

DIRECTIVA 2006/123/CE**OBJETO**

«Facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios.»

CONCEPTO DE «SERVICIO»

«Cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado» (los servicios comprenderán, en particular, actividades industriales, mercantiles, artesanales y propias de las profesiones liberales).

EXCLUSIONES**ÁREAS LEGALES NO AFECTADAS**

- Derecho Penal y Derechos fundamentales
- Derecho Laboral y de Seguridad Social
- Derecho Internacional Privado (en especial el referido a la legislación aplicable a las obligaciones contractuales y extracontractuales)
- Fiscalidad y requisitos de acceso a fondos públicos
- Definición de servicios de interés económico general
- Libre circulación de mercancías

ACTIVIDADES Y SERVICIOS EXCLUIDOS

- Servicios no económicos de interés general y Servicios financieros
- Servicios y redes de comunicaciones electrónicas y Servicios de transporte
- Servicios de empresas de trabajo temporal y Servicios de seguridad privada
- Servicios Sanitarios y Servicios sociales relativos a vivienda social, atención a los niños y apoyo a familias y personas necesitadas
- Servicios audiovisuales, de radiodifusión y Actividades de juegos de azar por dinero
- Actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública
- Servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración

**ALGUNOS ASPECTOS DESTACADOS
SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

El Capítulo II de la Directiva obliga a los estados miembros a abordar un programa de medidas de modernización y simplificación administrativa de todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios, con independencia de que se refieran al establecimiento del prestador de servicios en un estado miembro o a la prestación transfronteriza de los servicios.

- **Simplificación de procedimientos:** los estados deben evaluar si los requisitos administrativos, los datos y documentos a aportar, los registros..., son verdaderamente necesarios o si pueden suprimirse o sustituirse por otros menos gravosos para el prestador de servicios.
- **Ventanillas únicas:** los estados deben garantizar que los prestadores puedan realizar todos los trámites necesarios para el acceso y ejercicio a la actividad de servicios a través de estas ventanillas, concebidas como interlocutores institucionales únicos que eviten al prestador la necesidad de tener que contactar con distintas autoridades u órganos administrativos.
- **Procedimientos electrónicos:** los estados deben garantizar que los prestadores puedan realizar todos los trámites a distancia y por vía electrónica (a través de las ventanillas únicas o ante la autoridad competente cuando así lo elija el prestador).
- **Información:** los estados deben facilitar —a través de las ventanillas únicas—, a los prestadores y a los destinatarios de los servicios, información sobre los requisitos y procedimientos del derecho interno y sobre las vías de recurso en caso de litigio.

LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y EL RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES

- La Directiva sólo admite que se supedita el ejercicio de la actividad de servicios a un régimen de autorización que cumpla 3 condiciones: no ser discriminatorio, estar justificada por una razón imperiosa de interés general, que su objetivo no pueda conseguirse con un medida menos restrictiva.
- La duración de la autorización no podrá limitarse en el tiempo (salvo renovación automática o razón imperiosa de interés general).
- Se establece una serie de requisitos que los estados miembros no pueden exigir, como, por ejemplo, los basados en la nacionalidad, los que limiten el establecimiento a un único estado miembro, las cláusulas de reciprocidad o las pruebas económicas.

LA LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS

- Los estados deben respetar el derecho de los prestadores a ejercer su actividad en un estado distinto, y sólo podrán exigir algún requisito para el ejercicio de la actividad cuando, sin ser discriminatorios, sean proporcionales y necesarios y su exigencia esté justificada por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.
- Se prohíben una serie de requisitos, como, por ejemplo, la obligación de disponer de establecimiento en el estado en que se presta el servicio o la de obtener una autorización o inscribirse en un registro del estado en el que se va a prestar el servicio.

CÓDIGOS DE CONDUCTA COMUNITARIOS

Los estados miembros, en colaboración con la Comisión, tomarán medidas complementarias para fomentar la elaboración a escala comunitaria, en particular por colegios, organizaciones y asociaciones profesionales, de códigos de conducta destinados a facilitar la prestación de servicios o el establecimiento de un prestador en otro estado miembro, de conformidad con el Derecho comunitario.

**La transposición al
Derecho español**

Para incorporar al Derecho interno las medidas y objetivos marcados por la Directiva, España ha optado por una Ley horizontal —o «paraguas»—, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y cuyo texto plasma en una ley estatal los

principios, definiciones y exigencias de la Directiva comunitaria. Pero además es necesaria otra Ley —la conocida como «Ley Ómnibus»— que modifique las distintas normas que se vean afectadas por la incorporación de la nueva regulación del sector servicios. Esta última norma, actualmente en tramitación, modificará más de 40 leyes, afectando a muy diversos sectores.

A modo de ejemplo, nos referimos a algunas de las materias afectadas.

Silencio administrativo

Se limitan aún más los supuestos de silencio negativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado: además de exigirse una norma legal o comunitaria para establecer excepcio-

nes a la regla general del silencio positivo, debe justificarse que la excepción responde a razones imperiosas de interés general.

Arrendamiento de vehículos sin conductor

Se elimina tanto la autorización como los requisitos específicos previstos en la normativa de transporte (local dedicado en exclusiva, número de vehículos...) para el arrendamiento de vehículos sin conductor, debiendo cumplirse tan sólo las obligaciones fiscales, laborales y de seguridad ciudadana y vial.

Autoescuelas

Actualmente, la apertura de una autoescuela se supedita a la obtención de una autorización previa y al cumplimiento de una serie de requisitos (número de empleados, de vehículos, alcance provincial...), sin distinguir entre formación teórica y práctica. Con la reforma, el régimen de autorización (que se simplifica) se limita a las escuelas de formación práctica, permitiéndose la enseñanza teórica en exclusiva, para lo que sólo se exige una comunicación de inicio de actividad al Ministerio del Interior.

Profesiones colegiadas

Una de las reformas más importantes —y una de las que más debates ha suscitado— es la que afecta a los Colegios Profesionales. Sus aspectos fundamentales son los siguientes:

- Se eliminan las restricciones a la publicidad establecidas por las normas colegiales.
- Los requisitos que limiten el ejercicio conjunto de dos o más profesiones serán sólo los establecidos por Ley.
- Se prohíbe establecer baremos orien-

tativos de honorarios o cualquier otra recomendación de precios.

- Se obliga a crear ventanillas únicas en el sentido definido por la Directiva, que permitan realizar al profesional cualquier trámite (incluida la colegiación o la baja) con el Colegio por vía electrónica y a distancia.
- Se establece que la cuota de colegiación no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción.
- La solicitud de visado colegial será voluntaria, salvo que un Real Decreto disponga su obligatoriedad.

Incompatibilidades en el ejercicio de profesiones

Como se señalaba, con la reforma será necesario que la incompatibilidad entre dos profesiones venga impuesta por una norma de rango legal. Con la introducción de tal exigencia o reserva legal en la Ley sobre Colegios Profesionales, parecía que iba a permitirse, por ejemplo, el ejercicio conjunto de la abogacía y la procura, puesto que la incompatibilidad entre ambas viene establecida en los Reales Decretos reguladores de dichas profesiones. Pero, en este caso concreto, debe tenerse en cuenta que la muy reciente Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, introduce un apartado 3 en el artículo 23 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuyo último inciso señala que «es incompatible el ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales», consagrando así en una Ley la incompatibilidad. Y ello, pese a que un informe de la Comisión Nacional de la Competencia de junio de 2009 apostaba por eliminar las actua-

les incompatibilidades, por considerarlas restrictivas de la competencia, sin que exista interés general que las justifique. Y abogaba por eliminar la exclusividad general de los procuradores en el ejercicio de la actividad de representación procesal (algo que, de hecho, ya se ha producido en determinados ámbitos procesales). Pero, a la vista de la citada Ley 13/2009, pesó más el lobby de los procuradores que la opinión de la Comisión Nacional de la Competencia.

A la espera

Una vez entren en vigor las modificaciones que suponen la Ley Omnibus y la Ley Paraguas —lo que nos dará la oportunidad de realizar un análisis de mayor profundidad—, cabe cierto escepticismo —sobre todo en el país de Larra— en cuanto a los efectos —o al menos sobre el plazo para que éstos sean perceptibles para el profesional y el ciudadano— perseguidos por el legislador. Para empezar, la propia reforma establece un plazo de 12 meses para que el Gobierno envíe a las Cortes un anteproyecto de Ley que determine las profesiones que exigirán colegiación obligatoria para su ejercicio, manteniendo vigentes hasta entonces las obligaciones de colegiación actuales. Pero, además, siguiendo con los colegios profesionales, ¿qué significa —o mejor dicho cuánto— que la cuota de colegiación «no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción»? ¿Y quién lo decidirá? Quizá, como efecto colateral positivo, la novedad de esta regulación quizá recuerde a nuestras administraciones —que son tan europeas que en muchos casos nos traen a la memoria al Josef K. de Kafka en vez de al genial Fígaro— alguna de la normas administrativas vigentes desde hace más de 15 años; por ejemplo, que en virtud del artículo 35 de la Ley 30/1992, que regula el procedimiento administrativo común, el ciudadano tiene derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante y a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. ¿O nadie ha tenido la sensación de que tales derechos eran ignorados? ■

RAZÓN IMPERIOSA DE INTERÉS GENERAL

Razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.