

# PONENCIA

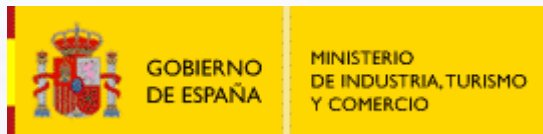
**La Directiva  
2006/123/CE de  
Servicios en el Mercado  
Interior y la libertad de  
establecimiento.**

**Plan de Formación  
Continua FEMP ´09**

**Teresa Sánchez Armas**

*Subdirectora General de Comercio  
Interior.*

*Dirección General de Política  
Comercial*



FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

# La Directiva 2006/123/CE de Servicios y la libertad de establecimiento



## INDICE

- 1.- Orígenes, mitos y leyendas: de Bolkenstein a McCreevy.
- 2.- Consecuencias de la Directiva de Servicios en los regimenes de autorización: La Teoría.
- 3.- Aplicación de la Directiva de Servicios a los regímenes de autorización: La Práctica (Ejemplo: el caso de comercio)



# Orígenes, mitos y leyendas: de Bolkenstein a McCreevy

## □ Proyecto de Directiva Bolkenstein:

⇒ Polémico

⇒ Interés en la opinión pública (Directiva “Frankenstein”, Fontanero Polaco, No al referéndum francés)

⇒ Ambicioso y liberal

## □ Directiva 2006/123/CE sobre Servicios en el Mercado Interior:

⇒ Texto “descafeinado” respecto de la propuesta inicial

⇒ Modificaciones sustanciales fruto del proceso de tramitación y del necesario consenso en el Parlamento Europeo



**NO A LA REFORMA LABORAL  
NO A LA DIRECTIVA BOLKESTEIN**

MANIFESTACIÓN Y CONCIERTO  
10 DE JUNIO  
TODOS EN MADRID

manifestación: 18:00h. Pza. de España  
mitin: 20:00h. Paseo Camoens  
concierto: 20:30h. Paseo Camoens

- BOIKOT
- DOMINGO CALZADO Y EL CONJUNTO ISTERCOL (con Alen de Marea)
- A PALO SEKO
- DESCHOS
- THE LOCOS (el nuevo grupo de Pipi Ska-p)
- SONOTONES

**MADRID - 10 JUN - 06** Por los derechos sociales y el reparto de la riqueza

CGT



# El régimen de autorizaciones en la Directiva de Servicios



## □ Efectos de la Directiva de Servicios en los regímenes de autorización:

- ⇒ Se concentra en el esquema de autorizaciones administrativas
  - ⇒ Concepto de autorización: Considerando 39 → autorizaciones, licencias, homologaciones, concesiones, requisitos de colegiación, registros, carné profesional...
- ⇒ La Directiva no impide someter a autorización el ejercicio de la actividad comercial
- ⇒ Fija condiciones y las bases que justificarían el régimen de autorizaciones ( Artículo 9).
  - ⇒ No discriminación
  - ⇒ Justificada por una razón imperiosa de interés general
  - ⇒ Proporcionalidad

# El régimen de autorizaciones en la Directiva de Servicios



## □ No discriminación:

⇒ Prohibida discriminación expresa como tácita, la directa o la indirecta

⇒ Tanto si beneficia a todas las empresas de un Estado o a un solo prestador de servicios nacional (TJCE Asunto C 353/89)

## □ Amparado en una razón imperiosa de interés general:

⇒ Bien jurídico digno y susceptible de protección en colisión con libertad de establecimiento

⇒ Orden público, seguridad pública y salud pública + evolución jurisprudencial de la razón imperiosa de interés general según el TJCE → protección del consumidor, medio ambiente, entorno urbano, conservación del patrimonio histórico y artístico,...

# El régimen de autorizaciones en la Directiva de Servicios



## □ Proporcionalidad:

- ✘ Procedimiento de autorización proporcionado a la defensa del interés jurídico en conflicto
- ✘ No pueda conseguirse mediante medida menos restrictiva
- ✘ Control a posteriori sería ineficaz
- ✘ Idea de equilibrio, equidad y moderación es esencial
- ✘ No arbitrariedad y publicidad de las condiciones con anterioridad
- ✘ Clave del desarrollo de la Directiva todo sistema de autorización presente o futuro debe cumplir con test de proporcionalidad

# El régimen de autorizaciones en la Directiva de Servicios



- Condiciones para la concesión de la autorización (Artículo 10 y 11):**
  - Con carácter general la autorización debe permitir prestar la actividad en todo el territorio nacional salvo justificación para autorización específica**
  - Denegación o retirada de la autorización debe ser motivada e impugnabile mediante recurso judicial**
  - Silencio de las autoridades con carácter general debe ser positivo**
  - No debe cuestionar el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades del Estado Miembro**
  - Lista de requisitos que en todo caso no deben utilizarse o bien pueden incluirse tras evaluación (artículos 14 y 15 de la DS).**

# El régimen de autorizaciones en la Directiva de Servicios



- ❑ **Requisitos prohibidos que deben eliminarse (artículo 14):**
  - ⊗ **Discriminación por nacionalidad o residencia**
  - ⊗ **Establecimiento único**
  - ⊗ **Limitación en la elección del tipo de establecimiento o el país**
  - ⊗ **Condiciones de reciprocidad**
  - ⊗ **Pruebas económicas**
  - ⊗ **Intervención de competidores (excepción: interlocutores sociales, cámaras de comercio cuando no se trate de autorizaciones individuales)**
  - ⊗ **Obligación de aval financiero o seguro**
  - ⊗ **Obligación de previa inscripción o ejercicio de actividad**



# El régimen de autorizaciones en la Directiva de Servicios



**□ Requisitos que deberán evaluarse para justificar que no son discriminatorios y son necesarios y proporcionales (artículo 15):**

- ⊗ Límites cuantitativos o territoriales**
- ⊗ Obligación de forma jurídica concreta**
- ⊗ Prohibición de varios establecimientos en un país**
- ⊗ Poseer un determinado capital**
- ⊗ Tener un número mínimo de empleados**
- ⊗ Respetar unas tarifas mínimas o máximas**
- ⊗ Prestar junto con su servicio, otros específicos**

# Normativa estatal afectada



## □ Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

- ✚ Licencia comercial específica para la apertura de grandes establecimientos comerciales. Además, se permite someter a autorización administrativa otros supuestos relacionados con la actividad comercial.
- ✚ Autorización administrativa de los precios: en productos de primera necesidad o de materias primas estratégicas; bienes producidos o comercializados en régimen de monopolio o mediante concesión administrativa; como medida complementaria de las políticas de regulación de producciones o de subvenciones u otras ayudas a empresas o sectores específicos.
- ✚ Obligaciones registrales derivadas de la inscripción en el Registro de ventas a distancia para las empresas de ámbito supraautonómico.
- ✚ Instalación de máquinas de venta automática requiere autorización específica por razón de los productos objeto de la actividad comercial y de las autoridades competentes en materia de comercio. Deberán también exigirse las autorizaciones que resulten necesarias por otras razones de carácter sectorial.
- ✚ Autorizaciones ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria cuyo otorgamiento corresponde a los Ayuntamientos.
- ✚ Obligaciones registrales derivadas de la inscripción en el Registro de franquiciadores para empresas de ámbito supraautonómico

# Normativa estatal afectada



□ **Real Decreto 1010/1985, de 5 de junio, por el que se regulan determinadas modalidades de venta fuera de establecimiento comercial.**

↳ **Autorización municipal para el ejercicio de la venta ambulante.**

↳ **Autorización municipal de mercadillos y mercados ocasionales o periódicos.**

↳ **Autorización municipal de venta en puestos de enclave fijo permanentes en la vía pública o en solares, espacios libres, zonas verdes y en puestos de primeras horas.**

□ **Real Decreto 225/2006, de 24 de febrero, por el que se regulan determinados aspectos de las ventas a distancia y la inscripción en el Registro de empresas de ventas a distancia.**

↳ **Obligación de inscripción para las empresas de ámbito supraautonómico y de empresas extranjeras, excluidas las que operan a través de Internet exclusivamente**

□ **Real Decreto 2485/1998, de 13 de noviembre, por el que se desarrolla el artículo 62 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, relativo a la regulación del régimen de franquicia y se crea el Registro de franquiciadores.**

↳ **Obligación de inscripción para empresas de ámbito supraautonómico y para las empresas extranjeras.**

□ **El Decreto-Ley 13/1975, de 17 de noviembre, de ordenación económica.**

↳ **Registro especial de entidades y centrales de distribución de productos alimenticios perecederos y establece una obligación de inscripción.**

# Ejemplo de normativa autonómica afectada



## □ Comunidad Autónoma de X:

### • Ley .../..., de 19 de diciembre, de comercio de....

Licencia comercial específica para la apertura de un gran establecimiento comercial.

Licencia comercial para los medianos establecimientos.

Licencia comercial para los establecimientos de descuento duro.

Ventas a distancia, ambulantes o no sedentarias, automáticas, domiciliarias y en pública subasta sometidas a autorización.

Máquinas de venta automática requieren para su instalación autorización específica de las autoridades competentes por razón del producto objeto de la actividad comercial. Además, la instalación en vía pública requiere de autorización municipal.

### • Decreto .../..., de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley .../..., de 19 de diciembre, de comercio de .....

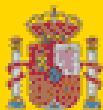
Autorización municipal de las ventas a distancia, las ventas domiciliarias, las ventas automáticas, las ventas ambulantes y las ventas en pública subasta.

### • Ley .../..., de 22 de mayo, de ferias de comerciales oficiales de .....

Autorización de la Consejería de todas las ferias reguladas en la citada Ley  
Inscripción en el Registro de ferias comerciales oficiales de.....

### • Ley .../..., de 29 de marzo, sobre toxicomanías. Prevención, asistencia e integración social de drogodependientes.

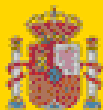
Autorización municipal de apertura a locales o lugares de suministro y venta de bebidas alcohólicas.



## **PLAN DE FORMACIÓN CONTINUA FEMP '09**

**LA DIRECTIVA 2006/123/CE, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y  
DEL CONSEJO , DE 12 DE DICIEMBRE, RELATIVA A LOS  
SERVICIOS EN EL  
MERCADO INTERIOR**

**25 Y 26 DE JUNIO DE 2009.**

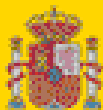


# La Directiva de servicios y la libre prestación de servicios.

Jueves 25 de junio 2009

## **INTRODUCCIÓN: EL MERCADO INTERIOR DE LOS SERVICIOS**

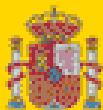
- ❑ Mercado interior: espacio sin fronteras interiores en el que está garantizada la libre circulación de servicios (artículo 14.2 TCE).
- ❑ Construcción del mercado único: eliminación de las barreras técnicas, jurídicas y burocráticas.
- ❑ La evolución del mercado interior es imprescindible para alcanzar el objetivo del Consejo Europeo de Lisboa del año 2000: conseguir que la economía europea se convierta en la más dinámica y competitiva del mundo para el año 2010.
- ❑ Importancia de los servicios como motor de crecimiento económico en la UE: 70% del PIB y 68% del empleo.
- ❑ Mercado interior de los servicios: desarrollo retrasado.
- ❑ Comercio intracomunitario que representan los servicios: 20%.



## Requisitos para la existencia de prestación de servicios

- - 1. Qué se consideran servicios. En este sentido establece dos requisitos:
  - prestaciones realizadas a cambio de una REMUNERACIÓN, y
  - que no se rijan por las disposiciones relativas a la
    - libre circulación de mercancías,
    - libre circulación de capitales, y
    - libre circulación de personas;
- - 2. Qué deben comprender los servicios para tener tal carácter.
  - actividades de carácter industrial,
  - actividades de carácter mercantil,
  - actividades artesanales, y
  - actividades propias de las profesiones liberales.
- - 3. Un tercer condicionante,
  - el EJERCICIO TEMPORAL de la actividad en el Estado donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales.





## OBJETIVO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

- Crear el marco jurídico para hacer efectivas dos libertades fundamentales de la UE:
  - ⇒ Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios (art. 43 TCE)
  - ⇒ Libre circulación de servicios (art. 49 del TCE)
- Reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de los mismos
- Fomentar la calidad de los servicios
- Establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros



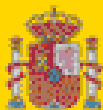
## LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS

- Principio de libertad de prestación de servicios.
- Prohibición para los Estados miembros de aplicar su legislación a prestadores de servicios de otros Estados miembros a menos que sean requisitos no discriminatorios, proporcionales y justificados por una de las razones siguientes: orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medioambiente.
- Excepciones: cualificaciones profesionales, desplazamiento de trabajadores, servicios de interés económico general, auditoría de cuentas o cobro de deudas por vía judicial.



## Concepto de servicio

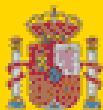
- ❑ Directiva: aplicada a todos los servicios que no se excluyan explícitamente de su ámbito.
- ❑ Servicio: de conformidad con el Tratado CE y la jurisprudencia del TJCE, modo amplio. Engloba toda actividad económica por cuenta propia realizada normalmente a cambio de remuneración en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a las otras libertades. (art. 50 TCE)
- ❑ Realizada por prestador, al margen de un contrato de trabajo.
- ❑ De naturaleza económica, a cambio de remuneración.
- ❑ Irrelevante que la remuneración sea abonada por el destinatario del servicio o por un tercero.



## Considerando 33

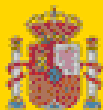
Complementa el concepto de SERVICIO y se extraen tres apartados:

- 1. Servicios destinados a empresas, de donde surgen:
  - asesoramiento sobre gestión;
  - certificación y de ensayo;
  - de mantenimiento;
  - de mantenimiento de oficinas;
  - de publicidad;
  - relacionadas con la contratación de personal;
  - de agentes comerciales.
- 2. Servicios destinados a las empresas y a los consumidores, y señala:
  - asesoramiento jurídico o fiscal;
  - relacionados con inmuebles, esto es agencias inmobiliarias;
  - relacionados con la construcción, incluidos los servicios de arquitectos;
  - la distribución (comercial, etc....);
  - organización de ferias;
  - alquiler de vehículos; y
  - las agencias de viajes.
- 3. Servicios destinados a los consumidores:
  - relacionados con el turismo, incluidos los guías turísticos;
  - recreativos;
  - centros deportivos;
  - parques de atracciones;
  - y en la medida en que no estén excluidos por la Directiva de servicios, los servicios a domicilio, como pueden ser la ayuda a las personas de edad.



## CAPÍTULO IV. LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS

- - Sección I. "*Libre prestación de servicios y excepciones*",
  - artículo 16 que regula la libre prestación de servicios;
  - artículo 17 que contempla las excepciones adicionales a la libre prestación de servicios; y
  - artículo 18 para las excepciones en casos individuales.



## Capítulo IV. Libre prestación de servicios. Consideraciones TJCE libertad de servicios

- Según el 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.
- - **Distinción entre establecimiento y prestación de servicios:**
  - ⇒ caso por caso,
  - ⇒ teniendo en cuenta la regularidad, periodicidad y continuidad de la prestación de servicios.
  - ⇒ No puede haber límites temporales generales para distinguir entre establecimiento y prestación de servicios.
- **El art. 16 establece la libertad para la prestación transfronteriza de servicios sin restricciones no justificadas.**
- Se aplica a todos los servicios comprendidos en su ámbito de aplicación.
- **Excepción:** servicios o materias consignados en el art. 17.



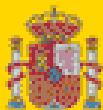
## **Capítulo IV. Libre circulación de servicios. Libre prestación de servicios. Art. 16.**

- 1. Los Estados miembros respetaran el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos.
- El Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio.

## Capítulo IV. Libre prestación de servicios. Justificación art. 16.

- En principio, el art. 16 de la Directiva 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.





## Artículo 16.1 (cont.)

Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes:

- **a) no discriminación:** el requisito no podrá ser directa o indirectamente discriminatorio por razón de la nacionalidad o, en el caso de las personas jurídicas, por razón del Estado miembro en que estén establecidas;
- **b) necesidad:** el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente;
- **c) proporcionalidad:** el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo.



## Capítulo IV. LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

### Requisitos injustificados. Art. 16.2.

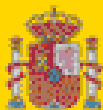
- 2. Los Estados miembros no podrán restringir la libre prestación de servicios por parte de un prestador establecido en otro Estado miembro, mediante la imposición de los siguientes requisitos:
- a) obligación de que el prestador este establecido en el territorio nacional;
- b) obligación de que el prestador obtenga una autorización concedida por las autoridades competentes nacionales, incluida la inscripción en un registro o en un colegio o asociación profesional que exista en el territorio nacional, salvo en los casos previstos en la presente Directiva o en otros instrumentos de Derecho comunitario;
- c) obligación de que el prestador se procure en el territorio nacional cierta forma o tipo de infraestructura, incluida una oficina o un gabinete, necesaria para llevar a cabo las correspondientes prestaciones;



## Capítulo IV. LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

### Requisitos injustificados. Art. 16.2.

- d) aplicación de un régimen contractual particular entre el prestador y el destinatario que impida o limite la prestación de servicios con carácter independiente;
- e) obligación de que el prestador posea un documento de identidad específico para el ejercicio de una actividad de servicios, expedido por las autoridades competentes;
- f) requisitos sobre el uso de equipos y material que forman parte integrante de la prestación de servicios, con excepción de los necesarios para la salud y la seguridad en el trabajo;
- g) las restricciones de la libre circulación de servicios contempladas en el artículo 19.



## Libre prestación de servicios (III) art. 16.3

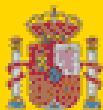
### Requisitos justificados

- 3. Las presentes disposiciones no impedirán que el Estado miembro al que se desplace el prestador imponga, con respecto a la prestación de una actividad de servicios, requisitos que estén justificados por razones de

- ⇒ - orden público,
- ⇒ - seguridad pública,
- ⇒ - salud pública, o
- ⇒ - protección del medio ambiente

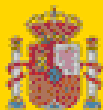
y en conformidad con el apartado 1.

- Tampoco impedirán que el Estado miembro aplique, de conformidad con el Derecho comunitario, sus disposiciones en materia de condiciones de empleo, incluidas las establecidas por convenios colectivos.



## Capítulo IV. Libre prestación de servicios. Excepciones en casos individuales según el art. 18

- Excepciones a lo dispuesto en el art. 16 en determinadas condiciones y en casos concretos, por razón de la seguridad de los servicios.
- El EM de destino podrá imponer requisitos con carácter excepcional a determinados prestadores de servicios que acuden a su territorio.
- Sólo en situaciones concretas y en relación con la prestación de un servicio específico por un prestador determinado.
- El artículo 18 no podrá utilizarse con carácter general para establecer excepciones respecto a lo previsto en el art. 16 para un determinado tipo de servicio o categoría de prestador.



## Artículo 18. Excepciones en casos individuales

- 1. No obstante lo dispuesto en el artículo 16 y con carácter excepcional, los Estados miembros podrán tomar **medidas relativas a la seguridad de los servicios respecto de un prestador** que tenga su establecimiento en otro Estado miembro.
- 2. Las medidas contempladas en el apartado 1 únicamente podrán tomarse respetando el procedimiento de asistencia recíproca previsto en el artículo 35 y si se reúnen las siguientes condiciones:
  - a) las disposiciones nacionales en virtud de las cuales se toma la medida no son objeto de armonización comunitaria en el ámbito de la seguridad de los servicios;
  - b) la medida ofrece al destinatario un mayor grado de protección que la que tomaría el Estado miembro de establecimiento con arreglo a lo dispuesto en sus disposiciones nacionales;
  - c) el Estado miembro de establecimiento no ha adoptado medidas o las medidas que ha adoptado son insuficientes en relación con las contempladas en el artículo 35, apartado 2;
  - d) la medida es proporcionada.



## Transponer la Directiva de Servicios: ¿una Misión Imposible?

D. G. POLÍTICA COMERCIAL

