquier caso, la evaluación respecto a si un determinado servicio es de interés económico general o no deberá efectuarse en cada caso concreto, aplicando los principios referidos en el considerando 70.

- ❖ **Materias que abarca la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores**  
En el artículo 17, apartado 2, se deja claro que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores<sup>135</sup> no se ve afectada por el artículo 16. En los considerandos 86 y 87 se explica con detalle el alcance de esta excepción. Las normas que conciernen a los períodos máximos de trabajo y mínimos de descanso, la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas, las cuantías de salario mínimo, incluidas las correspondientes a las horas extraordinarias, las condiciones de suministro de mano de obra, en particular por parte de empresas de trabajo temporal, la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo, las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo y empleo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, así como de los niños y de los jóvenes, la igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones en materia de no discriminación son objeto de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y, por tanto, no se ven afectadas por lo dispuesto en el artículo 16.
- ❖ **Materias a las que se refiere la Directiva 95/46/CE relativa al tratamiento de datos personales**  
La excepción recogida en el artículo 17, apartado 3, concierne a las materias a las que se refiere la Directiva sobre la protección de los ciudadanos en cuanto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de éstos, en la que se establecen normas específicas respecto a la transmisión transfronteriza de datos.
- ❖ **Materias a las que se refiere la Directiva 77/249/CEE, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados**  
La excepción recogida en el artículo 17, apartado 4, garantiza la plena aplicación de la Directiva mencionada, que contiene normas más específicas sobre la prestación transfronteriza de servicios por los abogados. En consecuencia, el artículo 16 se aplicará a los abogados únicamente en las materias no tratadas por esa Directiva. En particular, de acuerdo con la misma, las actividades judiciales y la representación de clientes ante las autoridades públicas deberán desempeñarse en un Estado miembro con arreglo a las obligaciones previstas para los abogados establecidos en él. En cuanto a las actividades no judiciales, el artículo 16 complementa lo dispuesto en la misma Directiva en las materias en las que ésta no permite expresamente la aplicación de las normas del Estado miembro en el que se prestan los servicios en cuestión.

---

<sup>135</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. DO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

❖ **La actividad de cobro de deudas por vía judicial**

La exclusión recogida en el artículo 17, apartado 5, concierne a las actividades consistentes en el cobro de deudas por procedimientos judiciales. No comprende los servicios de cobro de deudas realizados por los prestadores al margen de los procedimientos judiciales.

❖ **Materias a las que se refiere el título II de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, incluidos los requisitos nacionales por los que se reserva una actividad a una determinada profesión regulada**

La excepción recogida en el artículo 17, apartado 6, garantiza la plena aplicación del título II de la Directiva mencionada en el caso de la prestación transfronteriza de servicios<sup>136</sup>. En consecuencia, el artículo 16 se aplicará, en el caso de las profesiones reguladas, únicamente a las materias no vinculadas a las cualificaciones profesionales, como las comunicaciones comerciales, las asociaciones multidisciplinarias, las tarifas, etc. Se excluye asimismo de la aplicación de dicho artículo los requisitos que reservan una actividad a los miembros de una determinada profesión regulada. Por ejemplo, cuando en un Estado miembro se reserve el asesoramiento jurídico a los abogados, no se aplicará en él la disposición sobre la libertad de prestación de servicios. Así, una persona que pueda prestar servicios de asesoramiento jurídico en su Estado miembro de establecimiento pero no tenga el título de abogado no podrá invocar el artículo 16 para prestar esos servicios en un Estado miembro en el que se reserven a los abogados. La compatibilidad de tal reserva con el Derecho comunitario no debe abordarse a la luz la Directiva de servicios, de la Directiva sobre cualificaciones profesionales ni las Directivas sobre la abogacía, sino del Tratado CE.

❖ **Materias a las que se refiere el Reglamento (CEE) n° 1408/71 relativo a la coordinación de regímenes de seguridad social**

La excepción referida en el artículo 17, apartado 7, garantiza que las normas contenidas en el Reglamento sobre la coordinación de regímenes nacionales de seguridad social no se vean afectadas por lo dispuesto en el artículo 16. Estas normas determinan, entre otras cosas, qué régimen nacional de seguridad social se aplica a los ciudadanos que trabajan temporalmente en otro Estado miembro, ya sea por cuenta propia o ajena.

❖ **Materias a las que se refiere la Directiva 2004/38/CE relativa a los trámites administrativos que conciernen a la libre circulación de personas y a su residencia**

La Directiva 2004/38/CE recoge los trámites administrativos que los Estados miembros pueden imponer a los ciudadanos de la UE y de ciertos países terceros que se trasladan de un Estado miembro a otro. De conformidad con la excepción recogida en el artículo 17, apartado 8, tales normas no se verán afectadas por la prestación de un servicio que conlleve el desplazamiento temporal de ciudadanos de la UE o de terceros países.

❖ **Requisitos de visado o de permiso de residencia impuestos a ciudadanos de terceros países**

La excepción consignada en el artículo 17, apartado 9, garantiza que las normas relativas a los requisitos de visado que forman parte del acervo de Schengen no se vean afectadas por lo dispuesto en el artículo 16. Consecuentemente, no obsta a las facultades de los Estados

---

<sup>136</sup>

En este sentido, queda claro que las disposiciones contenidas en el título II de la Directiva sobre cualificaciones profesionales seguirán siendo plenamente aplicables. Por ejemplo, el Estado miembro anfitrión puede exigir una declaración previa con periodicidad anual y el prestador se someterá a las normas profesionales de índole profesional, reglamentaria o administrativa vinculadas directamente a las cualificaciones profesionales.

miembros de imponer requisitos de visado a los nacionales de terceros países a los que se aplique el acervo de Schengen (en esencia, nacionales de terceros países que se desplacen entre un país Schengen y un país no Schengen o viceversa, o que se trasladen a otro Estado miembro por períodos superiores a tres meses).

❖ **Materias a las que se refiere el Reglamento (CEE) nº 259/93 relativo al traslado de residuos**

El reglamento sobre traslado de residuos contiene ciertas normas que establecen obligaciones que han de cumplirse en el país de destino o de tránsito. La excepción que recoge el artículo 17, apartado 10, garantiza que esas normas no se vean afectadas por lo dispuesto en el artículo 16.

❖ **Derechos de propiedad intelectual**

La excepción recogida en el artículo 17, apartado 11, se aplica a los derechos de propiedad intelectual como tales (existencia del derecho, alcance y excepciones, duración, etc.). No concierne, por el contrario, a los servicios vinculados a la gestión de tales derechos, como los que prestan sociedades de cobro y agentes de patentes.

❖ **Actos para los que se exige por ley la intervención de un notario**

La excepción recogida en el artículo 17, apartado 12, concierne a los requisitos de la legislación nacional que establecen la intervención de un notario en determinados actos. Es lo que ocurre, por ejemplo, con las operaciones con bienes inmuebles, la constitución de una sociedad o su registro, etc.

❖ **Materias que abarca la Directiva 2006/43/CE sobre auditorías legales**

La excepción consignada en el artículo 17, apartado 13, concierne a las normas específicas sobre auditoría legal establecidas en la Directiva referida. Garantiza que las normas de ésta aplicables a la prestación de servicios de auditoría legal por auditores de otro Estado miembro, como la relativa a la necesidad de que el auditor reciba la aprobación del Estado miembro que requiera la auditoría legal, no se vean afectadas por lo dispuesto en el artículo 16. Este artículo sólo se aplicará a los auditores en las materias no contempladas en la Directiva 2006/43/CE.

❖ **Matriculación de vehículos objeto de un arrendamiento financiero (“leasing”) en otro Estado miembro**

En esta excepción, recogida en el artículo 17, apartado 14, se tienen en cuenta las importantes diferencias existentes entre los Estados miembros en cuanto a la tributación de los vehículos y las posibles consecuencias fiscales de su matriculación<sup>137</sup>, y en su virtud se permite a los Estados miembros exigir que los vehículos que circulan habitualmente en sus carreteras nacionales se matriculen en su territorio. Esta excepción se aplica al leasing a largo plazo, pero no a las actividades de alquiler de automóviles a corto plazo.

❖ **Disposiciones aplicables a las obligaciones contractuales y extracontractuales determinadas de conformidad con las normas del Derecho internacional privado**

En el artículo 17, apartado 15, se aborda la relación entre el artículo 16 y las normas de Derecho internacional privado que rigen las obligaciones contractuales y extracontractuales. Tales normas no se verán afectadas por lo dispuesto en el artículo 16,

---

<sup>137</sup> Véase la sentencia de 21 de marzo de 2002, *Cura-Anlagen*, asunto C-451/99.

lo que significa que la determinación del Derecho civil nacional aplicable a las citadas obligaciones se hará de conformidad con las normas del Derecho internacional privado.

#### 7.1.5. *Excepciones en casos individuales con arreglo al artículo 18*

El artículo 18 permite las excepciones a lo dispuesto en el artículo 16 en determinadas condiciones y en casos concretos, por razón de la seguridad de los servicios. En las condiciones que en él se exponen, el Estado miembro de destino podrá imponer requisitos con carácter excepcional a determinados prestadores de servicios que acudan a su territorio. Sólo podrá recurrirse a este artículo en situaciones concretas y en relación con la prestación de un servicio específico por un prestador determinado. El artículo no podrá utilizarse con carácter general para establecer excepciones respecto a lo previsto en el artículo 16 para un determinado tipo de servicio o categoría de prestador.

El artículo 18 permite la adopción de medidas preventivas o cautelares para garantizar la seguridad del servicio en cuestión. El servicio debe plantear un peligro que no pueda prevenirse con medidas adoptadas con arreglo a las disposiciones sobre cooperación administrativa, es decir, mediante el mecanismo de asistencia recíproca entre las Administraciones de los Estados miembros de que se trate. Las medidas deberán ser proporcionadas y limitadas a lo que sea necesario para proteger de los peligros creados, o a punto de ser creados, por el servicio o el prestador de éste. Deberán ser más eficaces que las tomadas por el Estado miembro de establecimiento del prestador. El Estado miembro destinatario del servicio debe hacer, pues, una evaluación en todos los casos para determinar si las medidas que prevé adoptar suponen un valor añadido real sobre las decididas por el Estado miembro de establecimiento del prestador.

Desde el punto de vista procedimental, el Estado miembro en el que se preste el servicio sólo podrá adoptar medidas por su cuenta previa solicitud de la asistencia al Estado miembro de establecimiento del prestador y ultimación de los pasos previstos en el artículo 35, apartados 2 a 6, incluida la obligación de notificar al Estado miembro de establecimiento y a la Comisión la intención de tomar tales medidas y las razones de ello<sup>138</sup>.

En el apartado 3 se aclara que este procedimiento se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en otros instrumentos comunitarios para garantizar la libre prestación de servicios o permitir excepciones individuales a dicha libertad. Tal es el caso en especial de la Directiva sobre el comercio electrónico<sup>139</sup>.

## 7.2. **Obligaciones relativas a los derechos de los destinatarios de servicios**

Para establecer un genuino mercado interior de los servicios, no sólo hay que facilitar la libertad de los operadores para prestarlos, sino que resulta igualmente importante garantizar a los destinatarios el ejercicio sin problemas de su libertad para recibirlos. Como se señala en la

---

<sup>138</sup> Véase el apartado 9.4.2 del presente Manual.

<sup>139</sup> Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior, DO L 178 de 17.7.2000, p. 1.

jurisprudencia del TJCE, la libertad de los destinatarios para recibir servicios constituye una parte esencial de la libertad fundamental establecida en el artículo 49 del Tratado CE<sup>140</sup>.

La sección 2 del capítulo IV de la Directiva de servicios se dedica al refuerzo de los derechos de los destinatarios de los servicios y, en particular, de los consumidores. Su objetivo es suprimir los obstáculos con que se encuentran los destinatarios que desean utilizar servicios prestados por prestadores establecidos en otros Estados miembros y abolir los requisitos discriminatorios basados en la nacionalidad o la residencia de los propios destinatarios. Les garantiza asimismo el acceso a información general sobre los requisitos que han de cumplir los prestadores de otros Estados miembros, permitiéndoles así tomar decisiones informadas al optar por los servicios de un prestador establecido en otro Estado miembro.

Los artículos 19 a 21 se aplican a todos los destinatarios de servicios, tal como éstos se definen en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva. Se benefician, pues, de lo dispuesto en ellos todos los nacionales de un Estado miembro, así como cualquier persona jurídica contemplada en el artículo 48 del Tratado CE y establecida en un Estado miembro. Además, como se indica en el artículo 4, apartado 3, así como en el considerando 36, la noción de “destinatario” comprende asimismo todas las personas físicas que, aunque no sean nacionales de un Estado miembro, se beneficien de los derechos concedidos a éstos por un acto comunitario. También ellas, por tanto, se acogen a lo previsto en los artículos 19 a 21<sup>141</sup>.

#### 7.2.1. Restricciones que no pueden imponerse a los destinatarios

Actualmente, los destinatarios de los servicios, en particular los consumidores, se encuentran en ocasiones con dificultades para utilizar los servicios ofrecidos por prestadores de otros Estados miembros. Hay restricciones, incluso discriminaciones, en diferentes situaciones en las que el prestador se desplaza al territorio de otro Estado miembro, o en que el servicio se presta a distancia, pero también en casos en que el destinatario se traslada a otro Estado miembro para recibir servicios en éste.

El artículo 19 impide a los Estados miembros imponer a los destinatarios requisitos que restrinjan la utilización de un servicio prestado por operadores establecidos en otro Estado miembro. En particular, prohíbe los requisitos que discriminen por razón del lugar de establecimiento del prestador, es decir, que distingan según que éste se encuentre establecido en el mismo Estado miembro en el que resida el destinatario o en otro diferente, o según el lugar en que se preste el servicio. Para aplicar esta disposición, los Estados miembros tendrán que examinar su legislación, comprobar si contiene algún requisito prohibido por el artículo 19 y, en caso de que exista, suprimirlo.

De conformidad con el artículo 19, letra a), los Estados miembros que obliguen a los destinatarios de servicios a hacer una declaración u obtener una autorización para utilizar los

---

<sup>140</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de febrero de 1989, *Cowan contra Trésor Public*, asunto 186/87; la sentencia de 30 de mayo de 1991, *Comisión contra Países Bajos*, asunto C-68/89; y la sentencia de 9 de agosto de 1994, *Van der Elst*, asunto C-43/93.

<sup>141</sup> Esto no obsta a la decisión adoptada por el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca de conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido e Irlanda respectivamente, y con arreglo a los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca, anexos al Tratado sobre la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de no tomar parte en la adopción de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; DO L 16 de 23.1.2004, p. 44.

servicios de prestadores establecidos en otro Estado miembro tendrán que anular tales obligaciones<sup>142</sup>. Sin embargo, esto no concierne a los regímenes de autorización que se aplican en caso de utilización de un servicio<sup>143</sup>, y no sólo en casos en que éste se preste desde otro Estado miembro.

Por otra parte, con arreglo al artículo 19, letra b), los Estados miembros que presten ayuda económica para la utilización de un determinado servicio tendrán que suprimir las limitaciones discriminatorias impuestas a tal ayuda que se basen en el hecho de que el prestador se encuentre establecido en otro Estado miembro o de que el servicio se preste en otro Estado miembro. Así, por ejemplo, la financiación de cursos de idiomas u otro tipo de formación dirigidos a empleados, concedida a condición de que los cursos se impartan en el territorio nacional, no sería compatible con el artículo 19 y, por tanto, debería suprimirse. No obstante, debe quedar claro que el artículo 19, letra b), se aplica únicamente a la ayuda económica otorgada para la utilización de un servicio específico. Los regímenes no vinculados a la utilización de un servicio determinado, como las ayudas económicas concedidas a estudiantes para su mantenimiento, no están recogidas en el artículo 19<sup>144</sup>.

### 7.2.2. Principio de no discriminación

En ocasiones, los destinatarios de servicios se enfrentan a discriminaciones basadas en su nacionalidad o su lugar de residencia, como ocurre cuando se les cobran precios más elevados para el acceso a museos o parques. El artículo 20 establece una obligación general de no discriminación que se aplica tanto a los Estados miembros como a los prestadores de servicios.

#### 7.2.2.1. Obligación de no discriminación por parte de los Estados miembros

El artículo 20, apartado 1, obliga a los Estados miembros a velar por que los destinatarios de servicios no se vean sujetos a requisitos discriminatorios basados en su nacionalidad o en su lugar de residencia. En consecuencia, ha de suprimirse toda discriminación por parte de las autoridades estatales, regionales o locales basada en la nacionalidad o en el lugar de residencia de los destinatarios, como ocurre con la fijación de precios discriminatorios o con la imposición de los requisitos únicamente a los nacionales de otros Estados miembros (p. ej., la obligación de presentar determinados documentos para la utilización de un servicio).

No obstante, no toda diferencia de trato constituye necesariamente un caso de discriminación. Como se aclara en la jurisprudencia del TJCE, la discriminación consiste en la aplicación de normas diferentes en situaciones comparables, o de la misma norma en situaciones diferentes<sup>145</sup>. Por tanto, aun cuando las diferencias de trato basadas en el lugar de residencia constituyan en general actos de discriminación, en casos excepcionales pueden no ser discriminatorias si reflejan diferencias pertinentes y objetivas en la situación de los destinatarios<sup>146</sup> (como ocurre, por ejemplo, con la fijación de precios reducidos en una determinada localidad para la utilización de una piscina pública gestionada por la autoridad local y financiada con cargo a impuestos municipales).

---

<sup>142</sup> Normalmente, de conformidad con el artículo 16 deberán dejar de imponerse en el futuro requisitos de autorización a los prestadores de servicios (es distinto el caso de los destinatarios) de otros Estados miembros. El artículo 19 complementa lo dispuesto en el 16 desde el punto de vista de los destinatarios.

<sup>143</sup> Véase el considerando 92.

<sup>144</sup> Véase el considerando 93.

<sup>145</sup> Véase la sentencia de 29 de abril de 1999, *Royal Bank of Scotland*, asunto C-311/97.

<sup>146</sup> Véase el considerando 94.

Para evitar lagunas en la transposición, es posible que los Estados miembros consideren la inclusión en la ley marco de transposición de la Directiva una cláusula general que incorpore los principios recogidos en este artículo 20, apartado 1. Tal inclusión puede revestir especial importancia para evitar la discriminación a través de prácticas administrativas a escala local.

#### 7.2.2.2. Obligación de no discriminación en las condiciones generales de los prestadores de servicios

En el artículo 20, apartado 2, se exige a los Estados miembros que velen por que las condiciones generales de acceso a un servicio que el prestador ponga a disposición del público no contengan condiciones discriminatorias basadas en la nacionalidad o el lugar de residencia de los destinatarios.

No obstante, es evidente que la Directiva no pretende evitar las diferencias de trato en las condiciones generales basadas en consideraciones empresariales objetivas. A este respecto, en el apartado 2 se indica de manera explícita que la prohibición de discriminación no menoscaba la posibilidad de los prestadores de servicios de establecer diferencias en las condiciones de acceso cuando tales diferencias estén justificadas por criterios objetivos. Como se aclara en el considerando 95, entre las circunstancias objetivas que pueden justificar diferencias en tarifas, precios u otras condiciones pueden mencionarse los costes adicionales ocasionados por la distancia, las características técnicas de la prestación del servicio, etc.

De nuevo en este caso, para aplicar esta disposición, es posible que los Estados miembros decidan incluir en su ley marco horizontal de transposición de la Directiva una disposición general que incorpore lo dispuesto en el artículo 20, apartado 2. Tal inclusión es importante para que los destinatarios puedan invocar el principio de no discriminación frente a los prestadores de servicios.

#### 7.2.3. *Obligación de asistencia a los destinatarios*

Actualmente, muchos destinatarios siguen dudando en utilizar servicios del extranjero porque no tienen, y no pueden obtener con facilidad, información sobre las normas, en particular de protección de los consumidores, a que están sujetos los prestadores de servicios de otros Estados miembros. Esta falta de información les dificulta comparar las ofertas y, por tanto, elegir a los prestadores en función de la totalidad de datos relevantes. En este contexto, el artículo 21 trata de fomentar su confianza, facilitándoles los medios para hacer comparaciones informadas y tomar decisiones al emprender transacciones transfronterizas. Recoge así el derecho de los destinatarios a obtener, en su Estado miembro de origen, información general y asistencia sobre los requisitos legales pertinentes, en particular los relativos a la protección de los consumidores, y sobre las vías de recurso disponibles en otros Estados miembros.

El artículo 21 complementa lo dispuesto en el artículo 7, que exige a los Estados miembros que pongan a disposición de los destinatarios información sobre su respectiva legislación nacional<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> Véase el apartado 5.3 del presente Manual.



### 7.2.3.1. Información que debe facilitarse

De conformidad con el artículo 21, la información que debe facilitarse a los destinatarios de servicios comprende, en particular, la de carácter general relativa a los requisitos aplicables a los prestadores en otros Estados miembros. Se incluye aquí, en particular, información sobre los requisitos para la obtención de autorizaciones, así como sobre las normas aplicables al acceso a actividades de servicios y a su ejercicio, en especial, las que atañen a la protección de los consumidores. A diferencia del artículo 7, que obliga a los Estados miembros a proporcionar a los destinatarios información sobre su respectiva legislación nacional, con arreglo al artículo 21 no tienen que facilitar información detallada, como la relativa a los pasos que debe dar un prestador de servicios para obtener una autorización. No están obligados a prestar asesoramiento jurídico, ni a suministrar otra información pormenorizada adaptada a la situación de los destinatarios de que se trate<sup>148</sup>.

Además de información general sobre los requisitos, también han de ofrecerla sobre las vías de recurso disponibles en caso de litigio entre el prestador y el destinatario, así como los datos de contacto de las asociaciones u organizaciones de las que el destinatario pueda obtener asistencia práctica.

La información deberá proporcionarse en un lenguaje sencillo e inequívoco y presentarse de un modo coherente y estructurado. No bastará con limitarse a remitir a los destinatarios a los textos legales. Como en el caso del artículo 7, no se abordan aquí las cuestiones de responsabilidad, incluida la relativa al suministro de información incorrecta o engañosa.

El artículo 21 no exige a los organismos responsables de la información que tengan a mano toda la información relevante sobre la legislación de otros Estados miembros que los destinatarios de servicios les soliciten, que dispongan de un conocimiento pormenorizado de la legislación de otros Estados miembros o que establezcan nuevas bases de datos. Basta con que, si así se lo solicita un destinatario, recaben la información requerida, en caso necesario poniéndose en contacto con el órgano pertinente del Estado miembro sobre el que se les solicite la misma. Esta forma de cooperación entre Estados miembros debe contribuir asimismo al suministro de información actualizada y de calidad. Ésta deberá facilitarse en un plazo razonable por el Estado miembro de residencia del destinatario. No basta con remitir al destinatario al punto de contacto pertinente en el otro Estado miembro. Lógicamente, no se excluye la posibilidad de que los destinatarios se dirijan directamente al órgano pertinente del otro Estado miembro si así lo desean.

Para cumplir las obligaciones previstas en el artículo 21, será necesaria una cooperación eficaz entre los órganos competentes. A este respecto, el apartado 3 establece una obligación de asistencia recíproca y cooperación eficaz.

### 7.2.3.2. Organismos responsables de suministrar la información

De conformidad con el artículo 21, los Estados miembros son libres de designar los organismos que consideren más apropiados para desempeñar las tareas expuestas. Como se indica en el apartado 2, los Estados miembros podrán confiar este cometido, por ejemplo, a las ventanillas únicas que, en cualquier caso, proporcionan ya información sobre los requisitos

---

<sup>148</sup> En caso de conflicto, podrá obtenerse asistencia personalizada a través de otros mecanismos, como la Red de Centros Europeos de los Consumidores o la Fin-Net.

nacionales. Podrán elegir asimismo cualquier otro organismo, incluidos, por ejemplo, los Centros Europeos de Información, los puntos de contacto a los que se alude en la Directiva sobre las cualificaciones profesionales, la Red de Centros Europeos de los Consumidores y otras asociaciones de consumidores.

## **8. CALIDAD DE LOS SERVICIOS**

En el capítulo V (artículos 22 a 27) de la Directiva, así como en el artículo 37 sobre códigos de conducta a escala comunitaria, se establece un conjunto de medidas encaminadas a promover una elevada calidad de los servicios y a fomentar la información y la transparencia sobre los prestadores y sus servicios. La formulación de una política sobre calidad de los servicios es fundamental para el correcto funcionamiento del mercado interior y la competitividad de la economía de los servicios en Europa. Las medidas de refuerzo de la calidad beneficiarán a los destinatarios de los servicios y, en especial, a los consumidores. En particular, el fomento de la información y la transparencia permitirá a los consumidores tomar mejores decisiones informadas, sobre todo en lo que respecta a los servicios de prestadores establecidos en otros Estados miembros. El aumento de la transparencia contribuirá asimismo a la creación de un terreno de juego nivelado entre los prestadores de servicios de los diferentes Estados miembros.

En el capítulo V se exponen varias obligaciones vinculantes para los prestadores de servicios, por un lado, y se anima a la adopción de ciertas medidas voluntarias, por el otro. En este sentido, la transposición por los Estados miembros de este capítulo de la Directiva exigirá una combinación de acciones.

En primer lugar, será necesario adoptar disposiciones para garantizar el cumplimiento por parte de los prestadores de ciertas obligaciones, como la de facilitar información, según los artículos 22 y 27, o la de responder de inmediato a las reclamaciones y hacer cuanto sea posible para resolver litigios, como se indica en el artículo 27. En el terreno de la responsabilidad profesional y las garantías, los Estados miembros podrán considerar asimismo la imposición de requisitos a los prestadores establecidos en su territorio, aunque esta imposición, de conformidad con el artículo 23, no sea obligatoria para los Estados miembros.

En segundo lugar, los Estados miembros tendrán que revisar y adaptar, en caso necesario, su legislación para evitar la duplicación de las obligaciones de suscripción de seguros (como se señala en el artículo 23, apartado 2), suprimir las prohibiciones totales de realizar comunicaciones comerciales en el caso de las profesiones reguladas y las restricciones relativas a las actividades multidisciplinarias (como se exige en los artículos 24 y 25, respectivamente) y reconocer las garantías económicas (como se dispone en el artículo 27). En su caso, tendrán que garantizar que se adapten no sólo la legislación, sino también las normas de colegios profesionales y otras asociaciones u organizaciones profesionales, tal como se definen en el artículo 4, apartado 7. Por lo que respecta a las restricciones aplicadas a las actividades multidisciplinarias, los Estados miembros no sólo tendrán que revisar y adaptar su legislación, sino que también deberán presentar un informe en el marco del proceso de evaluación recíproca contemplado en la Directiva<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Véase el artículo 25, apartado 3.

Por último, los Estados miembros tendrán que adoptar ciertas medidas positivas para alentar a los prestadores a poner en práctica medidas voluntarias de apoyo a la calidad. La Directiva deja en mano de los Estados miembros la decisión sobre las medidas concretas a adoptar para promover tales iniciativas. Como ejemplo de esas medidas pueden citarse la organización de campañas de sensibilización, la promoción de etiquetas de calidad, códigos de conducta y normas voluntarias, el establecimiento de programas que incluyan la provisión de fondos, la organización de seminarios y conferencias, etc. En los artículos 26 y 37 se indican ya varias acciones que los Estados miembros pueden desarrollar en cooperación con la Comisión y, en la mayoría de los casos, conjuntamente con representantes de los prestadores de servicios (órganos profesionales, cámaras de comercio, etc.) y asociaciones de consumidores. Estas disposiciones deben convertirse en la base de una política a largo plazo sobre calidad de los servicios que han de formular a escala europea los Estados miembros y la Comisión.

### **8.1. Información sobre los prestadores y sus servicios**

En muchos casos, los destinatarios de los servicios, en particular los consumidores, carecen de información básica sobre los prestadores y sus servicios. El artículo 22 refuerza su posibilidad de obtener tal información evitando al mismo tiempo cargas excesivas para los prestadores.

Dicho artículo distingue entre cierta información indispensable, que debe ponerse a disposición de los destinatarios en todo caso, y otra que sólo deberá facilitarse a petición de los interesados. La información ha de ser clara e inequívoca y deberá proporcionarse antes de la celebración del contrato o, cuando no medie un contrato por escrito, antes de la prestación del servicio.

Corresponde a los prestadores de servicios decidir a través de qué medios y en qué soporte desean facilitarla. Serán libres de elegir el medio de comunicación más apropiado y eficaz, basándose en la información que proporcionan corrientemente, así como en los medios de información que utilizan. Es probable que la elección dependa en gran medida de la naturaleza de los servicios en cuestión y del modo en que suela suministrarse. Muchos prestadores facilitarán la información a posibles clientes a través de sus páginas *web*, mientras que otros optarán por mostrarla en el lugar en que se prestan los servicios, o por incluirla en documentos o folletos.

Cabe señalar que los requisitos de información contenidos en el artículo 22 son complementarios de los previstos en otros instrumentos comunitarios, como la Directiva sobre el comercio electrónico<sup>150</sup>, la Directiva sobre los viajes combinados<sup>151</sup> y la Directiva sobre los contratos a distancia<sup>152</sup>. Asimismo, los Estados miembros seguirán siendo libres de imponer otros requisitos en materia de información a los prestadores establecidos en su territorio.

#### *8.1.1. Información que deberá facilitarse a iniciativa del prestador*

La información que debe proporcionarse comprende ciertos datos básicos relativos a la identidad del prestador (como nombre, estatuto y forma jurídicos), los datos de contacto, así

---

<sup>150</sup> Directiva 2000/31/CE sobre comercio electrónico, DO L 178 de 17.7.2000, p. 1.

<sup>151</sup> Directiva 90/314/CEE, de 13 de junio de 1999, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, DO L 158 de 23.06.1990.

<sup>152</sup> Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia, DO L 144 de 4.6.1997, p. 19.

como los de registro y el número de identificación del IVA, en su caso. Cuando la actividad se someta a un régimen de autorización, deberán facilitarse los datos de la autoridad competente que lo haya otorgado, o de la ventanilla única pertinente. En el caso de profesiones reguladas, deberán facilitarse asimismo el título profesional, el Estado miembro en el que se otorgó éste y el nombre del órgano o institución profesional en la que se haya registrado el prestador.

Otra información que debe suministrarse atañe a las principales características y condiciones del servicio. Se incluyen entre ella los plazos y las condiciones generales (si los hubiere), la existencia de cláusulas contractuales relativas a la legislación aplicable al contrato, la existencia de una garantía posventa voluntaria, el precio del servicio (cuando esté predeterminado) y la información relativa a seguros y garantías.

#### *8.1.2. Información que deberá facilitarse a petición del destinatario*

El artículo 22 contiene una lista de la información que sólo tendrá que facilitarse si el destinatario así lo solicita. Se incluye entre ella el precio de un servicio específico, cuando no lo fije previamente el prestador, o, si no puede comunicarse un precio exacto, el método para calcularlo. Otra información que el destinatario puede solicitar es la relativa a las actividades multidisciplinares y las asociaciones del prestador y a las medidas adoptadas para evitar conflictos de interés, así como los datos sobre los códigos de conducta pertinentes o los regímenes extrajudiciales de resolución de litigios disponibles.

### **8.2. Seguros y garantías de responsabilidad profesional**

Con el artículo 23 se pretende reforzar la confianza de los consumidores en los servicios de otros Estados miembros, mediante el fomento de la suscripción de seguros por todos los prestadores cuyos servicios puedan suponer un riesgo para el consumidor.

#### *8.2.1. Obligaciones de seguro o garantía para los prestadores de servicios que plantean determinados riesgos*

En el artículo 23 se alienta a los Estados miembros a exigir a los prestadores de servicios establecidos en su territorio y cuyos servicios representan un riesgo directo y concreto para la salud o la seguridad del destinatario, o de un tercero, o para la seguridad financiera del primero a que suscriban un seguro de responsabilidad profesional, o que ofrezcan alguna otra forma de garantía financiera. Tal seguro deberá ser adecuado a la naturaleza y el alcance del riesgo y la cobertura transfronteriza deberá exigirse únicamente en la medida en que el prestador preste en la práctica servicios transfronterizos.

#### *8.2.2. No duplicación de los requisitos de seguro o garantía*

El artículo 23, apartado 2, concierne a los prestadores de servicios ya establecidos en un Estado miembro que desean establecerse en otro Estado miembro. El Estado miembro de nuevo establecimiento deberá tener en cuenta, esencialmente, los requisitos de seguro o garantía equivalentes o comparables a los que el prestador pueda estar sujeto ya en el Estado miembro de primer establecimiento y no podrá exigir que dicho prestador suscriba seguros o garantías adicionales si los que tiene ya contratados cubren el territorio del Estado miembro en el que pretende establecerse. La equivalencia o comparabilidad esencial de un seguro o una garantía deberán ser evaluadas por las autoridades competentes a la luz de su finalidad y de la cobertura que proporcionan en cuanto al riesgo asegurado, el importe asegurado y el límite de

la garantía, así como las posibles exclusiones de la cobertura. Cuando la cobertura de seguro no sea plena, sino sólo parcialmente, comparable, podrá exigirse la suscripción de un instrumento complementario. Los Estados miembros deberán considerar la especificación de estas condiciones en la legislación horizontal o en las leyes concretas pertinentes.

En cualquier caso, tendrán que aceptar como prueba suficiente del cumplimiento de la obligación de seguro en su territorio los certificados al respecto emitidos por entidades de crédito y aseguradoras establecidas en otros Estados miembros.

### **8.3. Comunicaciones comerciales por parte de profesiones reguladas**

La comunicación comercial, tal como se define en el artículo 4, apartado 12, de la Directiva, es cualquier forma de comunicación destinada a promocionar los servicios o la imagen de un prestador. En este sentido, comprende la publicidad, así como otras formas de comunicación comercial, como las tarjetas de empresa en las que se mencionan el cargo y la especialidad del prestador de servicios<sup>153</sup>.

Los Estados miembros tendrán que suprimir las restricciones innecesarias aplicadas a las comunicaciones comerciales y, al mismo tiempo, salvaguardar la independencia y la integridad de las profesiones reguladas. El artículo 24 se aplica a tales restricciones, ya se dispongan en la legislación nacional o en las normas de colegios u otras organizaciones profesionales. Esto significa que los Estados miembros tendrán que revisar su legislación, adaptarla en caso necesario y decidir asimismo las medidas apropiadas para garantizar que se adapten en caso necesario las normas pertinentes de los colegios y las organizaciones profesionales.

En primer lugar, los Estados miembros deberán eliminar todas las prohibiciones totales de las comunicaciones comerciales de las profesiones reguladas, como las que restringen el suministro de información sobre el prestador de servicios y su actividad en todos los medios de comunicación.

Es lo que ocurre, por ejemplo, con las normas profesionales que prohíben las comunicaciones comerciales en todos los medios de comunicación (incluidos la prensa, la televisión, la radio, Internet, etc.) para una determinada profesión regulada. Por el contrario, pueden estar justificadas las normas por razones deontológicas sobre el contenido y las condiciones de la publicidad y otras formas de comunicación comercial en el caso de determinadas profesiones reguladas y de ciertos tipos de comunicaciones comerciales.

En segundo lugar, los Estados miembros deberán garantizar que dichas comunicaciones de profesiones reguladas cumplen las normas profesionales que, de conformidad con el Derecho comunitario, tratan en particular de garantizar la independencia, dignidad e integridad de la propia profesión, así como el secreto profesional. Por ejemplo, el cumplimiento de la obligación de secreto profesional evitará normalmente que los prestadores mencionen a sus clientes en comunicaciones comerciales sin el consentimiento expreso de los mismos.

Aunque en la Directiva de servicios se reconocen explícitamente, y pueden exigirse, ciertas limitaciones relativas al contenido de las comunicaciones comerciales, tales normas han de ser

---

<sup>153</sup> El artículo 7, apartado 3, y los artículos 52 y 54 de la Directiva 2005/36/CE contienen normas aplicables al uso de títulos profesionales y académicos si un prestador ofrece sus servicios en un Estado miembro distinto a aquél en el que adquirió sus cualificaciones profesionales.

no discriminatorias, estar justificadas por una razón imperiosa de interés general y además ser proporcionadas. Por ejemplo, una ley nacional que prohíba toda comunicación comercial comparativa por parte de profesiones reguladas sólo podrá considerarse justificada y proporcionada cuando se trate de garantizar la dignidad y la ética de la profesión en cuestión, siempre que no existan otros medios menos restrictivos para asegurar la consecución del mismo objetivo.

#### **8.4. Actividades multidisciplinares**

Las restricciones de las actividades multidisciplinares limitan la gama de servicios disponibles y entorpecen el desarrollo de nuevos modelos empresariales. El objetivo del artículo 25 es suprimir los requisitos que restrinjan el ejercicio de diversas actividades conjuntamente o en asociación, cuando tales restricciones carezcan de justificación, y evitar al mismo tiempo conflictos de intereses e incompatibilidades y garantizar la independencia y la imparcialidad requeridas para ciertas actividades de servicios<sup>154</sup>.

El artículo 25 se aplica a todo requisito de ese carácter, ya se establezca en la legislación nacional o en las normas de colegios u otras asociaciones u organizaciones profesionales, tal como se definen en el artículo 4, apartado 7.

##### *8.4.1. Supresión de las restricciones de las actividades multidisciplinares*

El artículo 25 exige a los Estados miembros que eliminen los requisitos que obliguen a los prestadores a ejercer una determinada actividad en exclusiva, así como los que restrinjan el ejercicio de distintas actividades de manera conjunta o en asociación. No obstante, también recoge las condiciones en que podrán mantenerse tales restricciones respecto a las profesiones reguladas y a los servicios de certificación, acreditación, control técnico, pruebas o ensayos.

Las restricciones aplicadas a las actividades multidisciplinares y encaminadas a garantizar la independencia y la imparcialidad de las profesiones reguladas pueden justificarse en la medida en que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las normas que rigen la ética y la conducta profesionales, variables con arreglo a la naturaleza específica de cada profesión. Por ejemplo, un Estado miembro puede considerar que una ley nacional que prohíba las asociaciones multidisciplinares entre abogados y contables está justificada y es proporcionada porque las dos profesiones reguladas no están sujetas a una norma comparable de secreto profesional<sup>155</sup>. Del mismo modo, las restricciones de actividades multidisciplinares aplicadas a prestadores de servicios de certificación, acreditación, control técnico, pruebas o ensayos podrán mantenerse en la medida en que estén justificadas para garantizar su independencia e imparcialidad.

##### *8.4.2. Prevención de conflictos de intereses y garantía de la independencia y la imparcialidad de los prestadores de servicios*

Paralelamente a la supresión de restricciones, es importante evitar conflictos de intereses y garantizar la independencia y la imparcialidad requeridas para ciertas actividades de servicios.

---

<sup>154</sup> Para los abogados, tal disposición no afecta a la aplicación del artículo 11, apartado 5 de la Directiva 98/5/CE.

<sup>155</sup> Véase la sentencia de 19 de febrero de 2002, *Wouters*, C-309/99, apartado 104.

En consecuencia, los Estados miembros que permitan actividades multidisciplinares deberán asegurarse de que se evitan los conflictos de intereses, que se garantizan la independencia y la imparcialidad requeridas para ciertas actividades de servicios y que las normas que rigen la ética y la conducta profesionales de actividades diferentes son compatibles entre sí.

#### *8.4.3. Revisión de la legislación y contenido del informe de evaluación*

Los Estados miembros tendrán que revisar su legislación para identificar las restricciones existentes y evaluar si las restricciones están justificadas de conformidad con el artículo 25. Además, deberán evaluar si existen medios menos restrictivos para garantizar, por ejemplo, la independencia y la imparcialidad de los prestadores o el cumplimiento con las normas que rigen la ética y la conducta profesionales. Tendrán que evaluar, en particular, si las prohibiciones vigentes de las asociaciones multidisciplinares entre dos profesiones reguladas no podrían reemplazarse por medidas menos restrictivas, por ejemplo, garantizando el ejercicio independiente de las dos actividades mediante la adopción de normas específicas de organización interna y de conducta. A este respecto, el proceso de evaluación recíproca permitirá un intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas entre los Estados miembros.

### **8.5. Política de calidad de los servicios**

En el artículo 26 se establece un marco de medidas voluntarias de fomento de la calidad que deberán ser promovidas por los Estados miembros en cooperación con la Comisión.

Existen diversos métodos de fomento de la calidad de los servicios y de su transparencia para los destinatarios de los mismos. No cabe duda de que la idoneidad y la eficacia de estos métodos dependen del ámbito y el tipo de servicios de que se trate. En el artículo 26 se alude en concreto a la certificación o evaluación de las actividades de los prestadores de servicios por parte de organismos independientes o acreditados, a la elaboración de cartas o etiquetas de calidad por organismos profesionales y al desarrollo de normas europeas voluntarias. Existen diversos medios para que los Estados miembros promuevan tales medidas, como las campañas de sensibilización, la organización de seminarios y conferencias, la financiación de programas y proyectos, etc. La Comisión hará cuanto esté a su alcance para apoyar tales medidas y divulgar las buenas prácticas entre los Estados miembros.

Con el fin de facilitar a los consumidores la comparación entre los distintos aspectos de las actividades de servicios en diferentes Estados miembros, en el artículo 26, apartado 2, se exige a éstos que garanticen que los prestadores y los destinatarios puedan acceder fácilmente a la información sobre el significado y los criterios de asignación de las etiquetas y otras marcas de calidad. Los Estados miembros podrán considerar, por ejemplo, la creación de una página web con información sobre etiquetas, o exigir a los colegios profesionales u otras asociaciones que proporcionen información sobre las etiquetas utilizadas por sus miembros. Las asociaciones profesionales cuyos miembros utilicen una etiqueta común deberán velar asimismo por que ésta se emplee correctamente y no resulte engañosa para los destinatarios de los servicios.

Por último, deberá alentarse a las asociaciones de consumidores y organismos independientes que se ocupen de la evaluación y la comprobación de los servicios a facilitar más información comparativa sobre la calidad de los servicios disponibles en diferentes Estados miembros. De nuevo en este caso, tal objetivo podrá alcanzarse con campañas de sensibilización, seminarios

y conferencias, así como mediante la financiación de programas y proyectos por los Estados miembros, con la ayuda de la Comisión.

## **8.6. Resolución de litigios**

### *8.6.1. Mejora de la gestión de reclamaciones por parte de los prestadores de servicios*

Con el fin de mejorar la gestión de las reclamaciones, dada su indudable importancia para reforzar la confianza en los servicios transfronterizos, en el artículo 27 se exige a los Estados miembros que adopten medidas para garantizar que los prestadores faciliten datos de contacto, en particular una dirección postal, a la que los destinatarios puedan dirigir sus reclamaciones o peticiones de información. Los Estados miembros tendrán que garantizar asimismo que los prestadores respondan a las reclamaciones en el plazo más breve posible, actúen con diligencia para encontrar una solución satisfactoria e informen a los destinatarios de toda posibilidad de recurso a mecanismos de resolución extrajudiciales de litigios. Los Estados miembros deberán incluir tal obligación de los prestadores de servicios en su legislación de transposición.

### *8.6.2. Garantías económicas para la ejecución de resoluciones judiciales*

Con arreglo al artículo 27, apartado 3, si se requiere una garantía económica para la ejecución de una resolución judicial, los Estados miembros reconocerán las garantías equivalentes constituidas por instituciones financieras establecidas en otro Estado miembro. Con esta disposición se pretende resolver posibles problemas relacionados con el cumplimiento de las resoluciones judiciales. En otro contexto, el TJCE ha reconocido ya que el requisito impuesto por un Estado miembro de constitución de las garantías por entidades de crédito que tengan su domicilio social o una sucursal en su territorio supone un acto de discriminación contra las entidades de crédito establecidas en otros Estados miembros y está prohibido con arreglo al artículo 49 del Tratado CE<sup>156</sup>. En la Directiva de servicios se especifica que tales entidades de crédito y compañías aseguradoras deberán estar autorizadas en un Estado miembro de conformidad con el Derecho comunitario pertinente<sup>157</sup>.

## **8.7. Códigos de conducta**

### *8.7.1. Elaboración de normas comunes a escala comunitaria*

El aumento de las actividades transfronterizas y el desarrollo de un verdadero mercado interior de los servicios exigen una mayor convergencia de las normas profesionales a escala europea. Por tanto, es importante que las organizaciones profesionales alcancen acuerdos recíprocos a escala europea en relación con un cuerpo común de normas específico de la correspondiente profesión o sector de servicios, que garantice un nivel equivalente de protección de los destinatarios y una elevada calidad de los servicios en toda la UE.

---

<sup>156</sup> Véase la sentencia de 7 de febrero de 2002, *Comisión v. Italia*, asunto C-279/00.

<sup>157</sup> Primera Directiva 73/239/CEE, de 24 de julio de 1973, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida, y a su ejercicio, DO L 228 de 16.8.1973, p. 3; Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, sobre el seguro de vida, DO L 345 de 19.12.2002, p. 1; Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de entidades de crédito y a su ejercicio (refundición), DO L 177 de 30.6.2006, p. 1.



Los códigos de conducta europeos, por una parte, pueden facilitar la libre circulación de los prestadores de servicios y, por otra, propiciar una mayor confianza de los destinatarios en los servicios que ofrecen los prestadores de otros Estados miembros. Con ellos se pretende establecer normas mínimas de conducta a escala comunitaria, con arreglo a la especificidad de cada profesión o sector de servicios. Esto no excluye que los Estados miembros o las asociaciones profesionales nacionales establezcan normas más detalladas para procurar una mayor protección en su legislación nacional o en códigos de conducta nacionales.

#### 8.7.2. *Contenido de los códigos de conducta*

En lo que respecta a las profesiones reguladas, los códigos de conducta deben establecer un conjunto de normas mínimas en materia de ética y conducta profesionales, dirigido a garantizar, en particular, la independencia, la imparcialidad y el secreto profesional, así como normas sobre comunicaciones comerciales y, en su caso, requisitos sobre la suscripción de seguros. Tales códigos deben contener los principios de carácter básico en el ejercicio de las profesiones reguladas en Europa, como los de independencia profesional, confidencialidad, honradez, integridad y dignidad.

Las normas contenidas en los códigos de conducta deberán aplicarse normalmente tanto a la prestación transfronteriza de servicios como a la prestación en el territorio de establecimiento del prestador, siendo su objetivo la constitución de un cuerpo común de normas a escala europea, y no la distinción entre la prestación nacional y la transfronteriza.

Para garantizar la calidad de estos códigos, su aceptabilidad por los prestadores y los destinatarios y el respeto de las normas sobre la competencia y de los principios del mercado interior, las asociaciones profesionales deberán atenerse a los principios de inclusión, transparencia, eficacia y responsabilidad. Por otra parte, uno de los retos de estos códigos será el de su aplicación práctica.

## 9. COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA

### 9.1. El fundamento de la cooperación administrativa

La cooperación administrativa entre los Estados miembros es esencial para que el mercado interior de los servicios funcione correctamente. Como se destaca en el informe de la Comisión sobre el “Estado del mercado interior de servicios”<sup>158</sup>, la falta de confianza en el marco jurídico y en la supervisión de otros Estados miembros ha dado lugar a una multiplicación de normas y a la duplicación de controles de las actividades transfronterizas, una de las razones principales por las que el mercado interior de los servicios no ha funcionado bien hasta la fecha. En las normas sobre cooperación administrativa de la Directiva de servicios se abordan estas dificultades y se establece la base para una cooperación eficaz entre las autoridades de los Estados miembros. Esta cooperación debe garantizar la supervisión eficaz de los prestadores de servicios, basada en una información precisa y completa, de forma que se dificulte a los operadores ilícitos la elusión de la

---

<sup>158</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Estado del mercado interior de servicios, presentado en el marco de la primera fase de la estrategia para el mercado interior de servicios, COM(2002)0441 final.

supervisión o de las normas nacionales aplicables. Al mismo tiempo, debe contribuir a evitar la multiplicación de controles sobre los prestadores de servicios.

La transposición de las obligaciones contenidas en la Directiva en materia de cooperación administrativa exigirá el establecimiento de los mecanismos jurídicos y administrativos necesarios. Los Estados miembros tendrán que velar por que sus autoridades competentes participantes en la cooperación administrativa diaria con las autoridades competentes de otros Estados miembros estén legalmente sujetas a las obligaciones de asistencia recíproca y las cumplan en la práctica. Además, tendrán que velar por que los prestadores establecidos en su territorio faciliten a sus autoridades competentes toda la información necesaria para la supervisión del cumplimiento de su legislación nacional en caso de requerimiento al respecto por parte de una autoridad competente. En algunos Estados miembros, esto puede exigir la imposición de tales obligaciones por ley.

## **9.2. Aspectos básicos**

### *9.2.1. Asistencia recíproca*

Los artículos 28 a 36 obligan legalmente a los Estados miembros a prestarse asistencia recíproca y, en particular, a responder a las solicitudes de información y a llevar a cabo, en caso necesario, controles, inspecciones e investigaciones. Esto significa que no podrán negarse a cooperar entre sí. Por ejemplo, no podrán abstenerse de efectuar controles o proporcionar información sobre un prestador de servicios arguyendo que los riesgos o problemas en cuestión no se han producido en su territorio, sino en el de otro Estado miembro.

La obligación de asistencia recíproca es completa y comprende la de adoptar todas las medidas que sean necesarias para lograr una cooperación eficaz, como por ejemplo la aplicación de todos los medios al alcance para buscar información si ésta no se encuentra ya disponible y la indicación, en su caso, de la aparición de dificultades.

Para garantizar que la asistencia recíproca se emprende en el menor plazo posible y de la manera más eficaz, la cooperación administrativa deberá abordarse, normalmente, de manera directa entre las autoridades competentes de los distintos Estados miembros. La cooperación administrativa con las autoridades competentes de otros Estados miembros deberá convertirse de hecho en una práctica administrativa corriente. Los “puntos de contacto” que los Estados miembros tendrán que designar con arreglo al artículo 28, apartado 2, sólo intervendrán en circunstancias excepcionales, en caso de dificultades (considerando 107). En consecuencia, deberán asumir responsabilidades de coordinación o supervisión en el Estado miembro de que se trate.

### *9.2.2. Apoyo técnico por parte del sistema de información del mercado interior (IMI)*

Para que funcione adecuadamente, la cooperación administrativa requiere el apoyo de medios técnicos que permitan una comunicación directa y rápida entre las autoridades competentes de los diferentes Estados miembros. Por esta razón, la Comisión ha contraído la obligación de establecer, en cooperación con los Estados miembros, un sistema electrónico de intercambio de información entre los Estados miembros (artículo 34, apartado 1, y considerando 112).

El IMI se ha concebido como instrumento horizontal de apoyo al conjunto de disposiciones sobre el mercado interior que contienen obligaciones de cooperación administrativa<sup>159</sup>. El IMI, actualmente en fase de desarrollo, posibilitará el intercambio electrónico de información entre las autoridades competentes. Permitirá que éstas encuentren con facilidad el interlocutor pertinente en otros Estados miembros y que se comuniquen entre sí de un modo rápido y eficaz. Con el fin de superar posibles barreras del lenguaje, el IMI ofrecerá herramientas de apoyo lingüístico. Asimismo, incluirá otros mecanismos que contribuyan al correcto funcionamiento de la cooperación administrativa, como el intercambio de archivos electrónicos, certificados, etc. Contará además con funciones que hagan posible la participación de otras autoridades competentes en una solicitud, en caso necesario. Por otra parte, incluirá otras funciones para garantizar respuestas oportunas, como las alertas automáticas por correo electrónico, la fijación e indicación de plazos límite objetivo para las respuestas, así como la aplicación de mecanismos de resolución de problemas en caso de desacuerdo entre las autoridades competentes (p. ej., si una de ellas no proporciona la información necesaria).

La puesta en práctica del IMI exigirá un intenso esfuerzo por parte de la Comisión y los Estados miembros a lo largo del período de ejecución. La amplia gama de actividades económicas incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios significa, en efecto, que tendrán que registrarse en el IMI y utilizarlo un gran número de autoridades competentes a escala nacional, regional y, en algunos Estados miembros, local. La Comisión y los Estados miembros deberán cooperar estrechamente en el desarrollo de la aplicación del IMI Servicios y, en particular, de determinados conjuntos de cuestiones y funciones técnicas. Los Estados miembros, con la ayuda de la Comisión, deberán impartir asimismo formación a los usuarios finales del sistema y garantizar un conocimiento adecuado de su funcionamiento práctico.

### **9.3. Intercambio de información**

#### *9.3.1. Obligación de suministro de información previa petición*

En la mayoría de los casos, las solicitudes de asistencia recíproca revestirán la forma de solicitudes de información. Podrán producirse en el contexto de la libertad de establecimiento: por ejemplo, un Estado miembro necesita saber si un prestador que desea establecerse en su territorio ya se encuentra legalmente establecido en otro Estado miembro y si los documentos que acreditan, por ejemplo, la suscripción de un seguro, son auténticos. Otras solicitudes se formularán en el contexto de la prestación transfronteriza de servicios: por ejemplo, el Estado miembro en el que se prestan éstos necesita saber si un prestador está facultado legalmente para prestar algunos de ellos o si, a entender del Estado miembro de establecimiento, no ejerce sus actividades de un modo ilícito.

##### **9.3.1.1. Intercambio de información sobre prestadores y sus servicios**

En general, el intercambio de información con las autoridades competentes de otros Estados miembros deberá ser rápido y no burocrático.

Las solicitudes de información deberán especificar claramente qué tipo de datos se requieren y habrán de estar motivadas, aportando las razones por las que la información en cuestión es

---

<sup>159</sup> El IMI incluirá asimismo una aplicación específica para las obligaciones de cooperación administrativa derivadas de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO L 255 de 30.9.2005, p. 22).

necesaria para garantizar una supervisión adecuada. Una vez recibida una solicitud por la autoridad competente, ésta tendrá que facilitarla en el menor plazo posible y además por medios electrónicos (artículo 28, apartado 6). Puesto que la autoridad competente destinataria de la solicitud es la responsable de supervisar al prestador, normalmente dispondrá de la información requerida y podrá transmitirla de inmediato a la autoridad solicitante. En los casos en que disponga de la información solicitada, por ejemplo, porque el prestador no esté registrado, o la información no se haya recabado con anterioridad, tendrá que servirse de todos los medios posibles previstos en su legislación nacional para obtenerla en la mayor brevedad, incluida la petición a otras autoridades competentes, la puesta en contacto con el prestador de servicios y, en su caso, la realización de controles e inspecciones. Una vez que se haya obtenido la información, sólo podrá utilizarse con respecto al asunto para el que se solicitó (artículo 28, apartado 3).

Puede que se den situaciones en las que la información solicitada no se encuentre disponible y no pueda recabarse, o en las que su obtención lleve algún tiempo. En tales casos, las autoridades competentes deberán ponerse en contacto con la autoridad solicitante e informarla a la mayor brevedad, con vistas a obtener una solución (artículo 28, apartado 5). Por ejemplo, si el suministro de información se demora porque ésta ha de ser antes recabada del prestador de servicios, las autoridades competentes destinatarias de la solicitud deberán informar a la autoridad solicitante tan pronto como les sea posible, de la demora, e indicar cuándo prevén recibir la información requerida. Del mismo modo, una autoridad solicitante que haya recibido únicamente una información parcial o inadecuada deberá responder a la mayor brevedad posible y explicar por qué no es aquella suficiente y qué tipo de datos suplementarios se necesitan. Tales consultas entre autoridades competentes permitirán generalmente que se encuentre una solución a su nivel. No obstante, en casos en los que las dificultades no puedan resolverse a ese nivel, deberán intervenir los puntos de contacto de los Estados miembros para encontrar una solución. En caso necesario, la Comisión deberá ser informada con arreglo al artículo 28, apartado 8, y podrá adoptar las medidas apropiadas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de asistencia recíproca, en su caso iniciando un procedimiento de infracción.

#### 9.3.1.2. Intercambio de información sobre la honorabilidad de los prestadores

Dado el carácter sensible de la información sobre la honorabilidad, en el artículo 33 se recogen normas específicas sobre el intercambio de información relativa a las sanciones penales y medidas disciplinarias y administrativas que atañan directamente a la competencia o la fiabilidad profesional del prestador, así como a las decisiones en materia de insolvencia o quiebra fraudulenta. En particular, de conformidad con el apartado 3, el intercambio de tales datos sobre honorabilidad deberá atenerse a las normas sobre protección de datos personales, así como a los derechos garantizados a las personas condenadas o sancionadas en los respectivos Estados miembros. Por otra parte, con arreglo al apartado 2, la información sobre sanciones penales y medidas disciplinarias y administrativas que conciernan directamente a la competencia o la fiabilidad profesional del prestador sólo podrá comunicarse si se ha adoptado una decisión definitiva al respecto, es decir, si no existen posibilidades de apelación. Asimismo, como se ha mencionado anteriormente, tal información sólo podrá utilizarse en cualquier caso con respecto al asunto para el que se solicitó (artículo 28, apartado 3).

#### 9.3.2. *Obligación de realizar controles previa petición*

En algunos casos, las solicitudes de información exigirán la realización de controles, inspecciones o investigaciones. Tales controles objetivos pueden resultar necesarios en casos

de prestación transfronteriza de servicios; por ejemplo, si un Estado miembro al que se desplaza un prestador para ofrecer un servicio sin establecerse en su territorio duda de que éste cumpla la legislación de su Estado miembro de establecimiento.

Las solicitudes que exijan la realización de controles objetivos deben limitarse a los casos en los que éstos sean necesarios por razones de supervisión, y han de ser inequívocas y precisas y estar motivadas (artículo 28, apartado 3). Corresponderá a la autoridad competente del Estado miembro destinatario decidir los medios apropiados para llevar a cabo los controles e inspecciones y el modo de recabar la información requerida (artículo 29, apartado 2, y artículo 31, apartado 3); por ejemplo, hacer una inspección sobre el terreno en las instalaciones del prestador, dirigirle una petición o adoptar cualquier otro medio.

Si una autoridad competente tiene dificultades para atender una solicitud de otro Estado miembro, por ejemplo, porque no puede identificar a un prestador de servicios, o porque no encuentra la información en cuestión, deberá informar de inmediato a la autoridad competente del Estado miembro solicitante y tratará de encontrar una solución mutuamente satisfactoria (artículo 28, apartado 5). En caso necesario, deberá informarse a la Comisión con arreglo al artículo 28, apartado 8, y ésta podrá emprender las acciones pertinentes.

#### **9.4. Asistencia recíproca en caso de prestación transfronteriza de servicios**

##### *9.4.1. División de las tareas de supervisión entre los Estados miembros*

En los artículos 30 y 31 se dispone una división de tareas entre los distintos Estados miembros implicados. Esa división refleja los requisitos de los Estados miembros que son de aplicación con arreglo a los artículos 16 y 17. En virtud del primero de éstos, habrá casos en los que el Estado miembro en el que se preste el servicio no podrá aplicar sus requisitos propios a los prestadores de servicios de otros Estados miembros. Por el contrario, en los demás casos, dicho Estado miembro podrá aplicar sus requisitos a los prestadores de otros Estados miembros (siempre que tal aplicación sea conforme con el Derecho comunitario). En los artículos 30 y 31 se refleja esta dualidad y se reparten en consecuencia las tareas de supervisión entre el Estado miembro de establecimiento y el Estado miembro en el que se presta el servicio. De conformidad con dichos artículos, cada Estado miembro será en principio responsable de la supervisión y la ejecución de sus propios requisitos. El otro Estado miembro tendrá que cooperar en la supervisión efectiva.

Así, en los casos en que puedan aplicarse a los prestadores de otros Estados miembros las normas del Estado miembro en el que se preste el servicio (de conformidad con los artículos 16 y 17 y el Derecho comunitario), en el artículo 31, apartado 1, se establece que el Estado miembro de prestación del servicio será el responsable de la supervisión de la actividad del prestador y el que podrá adoptar medidas, por ejemplo, para comprobar y ejecutar el cumplimiento de las normas necesarias en materia de protección medioambiental.

En cambio, en los casos en los que al Estado miembro en el que se preste el servicio (de conformidad con los artículos 16 y 17) no pueda aplicar sus propios requisitos a los prestadores de otros Estados miembros, será el Estado miembro de establecimiento del prestador el que deberá velar por el cumplimiento de sus requisitos nacionales (artículo 30, apartado 1) y garantizar, por ejemplo, que el prestador dispone de las autorizaciones requeridas. Como se ha mencionado anteriormente, el Estado miembro de establecimiento no podrá abstenerse de adoptar medidas de supervisión, por ejemplo, alegando que el servicio se

presta (y los posibles daños se causan) en otro Estado miembro. El Estado miembro en el que se preste el servicio, a su vez, estará obligado a prestar asistencia, en caso necesario, pero podrá también llevar a cabo controles objetivos por iniciativa propia en las condiciones expuestas en el artículo 31, apartado 4.

#### 9.4.2. *Asistencia recíproca en caso de excepciones individuales*

Como excepción a la cláusula de libertad de prestación de servicios, y únicamente para casos concretos, en el artículo 18<sup>160</sup> se brinda a los Estados miembros la posibilidad de tomar medidas (con arreglo a su legislación sobre seguridad de los servicios) respecto a determinados prestadores que presten servicios transfronterizos en su territorio. En lo que atañe a las excepciones individuales, en el artículo 35 se prevé un procedimiento específico de cooperación administrativa que brinda salvaguardas procedimentales que garantizan que sólo se utilizarán las excepciones individuales si se cumplen los criterios sustantivos consignados en el artículo 18. En particular, se establece que el Estado miembro en el que se preste el servicio sólo podrá adoptar medidas si el Estado miembro de establecimiento del prestador ha sido informado, pero no ha adoptado medidas suficientes. Siempre que se cumplan los requisitos expuestos en el artículo 18 y el procedimiento establecido en el propio artículo 35, un Estado miembro podrá acogerse a una excepción individual, por ejemplo, en un caso en el que un operador de otro Estado miembro que preste servicios de mantenimiento y limpieza de sistemas de calefacción central en su territorio no lleve a cabo sus tareas debidamente y genere riesgos en materia de seguridad.

Como primer paso del procedimiento, el Estado miembro que se proponga adoptar una medida con arreglo al artículo 18 tendrá que solicitar al Estado miembro de establecimiento del prestador que tome medidas y proporcione información. A continuación, el Estado miembro de establecimiento deberá comprobar si es apropiado adoptar medidas conforme a su legislación e informará al Estado miembro solicitante a la mayor brevedad posible de las medidas adoptadas o previstas, o, según el caso, de las razones por las que no se propone tomar medida alguna. Si, después de consultar con el Estado miembro de establecimiento, el Estado miembro en el que se preste el servicio sigue dispuesto a tomar medidas con arreglo al artículo 18, deberá informar, como segundo paso, a la Comisión y al Estado miembro de establecimiento de su intención, comunicando las razones por las que las medidas del Estado miembro de establecimiento son inadecuadas y por las que las medidas que se propone emprender cumplen las condiciones contempladas en el artículo 18. El Estado miembro de prestación del servicio podrá adoptar estas medidas notificadas en el plazo de 15 días transcurridos desde la notificación, salvo que la Comisión haya tomado una decisión en contrario.

En casos de urgencia, es decir, si existe un riesgo confirmado de daño inmediato y grave para la seguridad de personas o bienes, el Estado miembro de prestación del servicio podrá adoptar medidas con arreglo a su legislación en materia de seguridad de los servicios aun cuando el procedimiento específico previsto en el artículo 35, apartados 2 a 4, no se haya completado (artículo 35, apartado 5). No obstante, no cabe duda de que tales medidas sólo podrán adoptarse si se cumplen los criterios fijados en el artículo 18, es decir, si las disposiciones nacionales conforme a las que se toman las medidas no han sido objeto de armonización comunitaria en el ámbito de la seguridad de los servicios, las medidas ofrecen un mayor nivel de protección del destinatario, el Estado miembro de establecimiento no ha adoptado medidas

---

<sup>160</sup> Véase el apartado 7.1.5 del presente Manual.

suficientes y las medidas son proporcionadas. Tales medidas han de ser notificadas a la Comisión y al Estado miembro de establecimiento en el menor plazo posible, exponiendo las razones de la urgencia.

### **9.5. Mecanismo de alerta**

Con el fin de garantizar una supervisión eficaz y, en particular, una protección adecuada de los destinatarios de los servicios, es importante que los Estados miembros sean informados con rapidez de las actividades de servicios que puedan causar daños graves a la salud o la seguridad de las personas o el medio ambiente. Por esta razón, en el artículo 32 se establece un mecanismo encaminado a garantizar que los Estados miembros informen a todos los demás Estados miembros interesados y a la Comisión, en el menor plazo posible, cuando tengan conocimiento de los actos de un prestador, o de circunstancias específicas relativas a una actividad de servicios, que puedan perjudicar gravemente la salud o la seguridad de las personas o del medio ambiente. Tal información permitirá a las autoridades competentes de otros Estados miembros reaccionar con rapidez, supervisar con rigor al prestador en cuestión y, en su caso, emprender las acciones preventivas necesarias de conformidad con las normas de la Directiva de servicios y, en particular, de sus artículos 16 a 18, 30 y 31.

## **10. REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y PROCESO DE EVALUACIÓN RECÍPROCA**

### **10.1. Objetivos y planteamiento básico**

De conformidad con la Directiva de servicios, los Estados miembros tendrán que revisar su legislación en relación con varios aspectos contemplados en la misma. En el artículo 39 se les exige que informen a la Comisión de los resultados de su revisión y se establece un proceso de “evaluación recíproca” que garantice la transparencia y la revisión por pares. Este proceso brindará una oportunidad importante a los Estados miembros para que modernicen sus marcos jurídicos y administrativos.

La Directiva exige la revisión y evaluación de la legislación nacional en dos contextos diferentes y con dos objetivos distintos. Por un lado, existe la obligación de revisar los regímenes de autorización y ciertos requisitos relacionados con el establecimiento (artículos 9, 15 y 25). En este contexto, los Estados miembros han de evaluar su legislación vigente a la luz de la Directiva y modificar o suprimir los regímenes de autorización y los demás requisitos injustificados o desproporcionados. Por otro lado, de conformidad con el artículo 39, apartado 5, los Estados miembros tendrán que revisar los requisitos que aplican a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro que prestan servicios en su territorio. Tal revisión deberá efectuarse para evaluar si la aplicación de dichos requisitos es compatible con las condiciones expuestas en el artículo 16. Existen diferencias entre los informes sobre los regímenes de autorización y los demás requisitos relacionados con el establecimiento, por un lado (artículo 39, apartado 1), y los informes vinculados al artículo 16, por el otro (artículo 39, apartado 5).

Los informes previstos en el artículo 39, apartado 1, constituyen en principio un ejercicio único (aunque complementado con un procedimiento de notificación recogido en el artículo 15, apartado 7, respecto a la posible legislación futura que contenga requisitos de los tipos enumerados en el artículo 15, apartado 2), seguido de un proceso de evaluación recíproca en el que intervienen la Comisión, los demás Estados miembros, las partes interesadas y el Comité mencionado en el artículo 40, apartado 1, de la Directiva. A la conclusión de tal proceso y, en cualquier caso a más tardar un año después de la fecha límite para la ejecución,

la Comisión “presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de síntesis, al que adjuntará, si procede, propuestas complementarias”<sup>161</sup>.

Los informes previstos en el artículo 39, apartado 5, por el contrario, son el resultado de un proceso continuo, puesto que los Estados miembros están sujetos a la obligación permanente de informar de todo cambio en los requisitos, incluidos los nuevos, que apliquen a los servicios que provengan de otro Estado miembro. Con ello se pretende lograr transparencia y seguridad jurídica para los prestadores de servicios, en particular las PYME, que deseen ofrecer servicios transfronterizos. El primer informe previsto en el artículo 39, apartado 5, y posteriores actualizaciones se comunicarán a los demás Estados miembros y la Comisión presentará anualmente “análisis y orientaciones sobre la aplicación de esas disposiciones en el contexto de la presente Directiva”<sup>162</sup>.

La revisión adecuada y coherente de su marco regulador constituirá un reto considerable para los Estados miembros. La razón es la diversidad de sectores de servicios que abarca la Directiva y el hecho de que los requisitos que deben revisarse pueden encontrarse no sólo en la legislación que regula específicamente tales sectores, sino también en la legislación de índole horizontal (p. ej., los actos que regulan el comercio en general o las normas sobre comunicaciones comerciales).

No cabe duda de que este proceso exigirá una estrecha cooperación entre las diferentes partes de las Administraciones nacionales, tanto en la etapa de identificación de los requisitos pertinentes como en la de evaluación de su fundamento. Considerando la escala del ejercicio y el número potencial de autoridades y órganos de la Administración interesados, resultará esencial una sólida coordinación al nivel apropiado.

Los Estados miembros son libres de decidir el modo de organizarse internamente. No obstante, para garantizar que todos los requisitos relevantes se identifican y se evalúan de manera coherente, parece aconsejable que asignen a un determinado órgano la tarea de coordinar y guiar el proceso. Por otra parte, al objeto de garantizar la coherencia en cuanto al alcance de la revisión y las evaluaciones de las disposiciones identificadas, parece igualmente recomendable que consideren la adopción de directrices internas, junto con formularios normalizados de identificación y evaluación de los diferentes tipos de regímenes de autorización y requisitos. Asimismo, para ayudarles en la elaboración de informes sobre los resultados de su revisión y evaluación de la legislación, los servicios de la Comisión desarrollarán y les propondrán una metodología y una estructura para los informes nacionales y dispondrán asimismo mecanismos para la creación de informes en línea<sup>163</sup>.

## **10.2. Procedimiento previsto en el artículo 39, apartados 1 a 4**

### *10.2.1. Revisión y evaluación de la legislación*

El primer paso que los Estados miembros han de dar consiste en revisar su legislación para determinar los requisitos pertinentes (todos los regímenes de autorización tratados en el artículo 9, apartado 1, los requisitos de los tipos enumerados en el artículo 15, apartado 2, así

---

<sup>161</sup> Véase el artículo 39, apartado 4.

<sup>162</sup> Véase el artículo 39, apartado 5.

<sup>163</sup> Véanse los apartados 10.2.2 y 10.3 del presente Manual.



como las restricciones a las actividades multidisciplinares contempladas en el artículo 25, apartado 1) y evaluar si cumplen los criterios pertinentes recogidos en la Directiva.

Como se explica en el considerando 9, la Directiva no se aplica a los requisitos que no regulan específicamente o no afectan específicamente a las actividades de servicios pero tienen que ser respetados por los prestadores en el curso de su actividad al igual que por los particulares en su capacidad privada. No obstante, los Estados miembros han de tener cuidado de no excluir con excesiva facilidad de la revisión los requisitos que, aunque incluidos en el Derecho general, afectan en cualquier caso de manera específica a las actividades de servicios<sup>164</sup>. Del mismo modo, los Estados miembros no necesitan revisar la legislación que claramente no concierne al acceso a una actividad de servicios, ni al ejercicio de la misma, como la relativa al etiquetado o la seguridad de los productos. De nuevo en este caso, deben tomar precauciones, puesto que puede haber disposiciones en esa legislación que se apliquen a las actividades de servicios (p. ej., las normas sobre equipos utilizados por los prestadores de servicios).

Otro aspecto a tener en cuenta es el relativo al significado del término “requisito”, según se define en el artículo 4, apartado 7, de la Directiva<sup>165</sup>, que abarca los requisitos establecidos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas. También las normas de los colegios profesionales y las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales adoptadas en el ejercicio de su autonomía jurídica constituyen requisitos<sup>166</sup> y tendrán que ser revisadas si regulan o afectan a una actividad de servicios. Tal caso sucederá, por ejemplo, si las tarifas mínimas o máximas correspondientes a la prestación de servicios por una profesión regulada son establecidas y aplicadas colectivamente por el colegio profesional que regule tal profesión.

Los requisitos que han de revisarse pueden aparecer tanto en la legislación general como en la regional y, en ciertos casos, también en la de ámbito local.

Una vez que los Estados miembros identifiquen los requisitos pertinentes, tendrán que evaluar en cada caso si son conformes con los criterios establecidos en los respectivos artículos de la Directiva<sup>167</sup> y, en caso necesario, eliminarlos o sustituirlos por medidas menos restrictivas.

### 10.2.2. Informes a presentar

Los Estados miembros deberán haber informado a la Comisión de su revisión de la legislación nacional el 28 de diciembre de 2009 a más tardar. Cada Estado miembro tendrá que especificar los requisitos que se propone mantener y justificará tal decisión con arreglo a los criterios establecidos en el artículo 9, apartado 1<sup>168</sup>, el artículo 15, apartado 3, y el artículo 25,

---

<sup>164</sup> Para una ulterior aclaración del ámbito de aplicación de la Directiva, incluidos los requisitos tratados, véase el apartado 2 del presente Manual.

<sup>165</sup> Véase el apartado 2.3.1 del presente Manual.

<sup>166</sup> Véase la sentencia de 12 de diciembre de 1974, *Walrave*, asunto 36/74, apartados 17, 23 y 24; la sentencia de 14 de julio de 1976, *Donà*, asunto 13/76, apartados 17 y 18; la sentencia de 15 de diciembre de 1995, *Bosman*, asunto C-415/93, apartados 83 y 84; la sentencia de 19 de febrero de 2002, *Wouters*, C-309/99, apartado 120.

<sup>167</sup> Véase el apartado 6.1 del presente Manual sobre autorizaciones, el apartado 6.3 sobre requisitos a evaluar, y el apartado 8.4 sobre restricciones relativas a actividades multidisciplinares.

<sup>168</sup> Los Estados miembros no tendrán que informar de cada una de las condiciones de las que dependa la concesión de una autorización. No obstante, deberán asegurarse de que tales condiciones se atienen a los criterios expuestos en los artículos 10 a 13, y utilizar la revisión de los regímenes de autorización

apartado 1, respectivamente. En el caso del artículo 15, también deberá informar de los requisitos que se hayan suprimido o atenuado.

La Comisión hará cuanto esté a su alcance para encontrar herramientas prácticas que ayuden a los Estados miembros a cumplir su obligación de informar y faciliten la ulterior transmisión y uso de los informes. Ello incluye un modo estructurado de presentación de la información y un instrumento en línea para presentar los informes. Estos mecanismos contribuirán a garantizar que los informes sean de nivel equivalente y que la información proporcionada por los Estados miembros sea manejable (claramente estructurada y fácilmente comprensible) y comparable. Un sistema de informes en línea contribuirá asimismo a abordar problemas de traducción, así como a la transparencia general del ejercicio de elaboración de informes.

#### *10.2.3. El proceso de evaluación recíproca*

La Comisión pondrá los informes a disposición de otros Estados miembros, que contarán con seis meses para presentar sus observaciones respecto a los mismos, y consultará a las partes interesadas y al Comité al que se alude en el artículo 40, apartado 1, de la Directiva. De conformidad con los informes y a la luz de las observaciones formuladas, la Comisión elaborará un informe de síntesis y lo presentará al Parlamento Europeo y al Consejo.

#### *10.2.4. La revisión y evaluación de los requisitos establecidos en el artículo 15, apartado 2, y los servicios de interés económico general*

Los servicios de interés económico general están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios en la medida en que no figuren en ninguna exclusión explícita. En consecuencia, los Estados miembros tendrán que revisar los requisitos que les sean aplicables y evaluar su conformidad con los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

No obstante, en el artículo 15, apartado 4, se especifica que la aplicación de los apartados 1 a 3 no debe perjudicar la realización, de hecho o de derecho, de las tareas particulares asignadas a los servicios de interés económico general. Este principio se confirma asimismo en el considerando 72, en el que se aclara que *“los requisitos necesarios para cumplir con esas tareas no deben verse afectados por este proceso, al mismo tiempo que debe hacerse frente a restricciones injustificadas de la libertad de establecimiento”*. En términos prácticos, esto significa que los Estados miembros han de revisar, pero pueden mantener, aquellos requisitos de los servicios de interés económico general que sean proporcionados y necesarios para el desempeño de la tarea específica confiada al prestador de los mismos. Tal evaluación habrá de llevarse a cabo con arreglo a la jurisprudencia del TJCE sobre este tipo de servicios<sup>169</sup>.

---

para garantizar que las condiciones para la concesión de autorizaciones sean conformes con la Directiva.

<sup>169</sup> El TJCE ha aclarado en su jurisprudencia sobre la aplicación del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE que para justificar una medida adoptada por un Estado miembro en relación con una determinada tarea de un operador de un servicio de interés económico general *“no basta con que a la empresa en cuestión simplemente le haya sido confiada por las autoridades públicas la gestión de un servicio de interés económico general”* (sentencia de 10 de diciembre de 1991, *Port of Genova*, asunto C-179/90, apartado 26). Debe demostrarse además que la aplicación del requisito concreto es necesaria para garantizar el desempeño de las tareas particulares asignadas a dicho operador (p. ej., el cumplimiento del principio de universalidad). Véase la sentencia de 19 de mayo de 1993, *Corbeau*, asunto C-320/91, apartados 14 y 16.

### 10.2.5. Notificaciones de nuevos requisitos de los tipos enumerados en el artículo 15, apartado 2

En el artículo 15, apartado 6, se prohíbe a los Estados miembros que, a partir de la entrada en vigor de la Directiva (28 de diciembre de 2006), introduzcan nuevos requisitos del tipo de los contemplados en el artículo 15, apartado 2, salvo que tales requisitos sean no discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados<sup>170</sup>. Para reforzar la transparencia normativa y la seguridad jurídica para los prestadores de servicios, tales requisitos habrán de ser notificados a la Comisión. Si existe alguna duda acerca de su conformidad, parece recomendable que los Estados miembros los notifiquen antes de su aprobación formal. En cualquier caso, la notificación no les impedirá adoptar las disposiciones en cuestión. Además, como se aclara en el artículo 15, apartado 7, un requisito que se notifique con arreglo a la Directiva 98/34/CE<sup>171</sup> no habrá de notificarse adicionalmente de conformidad con esta Directiva de servicios.

Cuando se notifique un nuevo requisito, la Comisión informará a los demás Estados miembros y examinará su compatibilidad en el plazo de tres meses desde la notificación. La Comisión, en su caso, adoptará una decisión solicitando al Estado miembro en cuestión que se abstenga de adoptar el requisito, o que lo suprima.

### 10.3. El procedimiento previsto en el artículo 39, apartado 5

El planteamiento general de la revisión de los requisitos pertinentes con arreglo al artículo 39, apartado 5, y de la elaboración de informes al respecto es similar en muchos aspectos al previsto en el artículo 39, apartado 1. Por tanto, para los Estados miembros tendría sentido utilizar en principio la misma metodología. Esto significa que, para determinar los requisitos que han de revisarse, podrán basarse en gran medida en la labor realizada para la revisión contemplada en el artículo 39, apartado 1, y viceversa.

Los Estados miembros tendrán que evaluar si los requisitos que hayan considerado potencialmente aplicables a los prestadores de otros Estados miembros cumplen los criterios expuestos en el artículo 16, apartado 1, párrafo tercero, y en el apartado 3, primera frase, del mismo artículo, es decir, que no son discriminatorios, que están justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente y que no van más allá de lo necesario<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> Aunque los Estados miembros no están obligados a garantizar la ejecución antes de que el período de ésta haya expirado, el TJCE ha declarado que, durante dicho período, deben abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda poner en peligro gravemente el resultado prescrito por la Directiva (véase la sentencia de 18 de diciembre de 1997, *Inter-environnement Wallonie*, asunto C-129/96, apartado 45). Esta conclusión se basa en el artículo 10 del Tratado CE, según el cual los Estados miembros tienen la obligación de facilitar la culminación de las tareas comunitarias y de abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda poner en peligro el logro de los objetivos del Tratado CE.

<sup>171</sup> Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, DO L 204 de 21.7.1998, p. 37. Junto con las modificaciones introducidas por la Directiva 98/48/CE, de 20 de julio de 1998 (conocida como "Directiva sobre transparencia"; DO L 217 de 5.8.1998, p. 18), la Directiva 98/34/CE se aplica, en el ámbito de los servicios, a los reglamentos y las normas sobre los servicios de la sociedad de la información, es decir, los que se prestan a distancia a través de medios electrónicos.

<sup>172</sup> Para más información sobre los criterios, véase el apartado 7.1.3 del presente Manual.

Si no cumplen los criterios referidos en el artículo 16, los Estados miembros tendrán que asegurarse de que no se apliquen a los prestadores de servicios de otros Estados miembros<sup>173</sup>.

Con arreglo a esta revisión y a la evaluación de los requisitos, los Estados miembros tendrán que presentar un informe a la Comisión el 28 de diciembre de 2009 a más tardar, especificando los requisitos cuya aplicación encaje en lo previsto en el artículo 16, apartado 1, párrafo tercero, y en el apartado 3, frase primera, del mismo artículo, y aportar razones por las que su aplicación a los prestadores establecidos en otros Estados miembros podría ser apropiada y compatible con el artículo 16. Por ejemplo, si un Estado miembro considera que necesita aplicar una norma nacional que limite los niveles de ruido en ciertas actividades por razones de protección del medio ambiente, tendrá que especificar esa norma, así como las razones de su posible aplicación. Tras el primer informe, los Estados miembros tendrán que notificar posteriormente cualquier modificación de los requisitos pertinentes, incluida la adopción de nuevos requisitos, o de su aplicación, especificando de nuevo en este caso las razones por las que su aplicación podría estar justificada con arreglo al artículo 16.

Como en el caso del informe previsto en el artículo 39, apartado 1, para facilitar el cumplimiento de la obligación de elaboración de informes y de estructuración de la información, los servicios de la Comisión desarrollarán y propondrán a los Estados miembros una metodología y una estructura para la creación de informes en línea.

La Comisión presentará los informes de los Estados miembros, así como toda notificación posterior de requisitos nuevos o modificados, a los demás Estados miembros y, con periodicidad anual, proporcionará análisis y orientaciones sobre la aplicación de estas disposiciones en el contexto de la Directiva, con el fin de promover la transparencia y la seguridad jurídica para los prestadores de servicios.

---

<sup>173</sup> Véase el apartado 7.1.2 del presente Manual.